



4.9.2012

Regulering av markedsføring

Gjennomgang av kunnskapsgrunnlag og
samfunnsøkonomisk analyse

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD Norge A/S
Essendrops gate 3
N-0368 Oslo
Tel. +47 970 43 859
info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2012, DAMVAD

Executive summary	5
Sammendrag	6
1 Bakgrunn og mandat	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Hva skal markedsføringsregulering bidra til?	8
1.3 Samfunnsøkonomisk analyse	9
2 Dagens regulering av markedsføring rettet mot barn og unge	10
2.1 Regulering i Norge	10
2.1.1 Kringkastingsloven	10
2.1.2 Markedsføringsloven	10
2.1.3 Opplæringslova	10
2.2 Regulering i andre land	11
2.3 Selvregulering i Norge og internasjonalt	12
3 Markedsføring, kosthold og overvekt i dag	14
3.1 Markedsføring i dag	14
3.2 Utvikling av kostholdet	14
3.3 Overvekt og fedme vekt hos barn og unge	15
3.4 Barn og unge som forbrukere og foreldrenes ansvar	17
4 Forventet utvikling i basisalternativet	19
5 Om reguleringsforslaget	20
5.1 Hva slags mat og drikkevarer skal omfattes av markedsføringsrestriksjonene?	20
5.2 Hvilken aldersgruppe skal beskyttes av restriksjonene?	20
5.3 Hvilke aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer skal omfattes av restriksjonene?	20
5.4 Hvordan skal man forstå begrepet «markedsføring rettet mot barn og unge».	21
5.5 Tilsyn, klagemuligheter og håndhevelse	21
5.6 Tolkninger av regelverket	21
6 Virkninger	23
6.1 Fordeler /nyttevirkninger	23
6.1.1 Sammenhengen mellom markedsføring, kosthold og overvekt	23
6.1.2 Avtagende nytte	24
6.2 Ulemper/kostnader	25
6.2.1 Kostnader forbundet med tolkning av regelverket – offentlig administrasjon	25
6.2.2 Kostnader forbundet med tolkning av regelverket - bransjen	25
6.2.3 Kostnader forbundet med redusert innovasjon - bransjen	26
6.2.4 Kostnader forbundet med tapte markedsandeler – redusert verdiskaping	26

6.3	Andre ulemper - sponning	27
6.4	Oppsummering fordeler/ulemper	27
7	Andre relevante tiltak?	29
7.1	Tiltak for å redusere markedsføring	29
7.2	Tiltak for å redusere forbruk av «usunne matvarer»	31
7.3	Tiltak for å redusere overvekt/ forbedre kosthold	31
8	DAMVADs vurdering	33
	Vedlegg 1 Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting	34

Executive summary

The Ministry of Health and Care Services (HOD) and the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (BLD) has proposed a new legislation to regulate marketing of "unhealthy" food and beverages targeted at children and youth, i.e. food and beverages with a high content of energy, saturated fat, salt and / or sugar. The purpose of the initiative is to reduce overweight and obesity among children and adolescents.

Regulation of marketing is an instrument that HOD and BLD believe can prevent obesity and diet-related diseases. HOD and BLD has therefore appointed a committee to evaluate the potential and consequences of marketing control measures and the conclusions of this committee has been put forward in a consultation paper.

The purpose of this paper is to evaluate the scientific justifications underlying the proposal for new regulations, including discussing whether the regulation of marketing is a cost effective and functional mean to overcome the challenges associated with overweight and obesity. The discussion is organized as a cost/benefit – analysis.

As we understand, there are four factors that the committee believes a marketing control measure will reduce:

- The marketing of food and beverages high in saturated fat, trans fat, salt and / or sugar targeted at children and young people
- Children and young people's consumption of food and beverages high in saturated fat, trans fat, salt and / or sugar
- Overweight and obesity among children and adolescents
- Social health costs

The committee believes that there is a relationship between marketing, consumption and obesity, and that is why marketing regulations is as functional

tool to reduce all these factors. However, in our view these correlations do not appear to be obvious.

We believe that the consultation paper submitted by the committee has several flaws. The use of research is quite selective, and in our view the research does not state that there is a relationship between marketing and obesity. Furthermore, the committee has largely neglected the fact that Norway has a lot of regulations implemented already. Moreover, we believe that the committee has underestimated the effects and consequences of self-regulation.

Another criticism is related to the benefits the committee has presented, of introducing market regulation measures. The committee has presented several benefits related to improved health. In our view, there is little research that suggests that a reduction in marketing will lead to reduction in overweight and obesity. Relating all benefits to improved health is therefore a short cut.

A third criticism relates to the cost assessment done by the committee. The committee has omitted several relevant costs. We believe that there will be considerable costs associated with reduced innovation, since the proposal states that food *groups* should be basis for regulation.

Finally, we find that research states that there are other measures that seem to be more cost-effective than regulations.

Sammendrag

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har sendt på høring et forslag til ny forskrift for å regulere markedsføring rettet mot barn og unge av "usunn" mat og drikke, det vil si mat og drikke med høyt innhold av energi, mettet fett, salt og/eller sukker. Formålet med tiltaket er å redusere overvekt blant barn og unge. Utgangspunktet for forslaget om å stramme inn gjeldende regulering, er at det de siste 30 årene har funnet sted en generell vektøkning blant barn og unge. Overvekt og fedme bidrar til sykdommer og utgjør derfor en helsekostnad for samfunnet

Regulering av markedsføring, er et virkemiddel som HOD og BLD mener kan bidra til å motvirke usunt kosthold hos barn og unge og dermed forebygge overvekt og kostholdrelaterte sykdommer. HOD og BLD har derfor satt ned et arbeidsgruppe for å vurdere potensialet knyttet til, og konsekvensene av markedsføringsreguleringstiltak, og arbeidsgruppens konklusjoner og anbefalinger er fremmet i et høringsforslag.

Hensikten med dette notatet er å vurdere de faglige begrunnelsene som ligger til grunn for forslaget om ny forskrift, bl.a. for å vurdere hvorvidt regulering av markedsføring er et kostnadseffektivt og funksjonelt virkemiddel for å bøte på utfordringene knyttet til overvekt og fedme. Drøftingen er lagt opp som en samfunnsøkonomisk analyse, for å strukturere argumentasjonen.

I en samfunnsøkonomisk analyse vurderer man nytte/fordeler og kostnader/ulempes ved å gjennomføre et (eller flere) tiltak, opp mot et basisalternativ. Basisalternativet er situasjonen der det ikke gjennomføres noen tiltak.

I realiteten er det fire faktorer som arbeidsgruppen mener at markedsføringsreguleringstiltaket skal redusere:

- *Markedsføringen* rettet mot barn og unge av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- Barn og unges *forbruk* av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- *Overvekt og fedme* hos barn og unge
- *Helsekostnader* i samfunnet

Utvalget mener at det er *sammenheng* mellom markedsføring, forbruk og vekt, og det er derfor markedsføringsreguleringstiltak er fremmet som et funksjonelt virkemiddel for å redusere alle disse faktorene. Disse sammenhengene framstår ikke som åpenbare, etter vår oppfatning.

Vi mener at høringsnotatet arbeidsgruppen har lagt fram i liten grad har vært basert på en samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med Finansdepartementets veileder. Videre har arbeidsgruppen vært selektiv når det gjelder bruk av forskningen som diskuterer sammenheng mellom markedsføring, forbruk og overvekt.

Arbeidsgruppen har minimert omtalen av basialternativet; altså den nåværende situasjonen, og i stor grad neglisjert det faktumet at Norge har mye reguleringer implementert allerede. Videre mener vi at arbeidsgruppen har undervurdert effektene og konsekvensene av selvregulering. Vår vurdering er at samfunnet allerede er i en utvikling rettet mot et sunnere kosthold, og således er det nærliggende å tro at markedsaktørene vil tilpasse seg denne utviklingen og dermed på egen hånd rette større fokus mot markedsføring av sunnere produkter.

En annen kritikk er knyttet til omtalen av nytten ved å innføre markedsregulerende tiltak. Med utgangspunkt i at det er lite forskning som tilsier at reduksjon av markedsføring vil bidra til redusert overvekt, oppfatter vi at det er en snarvei å knytte alle nytteeffektene til forbedret helse.

En tredje kritikk relaterer seg til kostnadsvurderingene som arbeidsgruppen har gjort. Vi mener at utvalget ikke har tatt med seg alle de relevante kostnadene. Bl.a. vil det være betraktelige kostnader forbundet med redusert innovasjon i markedet, hvilket sannsynligvis vil være en realitet når det er *matvaregrupper* som skal være utgangspunktet for reguleringen. Innretningen på markedsreguleringen virker for oss å være for lite gjennomtenkt.

Avslutningsvis mener vi at det kan rettes kritikk knyttet til at arbeidsgruppen ikke har drøftet andre tiltak for å redusere overvekt blant barn og unge. Vår analyse tilsier at det er andre tiltak som er langt mer kostnadseffektive en foreslått regulering.

1 Bakgrunn og mandat

1.1 Bakgrunn

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har sendt på høring et forslag til ny forskrift for å regulere markedsføring rettet mot barn og unge av "usunn" mat og drikke, det vil si mat og drikke med høyt innhold av energi, mettet fett, salt og/eller sukker. Formålet med tiltaket er å redusere overvekt blant barn og unge.

Utgangspunktet for forslaget om å stramme inn gjeldende regulering, er at det de siste 30 årene har funnet sted en generell vektøkning blant barn og unge. Overvekt og fedme bidrar til sykdommer og utgjør derfor en helsekostnad for samfunnet.

World Health Organization (WHO) har jobbet med problemstillinger knyttet til overvekt og fedme i flere år, og har i den forbindelse fremmet forslag til tiltak som man kan gjennomføre for å redusere forbruk av mat og drikke med høyt innhold av energi, mettet fett, salt og/eller sukker.¹ Av rapporten framkommer det bl.a:

RECOMMENDATION 7. Considering resources, benefits and burdens of all stakeholders involved, Member States should consider the most effective approach to reduce marketing to children of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, free sugars, or salt. Any approach selected should be set within a framework developed to achieve the policy objective.

Regulering av markedsføring, er et virkemiddel som HOD og BLD mener kan bidra til å motvirke usunt kosthold hos barn og unge og dermed forebygge overvekt og kostholdrelaterte sykdommer. Barn og unge er definert opp til 18 år.

¹ WHO (2009): *Prevention and control of noncommunicable diseases: implementation of the global strategy*

HOD og BLD har derfor satt ned et arbeidsgruppe for å vurdere potensialet knyttet til, og konsekvensene av markedsføringsreguleringstiltak, og arbeidsgruppens konklusjoner og anbefalinger er fremmet i et høringsforslag.

Hensikten med dette notatet er å vurdere de faglige begrunnelsene som ligger til grunn for forslaget om ny forskrift, bl.a. for å vurdere hvorvidt regulering av markedsføring er et kostnadseffektivt og funksjonelt virkemiddel for å bøte på utfordringene knyttet til overvekt og fedme.

1.2 Hva skal markedsføringsregulering bidra til?

I realiteten er det fire faktorer som arbeidsgruppen mener at markedsføringsreguleringstiltaket skal redusere:

- *Markedsføringen* rettet mot barn og unge av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- Barn og unges *forbruk* av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- *Overvekt og fedme* hos barn og unge
- *Helsekostnader* i samfunnet

Utvalget mener at det er *sammenheng* mellom markedsføring, forbruk og vekt, og det er derfor markedsføringsreguleringstiltak er fremmet som et funksjonelt virkemiddel for å redusere alle disse faktorene. Disse sammenhengene framstår ikke som åpenbare, og vil diskuteres nærmere i notatet (kapittel 7).

At overvekt gir negative helsevirkninger og dermed kostnader for samfunnet, er det bred enighet om, så dette notatet drøfter ikke dette ytterligere.

1.3 Samfunnsøkonomisk analyse

Drøftingen er lagt opp som en samfunnsøkonomisk analyse, for å strukturere argumentasjonen.

I en samfunnsøkonomisk analyse vurderer man nytte/fordeler og kostnader/ulempes ved å gjennomføre et (eller flere) tiltak, opp mot et basisalternativ. Basisalternativet er situasjonen der det ikke gjennomføres noen tiltak. Disposisjonen på notatet er laget med utgangspunkt i trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse²:

1. Problemstilling – beskriv problemstillingen og hva som kan skje hvis ikke noe gjøres (basisalternativ)
2. Spesifiser tiltak
3. Spesifiser virkninger
4. Oppfølging og evaluering

Problemstillingen er allerede beskrevet innledningsvis i dette kapitlet. I kapittel 2 og 3 gjennomgås basisalternativet, det vil si dagens situasjon.

Siden forskningen tyder på at det er usikkert hvorvidt det er sammenheng mellom markedsføring, forbruk og vekt, ser vi på statistikk og forskning knyttet til *enkeltfaktorene*, for å beskrive basisalternativet.

Vi ser nærmere på følgende spørsmål;

- Hvordan reguleres markedsføring i dag?
- Hvordan er markedsføringen rettet mot barn og unge i dag?
- Hvordan er kostholdet i dag?

- Hvor utbredt er overvekt og fedme hos barn og ungdom i dag?
- I hvilken grad er barn og unge forbrukere?

Vi har delt diskusjonen i to kapitler, der kapittel 2 ser på eksisterende regulering, og kapittel 3 ser på dagens situasjon når det gjelder de øvrige relevante samfunnsfaktorene.

I kapittel 4 beskrives forventet utvikling i basisalternativet, altså hvordan vi tror utviklingen vil være dersom man ikke gjennomfører noen tiltak.

I kapittel 5 beskrives selve markedsføringsreguleringstiltaket, hvordan det er foreslått utformet. I kapittel 6 spesifiseres virkningene av å gjennomføre tiltaket.

Vi går ikke inn på hvordan tiltaket skal følges opp og evalueres (jf. punkt 4), da dette vil være noe HOD og BLD må vurdere dersom tiltaket blir gjennomført.

I mange samfunnsøkonomiske analyser er det flere tiltak som vurderes opp mot basisalternativet, fordi analysen skal bidra til å finne det mest hensiktsmessige tiltaket for å nå målsettingene. Her er det kun *ett* tiltak som vurderes. Dette er i utgangspunktet en svakhet, siden det er mulig det vil finnes andre tiltak som vil være bedre egnet for å nå målet om å hindre uønsket vektøkning hos barn og unge. Det har ikke vært mulig innenfor prosjektets ramme å drøfte andre potensielle tiltak inngående, men vi kommer nærmere inn på problemstillingen i kapittel 7.

² Etter Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

2 Dagens regulering av markedsføring rettet mot barn og unge

2.1 Regulering i Norge

Det finnes ikke noe regelverk i Norge i dag som direkte regulerer markedsføring av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker rettet mot barn. Reguleringshensynet håndteres imidlertid i stor grad gjennom eksisterende reguleringer.

Det er særlig to lovverk som regulerer markedsføring og reklame rettet mot barn og unge i Norge i dag, og det er kringkastingsloven og markedsføringsloven. I tillegg kommer opplæringsloven som regulerer markedsføring på skoler. Disse lovene er generelle og omfatter alle produkter inkludert næringsmidler. Matloven regulerer villedende markedsføring av matvarer.

2.1.1 Kringkastingsloven

I henhold til Kringkastingsloven § 3-1 andre ledd kan det "... ikke sendes reklameinnslag³ i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn". Reklame⁴, og forholdet til barn og unge under 18 år er nærmere regulert i forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-6.

Forskriften påpeker at man skal ta hensyn til at all reklame kan bli sett eller hørt av barn, og at man derfor må vise aktsomhet. Videre er det ulovlig å sende reklameinnslag for produkter og tjenester som er av særlig interesse for barn og unge, og det er ikke lov å sende reklameinnslag i tilknytning til barneprogram.

³ Kringkastingsloven § 1-1 fjerde ledd definerer reklame slik: "Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring. Med reklame menes også innslag i fjernsyn som har til formål å fremme kringkasterens egen virksomhet".

⁴ <http://www.lovdatab.no/for/sf/ku/xu-19970228-0153.html#3-6>

2.1.2 Markedsføringsloven

Sentralt i markedsføringsloven er generalklausulen som forbyr urimelig handelspraksis. Det er to hovedtyper urimelig handelspraksis som utdypes i loven: villedende og aggressiv handelspraksis. Videre er det forbud mot "uetisk" markedsføring, dvs. markedsføring som strider mot god markedsføringskikk⁵.

Markedsføringslovens kapittel 4 omhandler beskyttelse av barn, men alder spesifiseres ikke. I § 19 fastslås det at barn er en særlig sårbar gruppe forbrukere som det skal vises særlig aktsomhet overfor. Dette gjelder når handelspraksisen er *berregnet* på barn, men barna må også tas hensyn til dersom markedsføringen kan ses eller høres av dem.

I § 20, annet ledd, er det tatt inn et forbud mot reklame som retter kjøpsoppfordringer direkte til barn, eller direkte oppfordrer barna til å mase på foreldrene eller andre voksne til å kjøpe annonserte produkter til dem. Dette er et forbud som følger av direktivet om urimelig handelspraksis som gjelder for hele EØS området.

2.1.3 Opplæringslova

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (Opplæringslova) § 9-6 pålegger den enkelte skoleeier/skoleleder en plikt til å: "... sørge for at elevane ikkje blir utsette for reklame som er eigna til å skape kommersielt press, eller som i stor grad kan påverke holdningar, åtferd og verdiar, mellom anna på skolens område, i lærebøker og andre læremiddel som blir nytta i opplæringa."

Den enkelte skoleeier må foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av hva som anses egnet

⁵ Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke.

for å skape et kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, adferd og verdier og som dermed ikke skal tillates. Loven omfatter barn og unge i skolealder.

2.2 Regulering i andre land

Norge er blant landene som har utviklet mest regelverk for beskyttelse av barn og unge i markedsføringsammenheng. Andre land som har slike reguleringer er Sverige og provinsen Quebec i Canada. Sverige og Québec har heller ikke særskilte regelverk knyttet til mat og drikke, men de har kringkastingslover slik som i Norge.

Når det gjelder TV-reklame, har det québecanske og det norske regelverket noen likheter ved at det ikke er lov å sende reklameinnslag direkte mot barn.⁶ Det er likevel noen forskjeller, slik vi oppfatter det.

Hvordan et reklameinnslag defineres som direkte rettet mot barn kan variere noe. Norge har utarbeidet en forskrift for hvordan man skal forstå dette (jf. kapittel 2.1.1). Québec har også utarbeidet noen mer spesifikke retningslinjer for hvordan reglene skal tolkes, men her dreier det seg om retningslinjer, ikke forskrifter.

I Sverige er det heller ikke lov å utforme markedsføring slik at den tiltrekker seg interessen til barn (under 12 år)⁷, men det ser ikke ut til å finnes lover eller forskrifter som sier noe om tidspunkt for markedsføringen eller som konkretiserer hvordan utformingen skal være for å være lovlig.

Selv om Norge, Sverige og Québec har mange likheter når det gjelder regulering av markedsføring

rettet mot barn og unge, framstår den norske reguleringen som en god del strengere.

Storbritannia har siden 2007 skjerpet regelverket knyttet til markedsføring av mat og drikke til barn på TV. Det er ikke lov å markedsføre mat- og drikke som har høyt innhold av energi, fett, salt eller sukker⁸ i forbindelse med TV programmer som har særlig interesse for barn under 16 år. Videre er det utarbeidet retningslinjer for hvordan markedsføringen må utformes, uavhengig av sendetid, for å forhindre at barn blir interessert i produktet.⁹

Storbritannia skiller seg ut fra Norge, Québec og Sverige i den forstand at markedsføringsreguleringen er knyttet til matvarer og drikkevarer med høyt innhold av energi, mettet fett, salt eller sukker. Begrensningen gjelder ikke all markedsføring rettet mot barn og unge. Den britiske reguleringen framstår som svakere enn den som Norge allerede har implementert, siden britisk regulering begrenser seg til utvalgte produkter.

USA er nok blant landene som har minst statlig regulering knyttet til markedsføring rettet mot barn. Children's Television Act (1990) begrenser *mengden* av markedsføring i forbindelse med TV-program rettet mot barn under 12 år (12 min. per time på hverdager og 10,5 min. per time i helger).¹⁰ Det er ikke lov med produktplassering i barneprogrammer. I 2006 kom det nye regler som skulle tydeliggjøre at det er forskjell på barneprogrammet og markedsføring av et produkt. I 2007 ble det forbudt å reklamere for nettsider med kommersielt innhold i barneprogrammer.

⁶ <http://www.pubzone.com/fc/child-que/index.cfm>

⁷ http://www.nonpubenfant.org/IMG/pdf/Loi_suedoise.pdf

⁸ Ut fra spesifikasjoner utviklet av Food Standards Agency

⁹ http://stakeholders.ofcom.gov.uk/consultations/foods_new/statement/

¹⁰ <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/303a>

Som de foregående avsnittene viser, er det i dag omfattende statlig regulering av markedsføring rettet mot barn og unge i flere land.. Vi oppfatter at Norge er blant landene som har mest omfattende regelverk for å beskytte barn og unge for markedsføringspress. Kontrasten mellom USA og Norge er spesielt stor.

2.3 Selvregulering i Norge og internasjonalt

I tillegg til ovennevnte omfattende statlig regulering, har norske selskaper gått sammen om selv å begrense markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge, gjennom å utarbeide frivillige retningslinjer for markedsføringen (2007).

Retningslinjene skal "supplere og utdype eksisterende lovverk og bidra til en god og ansvarlig markedsføringspraksis. Retningslinjene skal bevisstgjøre de næringsdrivende på utfordringene i markedsføring av mat og drikke overfor barn og unge, og bidra til at disse gruppene skjermes mot uheldig markedspåvirkning.»¹¹

Produktgruppen som omfattes av retningslinjene er "særlig energitette og næringsfattige produkter". Dette er definert som mat og drikke som har et høyt innhold av fett, særlig mettet fett/transfett, tilsatt sukker eller salt, og et naturlig lavt innhold av vitaminer, mineraler eller kostfiber.

Retningslinjene sier blant annet at markedsføring til barn og unge ikke skal "ha et budskap eller en utforming som utnytter deres tillit, manglende erfaring eller naturlige godtroenhet". Videre skal markedsføring "tydelig fremstå som markedsføring", og den "skal ikke inneholde en direkte uttrykt oppfordring til barn og unge om å kjøpe produktet, eller en

¹¹ HOD og BLD (2012): Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke.

direkte uttrykt oppfordring til barn og unge om å overtale sine foreldre eller andre voksne til å kjøpe produktet til dem".

Det heter videre at leverandører av "energitette og næringsfattige produkter ikke bør utforme reklame direkte rettet mot barn, og annonsering bør ikke skje gjennom medier spesielt beregnet på barn". Man skal også være tilbakeholdende med "bruk av kjente personer eller idoler". Retningslinjene sier også at "skolen skal ikke være en arena for reklame". Videre bør det "ikke inngås avtaler om profilering, utdeling av vareprøver o.l. gjennom arrangement og tilstelninger for barn, der barna deltar alene uten sine foreldre eller foresatte".

Arbeidsgruppen bak høringsnotatet er skeptisk til effekten av selvregulering, og begrunner det bl.a. i en negativ evaluering gjennomført av SIFO som bl.a. påpeker at tilsynsordningen og promoteringen av retningslinjene er svak, og dessuten står markedsaktørene som har tilsluttet seg retningslinjene kun for 65 pst. av all markedsføring.¹² SIFO mener dermed at og at ordningen ikke har fungert tilfredsstillende.

Når det gjelder andelen som har tilsluttet seg retningslinjene, mener vi at anslaget antakeligvis er for lavt. Utgangspunktet for beregningen er medlemsbedriftene i ANFO, som er interesse og serviceorganisasjon for norske annonsører. Disse medlemmene er beregnet til å utgjøre 65 pst. av all markedsføring. Det evalueringen ikke har tatt med, er at også alle medlemmene til VIRKE og NHO også har skrevet under på retningslinjene, slik at dette anslaget er langt høyere.

Det må understrekes at i tillegg til denne SIFO-evalueringen har Standard Norge gjennomført en egevaluering, der resultatene framstår som langt

¹² SIFO (2010): *Gode intensjoner søker eierskap*.

mer positive. Bransjen mener at selvreguleringen har fungert godt, og bidratt til en bevisstgjøring og endret praksis. Eksempelvis har handelen etablert «sunne kasseløsninger» ved at frukt og nøtter er flyttet til kasseområdet, mens sjokolade er flyttet vekk.

Arbeidsgruppen innrømmer at begge evalueringene har sine styrker og svakheter. Dersom det hadde vært gjennomført en nullpunktsanalyse i forkant av at retningslinjene ble etablert, ville vært mulig å si noe sikrere om hvordan utviklingen har vært. Siden det ikke har vært gjennomført noen nullpunktsanalyse av status i markedsføringen, finnes det ikke noen entydig dokumentasjon på om selvreguleringen har medført endringer i hvordan markedsføringen skjer.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at selvregulering har blitt utbredt i flere sektorer for å unngå samfunnsmessig uønsket adferd og for å synliggjøre innsats for bedre samfunnsutvikling. Mest utbredt er samarbeid om ulike kvalitets-, sikkerhets- og miljø-standarder (ISO o.a.). Innenfor miljøområdet er det etter hvert også utviklet avtalesett med frivillige begrensninger som alternativ til lovregulering, som i forhold til gjenvinning og begrensninger av utslipp. Gevinsten ved selvreguleringer er at det tydeliggjør for bedriftene rennommekostnadene ved uønsket adferd, samtidig som reguleringen er fleksibel nok til å unngå utilsiktede markedsendringer.

I 2007 gikk 11 matvareselskap sammen om å endre markedsføringspraksisen rettet mot barn, gjennom den såkalte EU-pledge. I 2012 er ytterligere to matvareselskap¹³ blitt med i alliansen, og markedsføringspraksisen er ytterligere skjerpet:

- Ingen reklamering av produkter rettet mot barn under 12 år, unntatt for produkter som ivaretar et visst næringsinnhold. Dette innebærer å ikke markedsføre i sendetider der minst 35 pst. av publikummet er barn under 12 år.
- Selskapene skal utvikle retningslinjer for å redusere markedsføringen også på internett
- Det er ikke lov å markedsføre produkter på barneskoler, med unntak av om det blir særlig etterspurt eller avtalt med skoleadministrasjonen av utdanningshensyn

Det arbeides p.t. om å konkretisere hva som skal være det konkrete næringsinnholdet i produktene for at de ikke skal kunne markedsføres.

I USA er det også igangsatt initiativ for selvregulering. Her har 16 matvareselskap¹⁴ gått sammen om å endre markedsføringspraksisen i USA rettet mot barn under 12 år, gjennom Children's Food and Beverage Advertising Initiative. Blant annet skal selskapene sørge for at markedsføring av mat- og drikke rettet mot barn under 12 år skal ha et visst næringsinnhold (her er næringsinnholdet definert), eller så skal man ikke markedsføre til denne gruppen over hodet, og man skal ikke markedsføre produkter på barneskoler, jf. EU-pledge over.¹⁵

¹³ <http://www.eu-pledge.eu/content/members-pledges>

¹⁴ <http://www.bbb.org/us/childrens-food-and-beverage-advertising-initiative/>

¹⁵ <http://www.bbb.org/us/about-the-initiative/>

3 Markedsføring, kosthold og overvekt i dag

3.1 Markedsføring i dag

Arbeidsgruppen har i sitt mandat blitt bedt om å og gi en konkret beskrivelse av tilstanden for markedsføring av mat- og drikkevarer til barn og unge per i dag. Beskrivelsen skulle omfatte markedsføringskanaler og omfanget av markedsføringen, samt gi konkrete eksempler.

Dette har vist seg å være en utfordrende oppgave, og arbeidsgruppen kom derfor fram til at den mest hensiktsmessige framgangsmåten var å gjennomføre en spørreundersøkelse blant noen av de største bransjeaktørene, der de ble bedt om å svare på spørsmål om hvilke markedsføringskanaler og virkemidler de hadde benyttet i 2011.

Det framkommer av spørreundersøkelsen at det i hovedsak er TV-mediet som ble benyttet for å markedsføre mat og drikke, og at barn er angitt som målgruppe i 9 pst. av denne markedsføringen.

Barn er i større grad angitt som målgruppe innenfor markedsføringstiltak i «det offentlige rom», som f.eks. på idrettsarrangement, musikkfestivaler, og andre arrangementer – i tillegg på plakater og boards. I tillegg benyttes internettmarkedsføring en god del, særlig sosiale medier og blogger.

Hovedbildet av undersøkelsen er at markedsføringstrykket mot barn er relativt lavt i Norge. Med utgangspunkt i at markedsføring mot barn og unge er strengt regulert i Norge, oppfatter vi at dette er en sannsynlig vurdering.

I tillegg til spørreundersøkelsen, har imidlertid arbeidsgruppen gjort en *egen* vurdering av markedsføringstrykket rettet mot barn og unge. Arbeidsgruppen vurderer eksempelvis at når det gjelder TV-markedsføring, er det ikke 9 pst. av markedsføringen som har barn og unge som målgruppe, men

snarere 68 pst. Arbeidsgruppen vurderer videre at 59 pst. av produktene som markedsføres er «usunne». Hvordan arbeidsgruppene har gjort sine vurderinger kommer ikke fram av høringsnotatet.

Det framkommer av høringsforslaget at siden arbeidsgruppen var *uenig* i flere av vurderingene gjort av bransjen selv, så *bekrefter* kartleggingen arbeidsgruppens generelle oppfatning av at det forekommer mange markedsføringsaktiviteter som myndighetene mener treffer barn og unge, men som bransjen mener har andre målgrupper.¹⁶

Vi stiller oss svært spørrende til denne konklusjonen fra arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen mener at spørreundersøkelsen som ble gjennomført mot bransjen antakelig ikke var godt nok vitenskapelig fundamentert. Det er imidlertid ikke redegjort for hvordan arbeidsgruppens egenvurdering er bedre: Det er derfor uforståelig hvordan undersøkelsene kan bekrefte arbeidsgruppens hypoteser.

Dersom det er svakheter med spørreundersøkelsen rettet mot bransjen, er en mer nærliggende konklusjon at man ikke vet nok om omfanget av markedsføring rettet mot barn og unge.

3.2 Utvikling av kostholdet

I Norge er det tidligere gjennomført to landsdekkende kostholdsundersøkelser blant voksne, i 1993-94 (Norkost 1) og 1997 (Norkost 2). Norkost 3 er den tredje landsdekkende kostholdsundersøkelsen blant voksne i Norge, som nylig er gjennomført.¹⁷ Siden metoden har endret seg fra de foregående undersøkelsene, må det gjennomføres

¹⁶ HOD og BLD (2012): Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke. S. 37

¹⁷ UIO, Mattilsynet, Helsedirektoratet (2012): *Norkost 3 En landsomfattende kostholdsundersøkelse blant menn og kvinner i Norge i alderen 18-70 år, 2010-11.*

en kalibrering for å kunne sammenlikne, og denne ventes i løpet av 2012.

Norkost 3 viser at befolkningens kosthold stort sett er i tråd med myndighetenes anbefalinger for kostens innhold av næringsstoffer. Det er imidlertid fortsatt noen klare ernæringsmessige svakheter. Særlig inneholder kostholdet for mye mettet fett og for lite fiber. Smør/margarin/olje totalt, ost og kjøttprodukter var de viktigste kildene til både mettet fett og enumettet fett.

Saft/brus var den viktigste kilden til tilsatt sukker, men dette inntaket er godt innenfor helsedirektoratets kostråd. Helsedirektoratet anbefaler at under 10 pst. av energiinntaket bør komme fra tilsatt sukker, og i andelen er i dag på 7.¹⁸

Norkost 3 viser også at det er en del forskjeller i inntak av matvarer og næringsstoffer mellom grupper av befolkningen. Deltagere med lang utdanning har et kosthold som regnes som gunstigere for helsen, sammenliknet med deltagere med kortere utdanning. Videre har ikke-røykerne et høyere inntak av frukt/bær og grønnsaker, enn de som røyker daglig.

Selv om vi per i dag ikke får sammenliknet Norkost 3 undersøkelsen med de tidligere undersøkelsene, viser andre undersøkelser at det har skjedd en positiv utvikling i forbruket av antatt sunne produkter.¹⁹ Forbruket av grønnsaker og frukt har økt betydelig over tid og forbruket av tilsatt sukker har minsket de siste ti årene.

¹⁸ UIO, Mattilsynet, Helsedirektoratet (2012): *Norkost 3 En landsomfattende kostholdsundersøkelse blant menn og kvinner i Norge i alderen 18-70 år, 2010-11*, tabell 27.

¹⁹ Helsedirektoratet (2010): *Utviklingen i norsk kosthold. Matforsyningsstatistikk og Forbrukerundersøkelser*.

Fra midten av 1970-årene til begynnelsen av 1990-tallet minsket kostens fettinnhold. Kostens fettsyre-sammensetning endret seg i ønsket retning ved at innholdet av mettede fettsyrer og transfettsyrer minsket. I de senere år har imidlertid nedgangen i kostens innhold av mettede fettsyrer stoppet opp og økt igjen.

I henhold til helsedirektoratet er de største ernæringspolitiske utfordringene i tiden fremover, å øke inntaket av grønnsaker og frukt, grove kornprodukter og fisk, og redusere inntaket av mettet fett og salt i befolkningen samt å redusere inntaket av sukker hos barn og unge. Sammen med økt fysisk aktivitet vil slike kostforandringer redusere forekomsten av overvekt, kreft, hjerteinfarkt og type 2-diabetes. Det er videre en meget stor utfordring å utjevne forskjeller i kostholdsvaner som fører til sosiale helseforskjeller i befolkningen.

Vi mener at ovenstående data tilsier at hovedutfordringen for kostholdet i Norge, ikke er reduksjon av enkelte matvarer, som snacks og sjokolade, men heller økt inntak av enkelte matvarer, som frukt og grove kornprodukter. Sukkerinntaket er godt innenfor Helsedirektoratets vurdering anbefalt inntak, og det høye inntaket av mettet fett skyldes ikke bare olje, som bl.a. finnes i snacksprodukter men også ost og kjøttprodukter. Ost og kjøtt står faktisk for mesteparten av inntaket av mettet fett.

3.3 Overvekt og fedme vekt hos barn og unge

I henhold til Barnevekststudien (2010) gjennomført i regi av Folkehelseinstituttet, framkommer det at til sammen 17 prosent av guttene og 22 prosent av jentene i tredje klasse i Norge (gjennomsnitt 8,3 år) har overvekt eller fedme²⁰. I henhold til en studie i regi av Helsedirektoratet (2005) av vekt hos ung-

²⁰ <http://www.fhi.no/dokumenter/db81677b89.pdf>

dom i 15-16-årsalderen er andelen er det overvekt eller fedme hos om lag 13-14 prosent.

Folkehelseinstituttet påpeker at det finnes lite data om vektutviklingen blant barn i Norge bl.a. fordi veiinger og målinger på helsestasjonene og skole- ne ikke er samlet i ett register eller en studie. To unntak er en studie fra Bergen som viser vekt- og høydemålinger med 30 års mellomrom, og en stu- die av fireåringer i Tromsø. Disse studiene viser at det har skjedd en økning i andelen barn med over- vekt og fedme i perioden mellom 1970 og 2000.

Folkehelseinstituttet påpeker også at det finnes for lite opplysninger til å kunne si om vektøkningen blant barn og unge fortsatt pågår i Norge. Helsedi- rektoratet gjennomførte studier både i 2000 og 2005, og disse viste noe økning i femårsperioden (Kolle 2009). Fra 2005 til Folkehelseinstituttets un- dersøkelse i 2008 var det ingen økning, mens det var en økning (300 gram i gjennomsnitt) fra 2008 til 2010. Folkehelseinstituttet påpeker at det er for tidlig å si om dette er uttrykk for en trend.

Dette innebærer at vi med ganske stor sikkerhet kan si at det har vært en vektøkning blant barn og unge de siste 30-40 årene, men det er mer usik- kert om dette er en vedvarende trend, og det er usikkert hvor stort problemet har vært de siste 10 årene.

Når det gjelder overvekt og fedme, er det både geografiske forskjeller og sosio-økonomiske for- skjeller. Studiene av 8-åringene i 2008 og 2010 viser at vekten er høyest i Nord-Norge og Midt- Norge. Flere undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk posisjon og overvekt i alle aldersgrupper. Ungdommer fra fami- lier med dårlig familieøkonomi har høyere fore- komst av overvekt og fedme sammenlignet med

dem som kommer fra familier med god familieøko- nomi²¹.

I henhold til Folkehelseinstituttet er det endringer i miljøforhold som forklarer endringene i vekten i den norske befolkningen, herunder barn og unge. Det at dagliglivet har blitt mindre fysisk aktivt har trolig hatt betydning. Folkehelseinstituttet har imid- lertid ikke data som kan fortelle om det er endring- er i fysisk aktivitet eller endringer i kosthold og energiinntak som spiller størst rolle, men antar at det er en kombinasjon av begge.

Det er også verdt å minne om at norske 10-12 åringer er blant de sprekeste, minst overvektige og sunneste i Europa. Det viser resultatene fra det EU-finansierte forskningsprosjektet ENERGY, der Norge er med ved Universitetet i Agder og Univer- sitetet i Oslo. I prosjektet er totalt 7200 barn i alde- ren 10–12 år fra sju land målt og veid og spurt om enkelte av sine livsstilsvaner. Landene som er med er Norge, Belgia, Hellas, Ungarn, Nederland, Slo- venia og Spania.²²

Vi mener at ovenstående data innebærer at selv om vektøkning blant barn og unge har vært en ut- fordring de siste 30 årene, er det knyttet større usikkerhet til hvor stor problemstillingen er og også til hvorvidt dette *fortsatt* er en problemstilling. Fordi årsakene til vektøkning hos barn og unge er kom- plekse og sammensatte er det videre knyttet usik- kerhet til hensiktsmessigheten av å forsterke rela- tivt sterke markedsføringsreguleringstiltak.

²¹ http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=Main-Left_6039&MainArea_5661=6039:0:15,4576:1:0:0:::0:0&MainLeft_6039=6041:84303::1:6043:18:::0:0

²² <http://www.forskning.no/artikler/2012/mai/322097>

3.4 Barn og unge som forbrukere og foreldrenes ansvar

Et grunnleggende premiss for reguleringsforslaget er at barn i større grad enn tidligere har blitt forbrukere med egne preferanser og kjøpekraft. Dessverre finnes det ikke dokumentasjon på hvor mye barn og unge bruker på mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker, ei heller hvordan dette forbruket har utviklet seg over tid.

Vi finner ingen grunn til å tvile på at tendensen er slik høringsutvalget beskriver, nemlig at barn og unge i økende grad har penger til rådighet som de kan disponere til det de måtte ønske. Dersom barnas «pengebeholdning» øker, er det også sannsynlig at forbruket går opp, herunder forbruket av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett,

transfett, salt og/eller sukker. Økning i forbruk som følge av økt tilgang på penger, gjelder i utgangspunktet for alle normale varer og er i seg selv en forklaringsfaktor på en stor del av registrert økning i forbruket av de fleste varer.

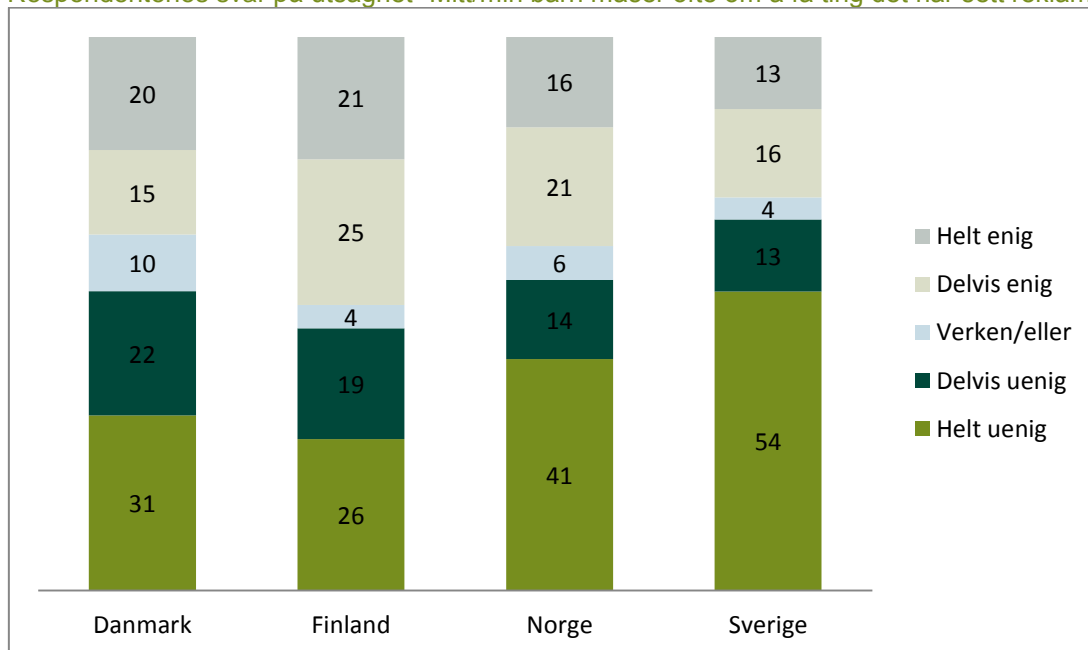
Vi mener imidlertid at det er påfallende ved høringsnotatet at ansvaret *foreldre* har for å påvirke barns forbruksmønster er utelatt fra drøftingen.

SIFO gjennomførte i 2005 en studie som så på kommersielt press rettet mot barn og unge.²³ Rapporten dreier seg om forbruk blant barn og unge generelt, men gir likevel noen interessante konklusjoner.

Foreldre ble bl.a. bedt å gjøre vurderinger av utsagnet "Mitt/min barn maser ofte om å få ting det har sett reklame for". Utsagnet ble formulert gene-

FIGUR 1

Respondentenes svar på utsagnet "Mitt/min barn maser ofte om å få ting det har sett reklame for".



[Text]

²³http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2005-567/at_download/publicationfile

relt, fordi det finnes mange måter å reklamere på og det finnes mange medier å reklamere i, og det ville derfor være for ressurskrevende å undersøke enkelte typer av reklame.

Resultatene antyder at dette ikke er et stort problem. I Norge og Sverige, der regulering av markedsføring er strengest, er det henholdsvis 16 pst. og 13 pst. som er helt enig i utsagnet, jf. Figur 1.

4 Forventet utvikling i basisalternativet

Som det fremkommer av de øvrige kapitlene, er markedsføring rettet mot barn og unge regulert sterkt i Norge sammenliknet med andre land. I tillegg har de store selskapene, både i Norge, EU og USA gått sammen om å begrense markedsføringen rettet mot barn og unge gjennom selvregulering.

Arbeidsgruppen påpeker at i og med at innholdet i retningslinjene i Norge neppe er strengere enn det som følger av markedsføringsloven, vil dette i så fall si at virkningen av retningslinjene bare har vært at bransjen nå har lagt seg på det aktsomhetsnivået som følger av lovverket. Av den grunn tillegges ikke retningslinjene noe særlig vekt.

Vi opplever det som en lite begrunnet avvisning av verdi av frivillige retningslinjer. Når selskaper er delaktige i arbeidet med å redusere markedsføring av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker mot barn og unge, gjennom å utarbeide retningslinjer og forankre dette i egen organisasjon, er det et tegn – i seg selv – på at dette er noe som også bransjen er opptatt av.

De virksomhetene som *har* underskrevet retningslinjene (og som nevnt utgjør disse virksomhetene en *stor* andel av total markedsføring) er også villige til å arbeide for at flere aktører også implementerer retningslinjene, selv om de påpeker at dette er et arbeid som de ikke kan gjøre alene. Dette tyder på at markedsføringspresset rettet mot barn og unge neppe vil øke, men det er mer nærliggende å tro at det vil reduseres.

Når det gjelder kostholdet, så er dette i kontinuerlig endring. I Norge har vi sett hvordan «mote» påvirker kostholdet, og seneste eksempel er lavkarbo-dietten som ble mye markedsført i slutten av 2011.

Selv om Norges befolkning per i dag ikke har det kostholdet som Helsedirektoratet anbefaler, har kostholdet endret seg i den retningen. For en stor del av Norges befolkning kan man kanskje snakke om en sunnhetstrend, der kosthold og trening i større grad har fokus enn tidligere. Statistikk fra SSB viser f.eks. at prosentandelen som trener en eller flere ganger i uka har økt med flere prosentpoeng siden 2002.

En rasjonell markedsaktør vil tilpasse seg markedet. Er «sunne» produkter etterspurt, vil markedsaktørene produsere og markedsføre denne typen produkter. Et nylig eksempel på en slik tilpasning er reduksjonen av palmeolje i norsk industri. Faktisk har forbruket av palmeolje blitt redusert med to tredeler, som følge av endringer i produksjonen.²⁴

Dersom «sunnhetstrenden» vedvarer, er det grunn til å tro at matvareprodusenter i større grad vil produsere og markedsføre «sunne produkter», sannsynligvis på bekostning av mer «usunne» produkter.

Samtidig er det grupper av befolkningen som kan sies å ikke ta del i «sunnhetstrenden» per i dag.²⁵ Det er vanskelig å si hvordan utviklingen vil bli for denne delen av befolkningen når det gjelder kosthold, men i den grad det vil skje en vridning av produksjon og markedsføring rettet mot «sunne» produkter, kan det ikke utelukkes at man kan se en positiv utvikling også for denne delen av befolkningen, men i så fall med en tidsforsinkelse.

²⁴ <http://www.nrk.no/helse-forbruk-og-livsstil/1.8221187>

²⁵ Jf. eksempelvis Helsedirektoratets Utvikling i Norsk kosthold 2011.

5 Om reguleringsforslaget²⁶

Hensikten med forskriften er å fremme helse gjennom forebygging av overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen. Virkemiddelet er å regulere markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge. Forskriftsforslaget sier at markedsføring rettet mot barn og unge av energitette, salte og næringsfattige næringsmidler, er forbudt.

I arbeidet med å utforme restriksjonene for markedsføring av mat og drikke til barn og unge, har arbeidsgruppen bl.a. tatt utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva slags mat og drikkevarer bør omfattes av markedsføringsrestriksjonene?
- Hvilken aldersgruppe skal beskyttes av restriksjonene?
- Hvilke aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer skal omfattes av restriksjonene?
- Hvordan skal man forstå begrepet «markedsføring *rettet mot* barn og unge».

I tillegg har arbeidsgruppen gjort vurderinger av tilsynsordninger og hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å håndheve regelverket.

5.1 Hva slags mat og drikkevarer skal omfattes av markedsføringsrestriksjonene?

Det konkrete forslaget til markedsføringsregulering er utformet på en slik måte at det vil regulere markedsføring av matvaregrupper, slik de er definert gjennom tolltariffsystemet.

Arbeidsgruppen har lagt vekt på å fange opp mat- og drikkevarer med høyt innhold av fett, sukker og/eller salt. Dette innebærer:

- Sjokolade og sukkervarer, herunder søte pålegg og desserter
- Snacks
- Drikkevarer
- Hurtigmat
- Spise-is
- Frokostblandinger
- Kaker, kjeks og annet søtt bakverk
- Yoghurt og liknende

Regelverket skal kun omfatte de «mest usunne» næringsmidlene, hvilket innebærer at noen næringsmiddelgrupper vil omfattes i sin helhet av regelverket, mens det for andre av næringsmiddelgrupper kan være deler av gruppen som omfattes. Eksempelvis vil all sjokolade og godteri omfattes av forbudet, i tillegg til spise-is, mens det innenfor «frokostblandinger» kun vil være de «mest usunne» produktene som omfattes.

I tillegg er drikkevarer med tilsatt sukker og med kunstig søtstoff omfattet av reguleringen.

5.2 Hvilken aldersgruppe skal beskyttes av restriksjonene?

Arbeidsgruppen foreslår at man legger til grunn samme forståelse av begrepet «barn» som etter markedsføringsloven. Dette omfatter mindreårige under 18 år, men ved vurderingen av et konkret markedsføringstiltak vil målgruppens alder og utvikling tillegges vekt.

5.3 Hvilke aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer skal omfattes av restriksjonene?

Arbeidsgruppen legger grunn til at begrepet «markedsføring» skal omfatte all virksomhet som den næringsdrivende foretar utad som er direkte knyttet til å fremme salget av eller selge varer til for-

²⁶ Hele kapittelet er bygget på HOD og BLD (2012): Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke.

brukere. Det antas at det sjelden vil være tvil om det dreier seg om markedsføring eller ikke, siden det ligger i markedsføringens natur at den vil skape oppmerksomhet om varen utad.

5.4 Hvordan skal man forstå begrepet «markedsføring rettet mot barn og unge».

I kringkastingsloven benyttes begrepet «spesielt rettet mot barn og unge». I forslaget til nye retningslinjer, benyttes begrepet «rettet mot». I forskriftsutkastet er det spesifisert hvordan man skal vurdere hvorvidt markedsføringen er rettet mot barn og unge eller ikke. Det fremkommer av forskriften at «ved vurderingen av om markedsføring er rettet mot barn og unge, skal det blant annet legges vekt på

- a) om markedsføringen eller de markedsførte næringsmidlene har en presentasjonsform, innhold eller utforming som kan appellere til barn og unge, for eksempel på grunn av språk, farger, effekter eller bildebruk,
- b) tid og sted for markedsføringen,
- c) om barn og unge medvirker,
- d) om barn og unge er den uttalte målgruppen for markedsføringen eller mediet som benyttes,
- e) om barn og unge er de forventede eller faktiske mottakerne av markedsføringen, uavhengig av den uttalte målgruppen for markedsføringen,
- f) bruk av personer som er kjent av eller kan appellere til barn og unge,
- g) bruk av animasjon eller tegnede figurer som kan appellere til barn og unge,
- h) bruk av tilleggsytelser, gaver, leker, kupper, rabatter eller samleobjekter som kan appellere til barn og unge,
- i) bruk av konkurranser, leker eller spill som kan appellere til barn og unge,

- j) sponing av produkter, aktiviteter eller steder som er populære blant barn og unge eller som når barn og unge som deltakere eller publikum i vesentlig grad»

5.5 Tilsyn, klagemuligheter og håndhevelse

Arbeidsgruppen foreslår at Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet og at Markedsrådet behandler klagesaker.

For å håndheve regelverket skal tilsynsmyndighet ha mulighet til å håndheve regelverket på flere nivåer:

- Opplysningsplikt
- Vedtak om retting
- Tvangsmulkt
- Straff

Tilsynsmyndighet skal ha en generell rett til å kreve opplysninger fra relevante virksomheter. Dersom tilsynsmyndigheten konstaterer lovbrudd, er neste skritt å kreve retting av forholdet innen en viss frist. Videre skal det være mulighet til å fastsette en tvangsmulkt dersom forholdet ikke rettes innen fristen. Detaljene rundt fastsetting av tvangsmulkt og ev. tilsynsmyndighetenes saksbehandling kan fastsettes ved forskrift, men det er ingen forutsetning.

Når det gjelder straff, mener arbeidsgruppen at det ikke vil være behov for å benytte straff som virkemiddel for det foreslåtte regelverket, men at man heller i større grad benytter administrative sanksjoner ved vesentlige eller gjentatte overtredelser.

5.6 Tolkninger av regelverket

Med utgangspunkt i forskriftens ordlyd, mener DAMVAD at det antakelig vil være vanskelig å sette grenser for hva som vil være lov og hva som

ikke vil være lov innenfor markedsføring av «usunne» mat- og drikkevarer.

For det første er begrepet «rettet mot barn og unge» vanskelig å tolke – selv om forskriften gir noen indikasjoner på hva som skal legges i det.

For det andre er aldersgrensen 18 år – ikke 12 år. Jo eldre ungdommen er, jo mer sannsynlig er det at preferansene vil nærme seg en voksen person. Vi mener det vil være vanskelig å vurdere hvorvidt markedsføringen er rettet mot en 17-åring eller en 18-åring.

Dette innebærer at virkningene av reguleringen vil være vanskelig å vurdere. Virkningen vil avhenge en god del av hvor strenge tilsynsmyndigheten vil være, noe kun praksis kan avgjøre. I neste kapittel vil vi bl.a. diskutere hva vi vurderer er de viktigste virkningene knyttet til å innføre strengere regulering av markedsføring

6 Virkninger

Med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som foreligger per i dag, stiller vi spørsmål ved hvorvidt restriksjoner på markedsføring er det beste tiltaket for å redusere overvekt. Vi legger til grunn at markedsføring av produkter bidrar til økt salg, for ellers vil ikke selskapene benyttet seg av virkemiddelet. Men hva er egentlig sammenhengen mellom markedsføring, preferanser, kosthold og overvekt? Og hva vil være virkningene av å regulere markedsføringen ytterligere?

6.1 Fordeler /nyttevirkninger

6.1.1 Sammenhengen mellom markedsføring, kosthold og overvekt

Vi oppfatter at arbeidsgruppen er noe selektivt når det gjelder hvilke forskningsrapporter det refereres til og hvilke som utelates når det gjelder sammenhengen mellom markedsføring, kosthold og overvekt. Det kan se ut til at det for hver forskningsrapport som påviser en sammenheng, er det en annen som motbeviser dette. Rapportene gjennomført av Hastings G. et al.²⁷ virker som de mest grundige forskningsrapportene på området, siden de oppsummerer og syntetiserer forskning som har vært gjort på feltet.

Hastings G. et al (2009), har i samarbeid med andre gjennomført tre studier som omhandler omfanget av og effekter av markedsføring av mat ret-

²⁷ Hastings G. et al. Review of the research on the effects of food promotion to children. Glasgow, University of Strathclyde, Centre for Social Marketing, 2003. Hastings G. et al. The extent, nature and effects of food promotion to children: a review of the evidence. Geneva, World Health Organization, 2006.

Cairns G, Angus K, Hastings G. The extent, nature and effects of food promotion to children: a review of the evidence to December 2008. Geneva World Health Organization 2009.

Studien gjennomført i 2006 er en oppdatering av studien som ble gjennomført i 2003, og 2008 er en ny oppdatering av disse.

tet mot barn. Disse studiene går systematisk gjennom eksisterende forskning på feltet og vurderer validiteten av forskningen. Konklusjonene i studien baseres seg derfor på eksisterende kunnskap på feltet.

En annen studie som arbeidsgruppen trekker også frem, nemlig McGinnis (2006)²⁸, som er en tilsvarende gjennomgang av eksisterende forskning, men med fokus på USA. Studiene legger vekt på TV-reklame, fordi det tradisjonelt har vært gjennom disse kanalene at markedsføring av «usunn mat» rettet mot barn og unge har vært mest utbredt. Det framkommer av disse fire studiene at²⁹:

- Markedsføring av mat med høyt innhold av fett, sukker eller salt til barn er omfattende og utbredt over hele verden – i kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsanbefalinger
- Den største delen av markedsføringen utgjøres av følgende fem matvaregrupper; sukkerrike frokostblandinger, brus, søtsaker, snacks og hurtigmat
- Markedsføringen benytter virkningsfulle teknikker til å fange oppmerksomheten til barn og den virker. Det er særlig godt dokumentert at reklame for usunn mat og drikke påvirker barns matpreferanser, kjøpeadferd og forbruksmønster

En utfordring knyttet til disse fire studiene, er at de ser på utbredelsen av markedsføring i et globalt perspektiv, og i en tidsperiode der markedsføring rettet mot barn og unge var mer utbredt (de fleste studiene var gjennomført på 90-tallet). De er der-

²⁸ McGinnis JM, Gootman JA, Kraak VI eds. Food marketing to children and youth: threat or opportunity? Washington DC, Institute of Medicine, National Academics Press, 2006

²⁹ HOD og BLD (2012): Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke.

med ikke nødvendigvis tilpasset den konteksten Norge er i – altså et samfunn der markedsføring rettet mot barn og unge allerede er godt regulert.

Mesteparten av kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet i USA, og som kapittel 2.2 er inne på, er dette et land med svært lite regulering. Selv om det i studien dokumenteres at reklame for «usunn mat og drikke på TV» påvirker barns matpreferanser, kjøpeadferd og forbruksmønster», gjelder dette altså i områder der barn og unge er *svært* utsatt for reklame og markedsføring.

Det finnes ingen studier som ser på problemstillingen i den *norske* konteksten. I henhold til økonomisk teori vil flere penger til barns og unges disposisjon gi økt forbruk av alle normale varer barn og unge ønsker. Det er liten grunn til å anta at påvirkning av forbruk fra en mild og begrenset markedsføring er like sterk som kraftig og aggressiv markedsføring. Det er følgelig lite som tilsier at den markedsføringen barn og unge i Norge blir utsatt for i dag, har de samme konsekvensene som markedsføringen barn og unge i USA blir utsatt for. Dermed vil det være vanskelig å si at virkningen av å regulere markedsføring i Norge *ytterligere*, vil bidra til at norske barn og unge vil kjøpe og spise mindre godteri.

Selv om det finnes studier som viser at markedsføring kan påvirke barns preferanser, så er det ingen studier som viser sammenhengen mellom markedsføring av «usunn mat og drikke» til barn og overvekt.

Arbeidsgruppen viser til kunnskapsoversikten til McGinnis (2006), som viser at det er en sterk statistisk sammenheng mellom eksponering for TV-reklame og fedme blant barn. Imidlertid kan man ikke utelukke alternative forklaringer til dette, og derfor kan man ikke konkludere med en årsaks-

sammenheng mellom disse faktorene. Andre faktorer, som for eksempel kobling mellom TV-seing og mangel på aktivitet eller sosio-kulturelle faktorer spiller også en stor rolle. De aktuelle studiene som McGinnis har gjennomgått har dessuten svært vanskelig å skille mellom TV-titting generelt og eksponering for reklame.

Etter vår vurdering tilsier ikke studiene som arbeidsgruppen refererer til at ytterligere regulering av markedsføring i Norge, vil bidra til at barn og unge vil bli mindre overvektige.

6.1.2 Avtagende nytte

Som de forrige avsnittene er inne på, er det vanskelig å påvise sammenheng mellom markedsføring av «usunn mat- og drikke» til barn og barns overvekt. Usikkerheten om hva som er sammenhengen er i seg selv tilstrekkelig til å stille spørsmål ved om regulering av markedsføring vil være det mest treffsikre virkemiddelet for å redusere overvekt.

Men la oss si at det hadde vært påvist en sammenheng mellom markedsføring av usunne produkter rettet mot barn og unge og økt overvekt. Det interessante spørsmålet i så fall, er om det vil gi noe vesentlig *ekstra* nytte å gå fra en situasjon hvor markedsføringen er gjennomregulert til mer ytterliggående regulering.

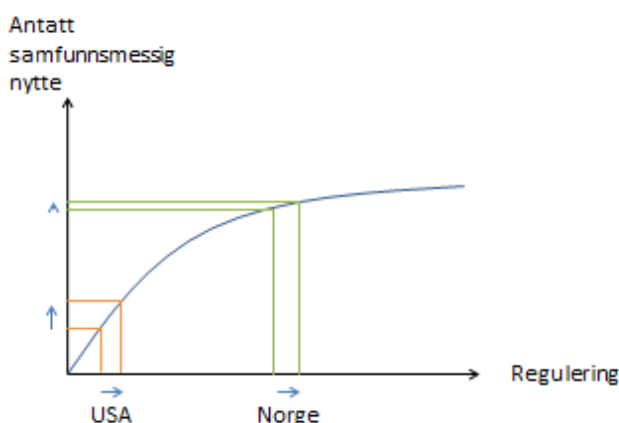
På en rekke områder er det slik at verdien av et ekstra gode faller etter hvert som mengden av godet øker. Det er fullt mulig at en tilsvarende effekt gjør seg gjeldende ved ekstra tilstramminger i en regulering. Selv om grensenytten av en regulering er positiv, kan altså nytten av en ekstra innstramming være lavere enn den første begrensningen.

Med andre ord, selv om en regulering i seg selv er positiv, kan nytten av å øke reguleringen fra «streng» til «meget streng» være marginale.

Figur 2 illustrerer denne dynamikken, med eksemplene USA og Norge. Som vi vet er Norge mer regulert enn USA. Dersom begge land øker reguleringen med «like mye», vil nytteeffekten av reguleringen antakelig være langt høyere i USA enn Norge (figuren viser nesten fire ganger så høy, men dette er kun ment for å illustrere poenget. Hvor Norge og USA er plassert på reguleringsaksen vet vi ikke).

FIGUR 2

Prinsippet om avtagende grensenytte



En avtakende grensenytte av en produktregulering er like fullt meget trolig. I et slikt perspektiv er kostnadene ved å gjennomføre ytterlige reguleringer særlig interessant.

6.2 Ulemper/kostnader

Kostnadene arbeidsgruppen har trukket fram er i hovedsak statlige kostnader knyttet til implementering og forvaltning av et nytt regelverk. Vi mener dette er en for enkel analyse, blant annet fordi arbeidsgruppen har utelatt å inkludere kostnadene bransjen vil utsettes for. I en samfunnsøkonomisk analyse bør alle berørte aktører inkluderes. Under beskrives kostnadene som DAMVAD mener må inngå i en samfunnsøkonomisk analyse.

6.2.1 Kostnader forbundet med tolkning av regelverket – offentlig administrasjon

De statlige kostnadene som skisseres, knyttet til utvikling, implementering og forvaltning av regelverket er alle relevante. Forvaltning krever ressurser som alternativt kunne vært benyttet til andre forhold.

Offentlig finansiering betinger dessuten skattlegging, noe som også skaper effektivitetstap i økonomien generelt, jf Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser, hvilket arbeidsgruppen også har tatt høyde for.

Arbeidsgruppen har også tatt høyde for at det vil komme klagesaker fra bransjen som må behandles. Dette følger av at regelverket vil kunne ha ulike tolkninger.

6.2.2 Kostnader forbundet med tolkning av regelverket - bransjen

Klagegangen vil imidlertid bidra til kostnader også for næringsaktørene, ikke bare staten. Alle kostnader næringsaktører har knyttet til uklare tolkninger ved et regelverk krever også ressurser og er derfor reelle kostnader som må tas hensyn til.

Vi har ikke forsøkt å beregne kostnadene forbundet ved å utarbeide klagesaker, men det er nærliggende å tro at næringsaktører vil bruke minst like mye ressurser som staten, eller mer, på dette. Av den grunn vil man kunne tenke seg at kostnaden vil være det dobbelte av det arbeidsgruppen har satt opp.

I tillegg vil bransjen kunne ha kostnader forbundet ved å utvikle markedsføringskampanjer – som i neste omgang blir forbudt. Denne «avbruddskostnaden» følger også av at det er rom for tolkninger i regelverket. Kostnaden vil avhenge av i hvilken grad bransjen vinner frem i sine klagesaker.

Både klagekostnader og «avbruddskostnader» vil til en viss grad være tidsavhengige. Det er grunn til å anta at klarheten ved regelverket blir mindre over tid, noe som mest sannsynlig vil redusere disse kostnadene. Kostnadene er like fullt reelle.

6.2.3 Kostnader forbundet med redusert innovasjon - bransjen

Som vi har sett av kapittel 5.1, er en konsekvens av markedsføringsreguleringstiltaket at enkelte matvaregrupper, slik som is og sjokolade, i sin helhet blir omfattet av forbudet. Videre vil det fortsatt være rom for tolkninger av regelverket, og det er en fare for at det er svært mange produkter som bransjen ikke vil få markedsført i det hele tatt.

Markedsføring er det viktigste virkemiddelet bransjen har for å informere forbrukere om innovasjoner og nyvinninger. Dersom det blir forbudt å markedsføre, vil insentivene til å drive innovasjon og nyvinninger i dette markedet reduseres. Hvorfor utvikle et nytt produkt man ikke kan informere om? Innovasjon og produktutvikling tar mange veier og kan ikke forutses på forhånd. Dette vil igjen kunne bidra til at det ikke vil utvikles «sunnere» produkter innenfor de produktkategoriene som omfattes av forbudet.

Palmeolje er igjen et godt eksempel på denne problemstillingen. En av årsakene til at palmeolje i stor grad ble benyttet i en rekke produkter, er fordi det er rimelig. I en situasjon der det ikke er lov å markedsføre at produktet er blitt forbedret ved at man heller har gått over til andre typer vegetabilsk olje, vil insentivet for å forbedre produktet reduseres betraktelig. Det vil heller ikke være noe insentiv for andre aktører å «følge etter». Som et resultat vil man kunne risikere at ingen aktører forsøker å forbedre produktene sine.

Kostnadene ved å bremse innovasjon er uberegnelig. Det er likevel verdt å understreke at innova-

sjon er den viktigste kilden til økonomisk vekst. Bedrifter som stopper å innovere vil over tid risikere å bli gradvis mindre interessant som leverandør. Dersom Norge faktisk stopper innovasjonen innen enkelte produktkategorier, er det all grunn til å regne med at konkurranseevnen til norske produsenter vil svekkes versus tilsvarende utenlandske. Kostnadene vil dermed være tap av økonomisk verdiskaping og forretningskompetanse.

Forbud mot enhver reklame kan sies å stenge hele handlingsrommet for kreativitet. Dersom man heller innretter regulering på en slik måte at det er handlingsrom for kreativitet, så vil det kunne bidra til mer innovasjon. Eksempelvis, dersom reguleringen tok utgangspunkt i næringsinnholdet i de enkelte matvarene, framfor hele produktkategorier, ville det krevet en tilpasning til rammene, som ville medført innovative prosesser. Dette taler for at man heller bør se på reguleringer der det er innholdssammensetningen som er det førende prinsippet for om noe skal være lov eller ikke lov å markedsføre.

6.2.4 Kostnader forbundet med tapte markedsandeler – redusert verdiskaping

Selv om det vil innføres strengere regulering av markedsføring i Norge, så vil dette som nevnt kun omfatte norske aktører.

I Norge har familier tilgang på langt flere medier enn tidligere, og det er bl.a. en stor del utenlandske tv-kanaler som norske familier kan få i sin kanalpakke. I henhold til Canal Digital er Disney Channel den mest populære barne tv-kanalen som tilbys i landet. For ungdommer er det også mange muligheter, avhengig av interesser, men eksempelvis er MTV og Discovery er populære kanaler.

Kun et fåtall av «barnekanaler» er reklamefrie. Dette innebærer at det fortsatt vil kunne sendes reklame på de øvrige kanalene. I og med at et fler-

tall av disse kanalene sender fra utlandet, vil ikke de være omfattet av reguleringen i Norge. Få norske aktører benytter utenlandske tv-kanaler for egen markedsføring, siden hovedmålgruppen for disse kanalene er i land hvor deres produkter i liten grad selges. Samtidig er det fler og fler nordmenn som ser på utenlandsk tv, og som dermed blir eksponert for utenlandsk reklame.

Dette innebærer at nordmenn som ser på utenlandske tv-kanaler i større grad blir utsatt for reklame fra internasjonale aktører. Dette kan igjen bidra til at norske aktører taper markedsandeler til utenlandske aktører innenfor eks. sjokolade, is og snacks.

I et internasjonalt samfunnsøkonomisk perspektiv, er dette mer snakk om en fordelingsvirkning enn en ren kostnad. For Norge kan det imidlertid gi uheldige konsekvenser. Reduserte markedsandeler kan medføre nedgang i produksjon som igjen reduserer verdiskapingen knyttet til denne etterpurte produksjonen, noe som er en kostnad for landet.

Dessuten benytter norsk produksjon i hovedsak norske innsatsfaktorer og således landbruksvarer. Ved redusert produksjon, vil bøndene i mindre grad få avsetning for produksjonen sin

Tilnærmet reklameforbud i Norge for enkelte produkter vil trolig medføre at norske produsenter i større grad bruker utenlandske TV-kanaler med norske seere. På den måten minskes tapet av konkurranseevne i Norge. Samtidig vil dette medføre reduserte reklameinntekter for TV2, slik at samfunnskostnadene i Norge likevel vil økes

Det er neppe grunn til å anta at flertallet av nordmenn vil benytte utenlandske kanaler. Effekten av å reklamere på utenlandske kanaler vil derfor trolig

være lavere enn av å reklamere på norske kanaler – de når ut til færre folk. Norske produsenter vil derfor trolig ha en mindre andel av samlet reklame i utenlandske kanaler enn i norske.

6.3 Andre ulemper - sponning

Markedsføringsreguleringsforslaget innbefatter også sponning. I dag får frivillige organisasjoner og sportsforeninger i stor grad inntekter gjennom sponning. Eksempel på dette er Diplom-is, som sponset Norway Cup i 2012.

I utgangspunktet er ikke nedgang i sponsorinntekter for organisasjoner og foreninger å vurdere som en samfunnsøkonomisk kostnad, for her er det også snakk om fordelingsvirkninger³⁰. Imidlertid kan vi nok slå fast at det vil være svært uheldig for disse virksomhetene at inntektene går ned. Dette vil i ytterste konsekvens gjøre det vanskelig for organisasjoner og foreninger å gjennomføre arrangement – som er til glede for barn og unge.

6.4 Oppsummering fordeler/ulemper

Siden sammenhengen mellom markedsføring og vektøkning ikke er godt nok dokumentert, blir det ikke riktig å beregne nytteverdien av reguleringsforslaget ut fra reduserte helsekostnader knyttet til kostholdrelaterte sykdommer.

Vi har ikke klart å identifisere andre positive konsekvenser av å regulere markedsføring enn antatt vektteffekt. Samtidig har vi identifisert flere kostnader forbundet med å innføre tiltaket, enn det som arbeidsgruppen har sett på. Utvalget har kun for-

³⁰ Konsekvensen av at sponning ikke blir lov, er at matvarebransjen ikke bruker penger på det. I så måte er det et tap for de frivillige organisasjonene, men «gevinst» for matvarebransjen som da ikke bruker disse pengene.

holdt seg til statlige kostnader forbundet ved utvikling, implementering og forvaltning av regelverket, og utelatt næringsaktørenes kostnader.

Den viktigste og største kostnaden som følge av markedsføringsreguleringstiltak, mener vi er forbundet med at matvareprodusenter ikke vil få anledning til å markedsføre nyvinninger og innovasjoner.

Vi mener at det i liten grad kan identifiseres positive virkninger av markedsføringsreguleringstiltaket, samtidig som det kan identifiseres svært høye kostnader. Med dette som utgangspunkt vurderer DAMVAD det som at foreslått innstramminger i markedsføringsreguleringene ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

7 Andre relevante tiltak?

Som nevnt i kapittel 1.2 er det fire faktorer som arbeidsgruppen ønsker å påvirke ved å gjennomføre markedsføringsregulerende tiltak. Det er altså:

- *Markedsføringen* rettet mot barn og unge av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- Barn og unges *forbruk* av mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, salt og/eller sukker
- *Overvekt og fedme* hos barn og unge
- *Helsekostnader* i samfunnet

I dette kapitlet diskuterer vi kort hvorvidt det kan være andre tiltak som er mer hensiktsmessige enn det foreslåtte tiltaket for å redusere markedsføring, forbruk, overvekt og helsekostnader.

At en strengere regulering vil medføre redusert markedsføring, hersker det liten tvil om. Med utgangspunkt i reguleringsforslaget vil det være hele produktkategorier som ikke kan markedsføres i det hele tatt. Imidlertid har ikke arbeidsgruppen diskutert i noen særlig grad hvorvidt det finnes andre tiltak som også kan bidra til redusert markedsføring, så det ser vi nærmere på i dette kapitlet.

Innledningsvis kan det være hensiktsmessig å minne om at årsaker knyttet til overvekt og fedme hos barn er komplekse og sammensatte. En foresight-studie gjennomført i Storbritannia, viser 106 ulike årsaker, der markedsføring er en marginal årsak sammenliknet med øvrige. Figur 3 illustrerer dette. Markedsføring er sirklet med blått, siden bildet er så komplisert.

Vi ønsker her å se nærmere på alternative tiltak som kan bidra til å redusere forbruk av usunne matvarer, og alternative tiltak for å redusere overvekt og fedme hos barn og unge. Siden vi ikke er overbevist om sammenhengen mellom disse fakto-

rene, syns vi det er mest fornuftig å diskutere faktorene hver for seg.

7.1 Tiltak for å redusere markedsføring

Arbeidsgruppen diskuterer så vidt om en innskjerping av retningslinjene kunne være et alternativ til en strengere markedsføringsregulering. Det fremkommer av høringsutkastet at arbeidsgruppen er «skeptisk til hva bransjen vil kunne oppnå når det gjelder innskjerping av retningslinjene». Ankepunktet er at det ved utarbeidelsen av de eksisterende retningslinjene, viste seg vanskelig å gå noe lengre enn det eksisterende lovverket. Arbeidsgruppen ser derfor ikke helt hensikten med retningslinjene.

Etter vår vurdering undervurderer arbeidsgruppen effekten av bevisstgjøring hos markedsaktørene av hva som er samfunnets forventninger til dem. Merkevarerbyggere er vare for negativ oppmerksomhet. Brudd på retningslinjer begrunnet i samfunns-hensyn vil normalt bli oppfattet som «negativ reklame». Negativ reklame kan arte seg både som mediaomtale og etterfølgende «munn-til-munn» omtale. På den måten kan negativ reklame bli langt mer kostbar enn eventuell gevinst av å lansere reklame i strid med retningslinjene.

Sammenhengen mellom barn og unges næringsinntak og vekt er så mye diskutert i vår tid at det er all grunn til å anta at retningslinjene har en reelt disiplinierende effekt på markedsaktørene.

For myndighetene er selvregulering i form av frivillige retningslinjer også langt mindre kostnadskrevene å håndheve. Som vi har vært innen på omfatter reguleringskostnader også kostnader i forbindelse med klagebehandling og annet. På andre områder av samfunnet er det en økende oppmerksomhet av hvordan selvregulering bidrar til å dem-

pe reguleringskostnadene i samfunnet. (Jf. kap. 2.3).

For selskaper som inngår i frivillige selvreguleringsavtaler, vil det være en kostnad å bryte ut av dem, fordi at det vil medføre tap av renommé. Det er denne mekanismen som sikrer at systemet fungerer.

Selvregulering er også en mer fleksibel ordning, som kan tilpasse seg raskere enn det et lovverk kan. Dersom det utvikles produkter som er mer

«sunne» eller innehar andre positive egenskaper, så vil det man gjennom et selvreguleringsystem kunne tilpasse seg enklere enn gjennom en streng regulering.

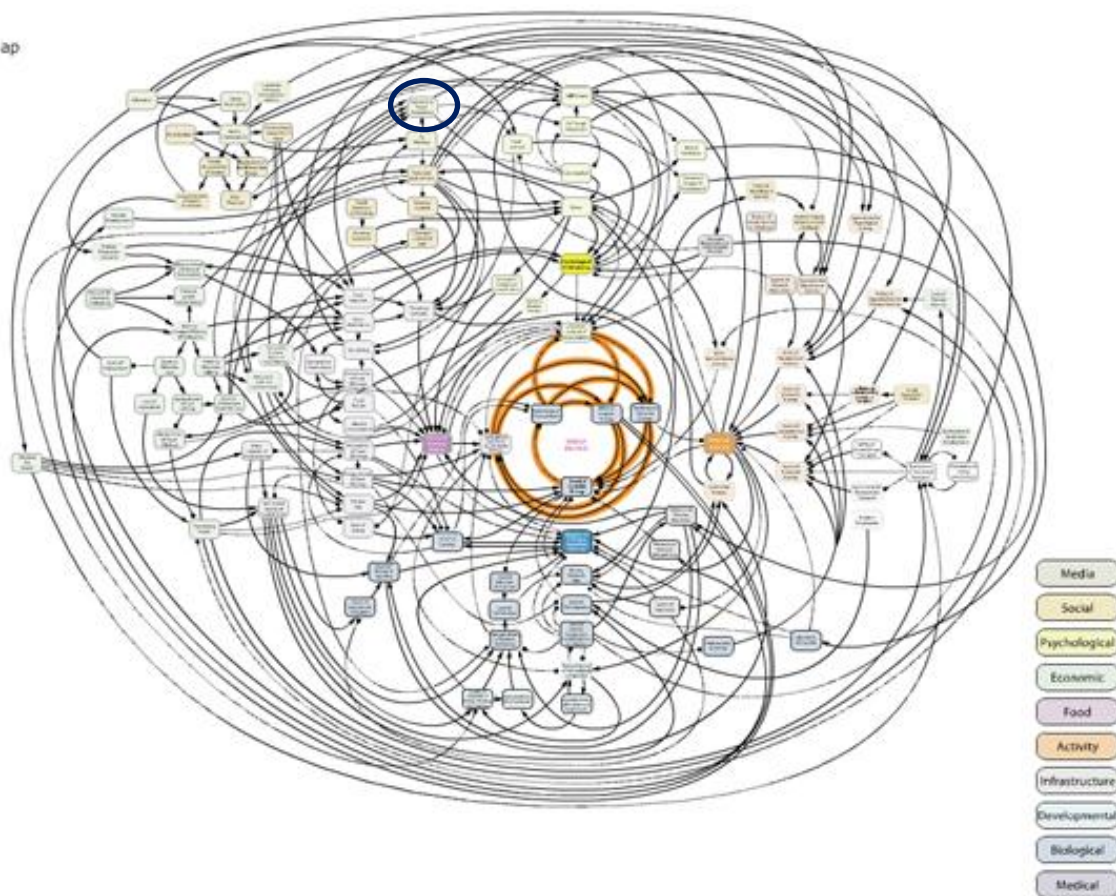
Ovenstående taler for å verdsette verdien av eksisterende frivillige retningslinjer høyere enn arbeidsgruppen gjør.

FIGUR 3

Årsaker til fedme og overvekt hos barn og unge³¹

Map 0

Full Generic Map



Kilde: Foresigt

³¹ <http://jessicacharlesworth.com/2006/tacklingobesity/>

7.2 Tiltak for å redusere forbruk av «usunne matvarer»

Hovedårsaken til at barn og unge forbruker «usunne matvarer», er at foreldre tillater det, eller at de har egne penger til disposisjon. Barn og unge vil fortsatt bruke penger på det de ønsker, men valgene vil ikke påvirkes av markedsføringen i like stor grad, når markedsføring reduseres. Beslutning om produktvalg vil antakeligvis heller gjøres med utgangspunkt i hva venner velger, eller hva man blir fristet av når man står i butikken.

Dersom reguleringen hadde vært innrettet slik at det er innholdet i og næringssammensetningen i en enkelt vare som styrer hvorvidt det er lov å markedsføre eller ikke, så vil man kanskje kunne klare å styre preferansene i retning av mer «sunne

alternativ» (de som markedsføres). Dette kunne i tillegg også vært en kilde til økt innovasjon jf. kapittel 6.2.3. Gjennom EU-pledge, har bedrifter allerede begynt å se nærmere på en slik løsning (jf. kap.2.3).

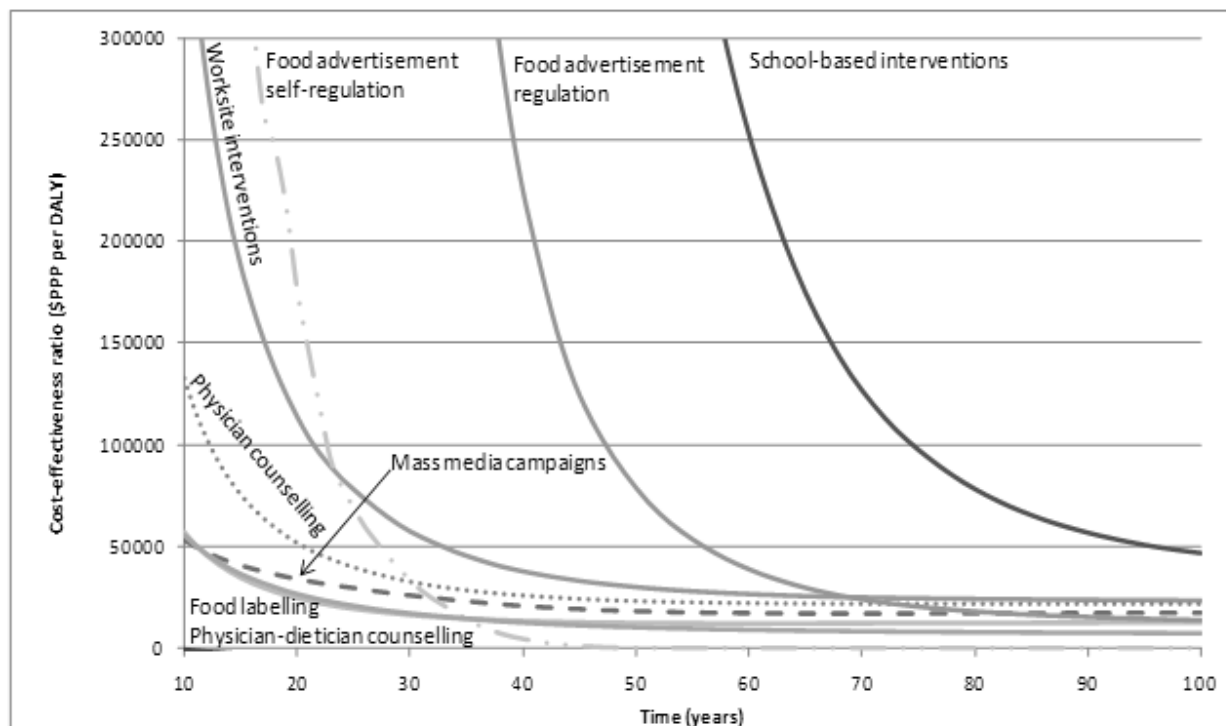
7.3 Tiltak for å redusere overvekt/ forbedre kosthold

Arbeidsgruppen har i liten grad vurdert *andre* tiltak for å redusere framtidig vektøkning hos barn- og unge, for så å kunne komme fram til den mest hensiktsmessige løsningen.

Arbeidsgruppen lener seg bl.a. på en studie gjennomført av Sassi. F. et al (2009), der det fremkommer at restriksjoner på markedsføring av mat og drikke til barn og unge (12 til 18) er det tiltaket

FIGUR 4

Kostnadseffektivitet av ulike intervensjoner over tid (\$/DALY)



Kilde: Sassi et. al

som ville ha størst effekt på reduksjon av forekomst av reduksjon av overvekt.³²

Det er særlig tre poeng i denne studien som arbeidsgruppen ikke har inkludert i diskusjonen i noen særlig grad:

1. Markedsføringsregulering er ikke den mest *kostnadseffektive intervensjonen*. Av alle intervensjonene som er studert er merking av mat, helsefremmende kampanjer og direkte rådgivning vurdert som de mest kostnadseffektive tiltakene.
2. Å oppnå samme kostnadseffektivitet som merking av mat, helsefremmende kampanjer og direkte rådgivning, vil *meget langt tid*, anslagsvis 60 år. Dette er dobbelt så lang tid som det vil ta å se effekter av selvreguleringstiltak
3. *Selvregulering er betydelig mer kostnadseffektivt enn regulering*, jf. Figur 4

Selv om vi ikke har studert andre relevante tiltak inngående, er det verdt å trekke fram et discussion paper som ble framlagt på First Global Ministerial Conference on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control i april 2011. Notatet diskuterer såkalte «best buys» tiltak for å forhindre konkrete risikofaktorer eller sykdommer.

«Best buys»- tiltak er kjennetegnet ved at de:

- Har en helsegevinst
- Er kostnadseffektive
- Har lave implementeringskostnader
- Er enkle å gjennomføre

En av risikofaktorene som diskuteres er usunt kosthold og fysisk inaktivitet. Det fremkommer av notatet at de beste, og anbefalte tiltakene dreier seg om:

- Å redusere saltinnholdet i mat
- Erstatte transfett med flerumettet fett
- Fremme offentlig bevissthet om kosthold og fysisk aktivitet

Å redusere markedsføring av mat og drikke til barn, ble også diskutert som tiltak, men ble ikke anbefalt som «best buy». Dette tyder på at det kan være hensiktsmessig å undersøke grundigere hvorvidt det vil kunne være andre tiltak som kan vurderes som mer målrettet det å forhindre usunt kosthold

Vi vil i denne sammenhengen understreke at markedsføring faktisk er et virkemiddel også til å fremme nye produktvarianter, f.eks. med redusert saltinnholdet, eller endret fettinnhold, jf. kapittel 6.2.3.

³² Sassi, F. et al (2009): «Improving Lifestyles, Tackling Obesity: The Health and Economic Impact of Prevention Strategies», OECD Health Working Papers, no. 48 OECD publishing.

8 DAMVADs vurdering

DAMVAD mener at høringsnotatet arbeidsgruppen har lagt fram i liten grad har vært basert på en samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med Finansdepartementets veileder.

For det første, har arbeidsgruppen minimert omtalen av basisalternativet; altså den nåværende situasjonen, og i høy grad neglisjert det faktumet at Norge faktisk har ganske mye reguleringer implementert allerede, og undervurdert konsekvensene av selvregulering.

En annen kritikk er knyttet til omtalen av nytten ved å innføre markedsregulerende tiltak. Med utgangspunkt i at det er lite forskning som tilsier at reduksjon av markedsføring vil bidra til redusert overvekt, oppfatter vi at det er en snarvei å knytte alle nytteeffektene til forbedret helse.

En tredje kritikk relaterer seg til kostnadsvurderingene som arbeidsgruppen har gjort. DAMVAD mener at utvalget ikke har tatt med seg alle de relevante kostnadene. Bl.a. vil det være betraktelige kostnader forbundet med redusert innovasjon i markedet, hvilket sannsynligvis vil være en realitet når det er matvaregrupper som skal være utgangspunktet for reguleringen. Innretningen på markedsreguleringen virker for oss å være for lite gjennomtenkt.

Avslutningsvis mener vi at det kan rettes kritikk knyttet til at arbeidsgruppen ikke har drøftet andre tiltak for å redusere overvekt blant barn og unge.. Vår analyse tilsier at det er andre tiltak som er langt mer kostnadseffektive.

Vedlegg 1 Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting

Av forskriften § 3-6.framkommer det følgende :

- Det må tas hensyn til at all reklame kan bli sett eller hørt av barn, og det må vises særlig akt-somhet overfor barn og unges påvirkelighet og manglende erfaring.

- Det kan ikke sendes reklameinnslag for pro-dukt eller tjenester som er av særlig interesse for barn og unge der det deltar personer eller figurer som i løpet av de siste 12 måneder re-gelmessig eller over en lengre periode har fremstått som viktige element i barne- eller ungdomsprogram i en radio- eller fjernsynska-nal som mottas i Norge.

- Det kan ikke sendes reklameinnslag som sær-lig er rettet mot barn, jf. lovens § 3-1. Ved vur-deringen av om reklame er særlig rettet mot barn skal det bl.a. legges vekt på følgende elementer:

- Om reklamen gjelder et produkt eller en tjeneste av særlig interesse for barn,
- Sendetidspunkt for reklamen,
- Om det medvirker barn under 13 år
- Om det benyttes animasjon eller annen presentasjonsform som særlig appellerer til barn

- Det kan ikke sendes reklameinnslag 10 minut-ter umiddelbart før og etter barneprogram. Et program er å anse som et barneprogram når barn anses å være den primære målgruppe for programmet. Ved vurdering av om et program er å anse som et barneprogram skal det bl.a. legges vekt på følgende elementer:

- Programmets innhold og form
- Hvorvidt barn under 13 år deltar
- Når programmet sendes
- Hvem som er potensielle seere i forhold til sendetidspunktet

- Faktiske seere
- Språkbruken i programmet

Sider i tekstfjernsyn som har barn som målgruppe skal ikke inneholde reklame.



DAMVAD
OSLO . COPENHAGEN . DAMVAD.COM

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K
Tel. +45 3315 7554

Essendrops gate 3
N-0368 Oslo
Tel. +47 970 43 859