

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Saksbehandler:  
Kaja Lund-Iversen  
Epost:  
kaja@forbrukerradet.no

Vår dato:  
23.08.2013

Vår referanse:  
13/3382 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Forbrukerrådet viser til høringsbrev av 16.mai 2013 om revidert forslag til regulering av markedsføring rettet mot barn av usunn mat og drikke.

Forbrukerrådet vil berømme Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillingsdepartementet for å ha satt markedsføring av usunn mat og drikke mot barn på dagsorden. Vi må imidlertid uttrykke skuffelse over vendingen saken har fått. Forbrukerrådet mener det er uheldig at departementene har lagt til side forslaget til forskrift til fordel for matvarebransjens selvreguleringsordning (jf. brev 05.06.13), og vil gi noen ytterligere kommentarer til dette.

Forbrukerrådet vil også kommentere det reviderte forskriftsforslaget.

### **Selvregulering vs forskrift**

Fedme og overvekt er et betydelig samfunnsproblem. Selv om de siste tallene på overvekt og fedme blant barn viser antydning til en utflating<sup>1</sup>, er det alt for tidlig å si at utviklingen i barnefedme er på retur. Fortsatt er hvert sjettede barn overvektig eller har fedme.

For å sikre framtidige generasjoner god helse, er det behov for bred innsats når det gjelder sunnere kosthold og mer fysisk aktivitet. Hovedårsakene til livsstilen vår ligger i stor grad i strukturene i samfunnet, de kan ikke kun forklares ut fra atferd på individnivå, og må derfor også møtes med strukturelle tiltak som når bredt ut til mange.

Overforbruk av usunn mat og drikke blant barn og unge er et stort problem, blant annet fordi det øker risikoen for overvekt, fedme og livsstilsrelaterte sykdommer. I følge SIFO-rapporten som nylig ble publisert, vises det til flere studier som dokumenterer barn og unges høye forbruk av søt og fet mat<sup>2</sup>. Barn og unge i alderen 7-16 år har en betydelig høyere spisefrekvens av kaker, boller, muffins, søte kjeks og lignende enn de yngste barna

<sup>1</sup> Folkehelseinstituttet 2013, " Fakta og helsestatistikk om overvekt og fedme hos barn og unge", [www.fhi.no](http://www.fhi.no).

<sup>2</sup> SIFO 2013. Usunne mat- og drikkerelaterede rettet mot barn - en systematisk kartlegging av omfanget i utvalgte mediekkanaler, [www.sifo.no](http://www.sifo.no).



(0-6 år) og befolkningen i sin helhet. En tidligere studie av Bugge (2010), viser at unge mennesker i alderen 15-24 år har en høyere spisefrekvens av for eksempel sjokolade, søtsaker, salt snacks og fastfood enn befolkningen i sin helhet. Det samme gjelder sukkerholdig brus. Ni av ti elever får i seg mer sukker enn anbefalt<sup>3</sup>.

Barn og ungdom er en attraktiv forbrukergruppe. I Norge er de en gruppe med betydelig kjøpekraft og er derfor et naturlig mål for markedsføring fra kommersielle aktører. Barn og unge er særlig utsatt og sårbare for markedsføring og kommersielt press fordi de ikke har den nødvendige erfaring eller kritiske sans til å objektivt vurdere innholdet og hensikten med bransjens markedsføringspraksis.

Det er et godt dokumentert at markedsføring av usunn mat og drikke mot barn og unge øker risikoen for overvekt og fedme, som igjen gir økt risiko for sykdom senere i livet. Det var derfor velkomment da departementene igangsatte et utredningsarbeid medio 2011 for å vurdere dagens regelverk mht markedsføring av usunn mat og drikke til barn og unge.

I både markedsføringsloven og kringkastingsloven er beskyttelse av barn mot markedsføring og annen handelspraksis vektlagt. Konklusjonen av utredningsarbeidet var imidlertid at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad beskytter barns helse, og at bransjeinitierte ordninger som skal redusere kjøpepresset på barn ikke er tilstrekkelig effektivt. På dette grunnlag ønsket regjeringen å styrke regelverket og innføre strengere restriksjoner for markedsføring av usunne produkter til barn, som ett av flere virkemidler for å bremse utviklingen i overvekt og fedme hos kommende generasjoner.

Forbrukerrådet advarte i sitt høringssvar (datert 21.09.2012) mot å gå for selvregulering. Forbrukerrådet har selv gjennom flere år administrert den forrige bransjenormen og erfart de utfordringer en slik frivillig norm byr på. Forskning fra flere land konkluderer, i tråd med Forbrukerrådets egen erfaring med en frivillig bransjekodeks, at selvregulering gjennomgående er mindre effektivt for å nå målet om redusert markedsføringspress for usunne produkter på barn og unge. Evalueringen viste at den frivillige ordningen, som har vært i funksjon siden 2007, hadde betydelige svakheter, slik som lav tilslutning, som igjen førte til konkurransevridning, mangel på eierskap og forpliktelse og manglende håndheving og sanksjonsmuligheter.

Det var derfor svært overraskende at departementene inngikk avtale med matvarebransjen om en ny selvreguleringsordning. Forarbeidet til forskriften er solid, og en overvekt av høringssvarene fra første høring var til fordel for innføring av en forskrift. Helsefaglige aktører og forbrukerorganisasjoner som støttet opp om forskriften, deriblant Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og en rekke frivillige organisasjoner, mens aktørene som var imot i all hovedsak var organisasjoner med næringsinteresser.

---

<sup>3</sup> <http://www.helsedirektoratet.no/folkehelse/ernering/tall-og-undersokelser/barn-og-ungdom/Sider/storre-barns-kosthold.aspx>



Det er med andre ord ganske oppsiktsvekkende at Regjeringen lytter mer til matvareindustrien enn til faginstanser og organisasjoner som ønsker å beskytte forbrukerne og befolkningens helse. Uttrykket "putting Dracula in charge of a blood bank" er av Simon Capewell, en anerkjent britisk professor innen folkehelse, blitt brukt som et bilde på hva som vil skje hvis vi overlater regulering av salt i mat til industrien<sup>4</sup>. Et bilde som er overførbart til en bransjestyrt selvregulering av markedsføring av usunne produkter til barn og unge.

Forbrukerrådets skepsis bunner ikke i at vi er i mot innovasjon og fleksible løsninger der det er mulig, men i solid vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap som støtter myndighetsstyrt regulering på dette feltet.

Barn verden over utsettes fortsatt for massiv markedsføring av usunn mat og drikke, selv etter flere år med selvpålagte restriksjoner fra industrien<sup>5,6</sup>. Dette erfaringsmaterialet bekreftes også av at den nye selvreguleringsordningen har redusert aldersgrensen til 13 år og gjort unntak i definisjonen av markedsføring med den konsekvens at emballasjeutforming, hylleplassering og sponing i utgangspunktet ikke omfattes av selvreguleringsordningen. I sum medfører dette at selvreguleringsordningen ikke vil ha noe effekt der markedsføringstrykket er størst.

*Forbrukerrådet holder fast ved standpunktet fra forrige høringsrunde:*

Selv med økte ressurser fra bransjens side vil ikke en selvreguleringsordning alene være egnet til effektivt å begrense markedsføring av usunne produkter til barn. Forbrukerrådet mener også at en lovregulering ikke trenger å utelukke bransjeinitierte tiltak, for eksempel samarbeid om en felles praktisk veileder.

### **Kommentarer til forskriftsforslaget**

Forbrukerrådet ønsker å kommentere selve forskriftsforslaget med henblikk på aldersgrense, kriterier for innhold av sukker, salt, fett og kalorier og definisjonen av markedsføring, men ser dette vanskelig uten å samtidig kommentere matvarebransjens selvreguleringsordning, som departementene har gitt sin tilslutning til.

#### *Advarer mot å senke aldersgrensen*

Forbrukerrådet holder fast ved at en aldersgrense på 18 år, og en forståelse av "barn" som definert i markedsføringsloven, vil være mest hensiktsmessig. Samtidig er vi innforstått med departementenes argumentasjon for en senket aldersgrense til personer til og med 15 år i det nye forskriftsforslaget. Vi mener på den annen side det er svært uheldig at departementene har gått med på bransjens krav om å senke den ytterligere til barn til og med 12 år i selvreguleringsordningen. Tenåringer er en svært utsatt gruppe, de har egne penger og er i en fase av livet der sosial aksept hos venner og omgivelser er viktigere enn å ta vare på helsen. Tenåringer responderer også på den overbevisende hensikten med reklame, og lar seg friste av markedsføring for usunne mat og drikke som er lett tilgjengelig og tilbys til lave priser. Resultatet av dette vil bety at tenåringer, som har rett på å bli beskyttet i like stor grad som yngre barn, fortsatt vil bli utsatt for matvarebransjens markedsføring for mat og drikke med mye sukker, salt og fett.

<sup>4</sup> <http://www.channel4.com/news/taking-it-with-a-pinch-of-salt-the-key-questions>

<sup>5</sup> Galbraith-Emami and Lobstein. The impact of initiatives to limit the advertising of food and beverage products to children: a systematic review. *Obesity Reviews*, 2013

<sup>6</sup> Bartlett and Garde. Time to Seize the (Red) Bull by the Horns: The European Union's failure to Protect Children from Alcohol and Unhealthy Food Marketing. [not yet published]. *European Law Journal*, 2013.



### *Advarer mot å senke grensen for sukker*

Kriteriene i vedlegget til forskriften er satt med tanke på å ramme de mest usunne produktene, produkter som ikke kan utgjøre en for stor del av kostholdet til barn og unge uten at det øker risiko for helseskade. Det finnes ingen eksakt vitenskap for hvor disse grensene skal trekkes, men det finnes utvilsomt tilstrekkelig kunnskap til å kunne lage slike kategorier, vist gjennom initiativer i land som Danmark og England.

Forskning som har gjennomgått ulike lands ordninger viser at bransjeinitierte retningslinjer gjennomgående er mindre restriktive enn myndighetsdefinerte kriterier<sup>7</sup>. Produktlisten i selvreguleringsordningen og vedlegg 1 til forskriften "Næringsmidler som anses som usunn mat og drikke etter denne forskriften" er i stor grad sammenfallende. Det synes klart at de allerede foreliggende kriteriene i forskriftsforslaget har hatt innflytelse på hvor bransjen kunne trekke sine grenser, men dette var også et krav fra departementene.

Forbrukerrådet støtter generelt endringer som er gjort til fordel for barns helse. Vi undrer oss derfor over endringer som går i motsatt retning av det som vi kunne ha forventet ut fra et helseperspektiv.

Forskriftsforslaget legger seg på en for lite ambisiøs grense for sukker. Barn og unges inntak av sukker er fortsatt en stor utfordring, noe som bør gjenspeiles i grensene for sukker i produktgrupper som utgjør en betydelig del av barns kosthold. Eksempler på dette er frokostblandinger og yoghurt, hvor grensene for sukker er lagt på henholdsvis 20 g og 11 g i det foreliggende forslaget, den siste økt fra 9 g/100 gr siden første forslag. I den danske bransjekodeksen er disse til sammenligning 15 g og 10 g per 100 gram.

### *Advarer mot snever definisjon av markedsføring*

Definisjonen og avgrensingen av markedsføring er etter vårt syn den største utfordringen i denne saken. I utgangspunktet omfatter markedsføring alle typer salgsfremmende tiltak, jf. forskriftsforslag og selvreguleringsordningen, men i det nye forskriftsforslaget er det lagt inn unntaksbestemmelser.

Endringene som departementene har gjort er vanskelig å forstå gitt kunnskapen om hvor markedsføringspresset på barn er størst. Problemet illustreres også tydelig av SIFOs ferske rapport, der omfanget av markedsføring rettet mot barn og unge er kartlagt. Kartleggingen er gjort i utvalgte mediekkanaler, det vil si reklame på TV, kino, Facebook og youtube. Forbrukerrådet støtter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering (jf. uttalelse av statssekretær Nina Tangnæs Grønvold i Aftenposten, 21.08.2013), at forskerne har lagt til grunn en for snever betydning av markedsføring, og ikke fanger opp hele bildet.

Studien viser imidlertid at hver femte (19%) TV-reklame for mat eller drikke var for usunne produkter av typen søtsaker, sjokolade, is, søte kjeks, salt snacks, sukkerholdige leskedrikker eller lignende. Det er *ikke* en ubetydelig mengde.

I vurderingen av om reklamen er rettet mot barn, har forskerne vurdert reklamenes innhold av elementer som animasjoner, figurer og musikk. I følge studien var det svært få av dem som kunne sies å være direkte rettet mot barn. Et av hovedproblemene med de frivillige retningslinjene var nettopp at de kun tok sikte på å stanse markedsføring som har barn og

---

<sup>7</sup> Brinsden and Lobstein. Comparison of nutrient profiling schemes for restricting the marketing of food and drink to children. Pediatric Obesity, 2013.



unge som sin uttalte målgruppe – og ikke all den øvrige markedsføringen som faktisk treffer barn og unge.

I det første forskriftsforslaget var det søkt å definere nærmere når markedsføringen skal sies å være "rettet mot barn", og forsøkt tatt høyde for at markedsføring kan anses rettet til barn ikke bare der barn er den uttalte målgruppen for reklame, men der de også er den forventede eller faktiske mottakeren. Dette er i tråd med markedsføringsloven hvor det i § 19 heter at det skal vises særlig aktsomhet overfor barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet når handelspraksisen "rettes mot barn, eller for øvrig kan ses eller høres av barn". Dette ble påpekt var en nødvendig presisering, da det er svært mye markedsføring som treffer og påvirker barn og unge, uten at de er den uttalte målgruppen. Vi registrerer at denne presiseringen er ute av det reviderte forslaget til forskrift.

I forskriftsforslaget er *emballasje/innpakning* unntatt. Etablerte definisjoner av markedsføring er klare på at utformingen av produktets innpakning er en vesentlig del av en helhetlig markedsføringsstrategi. For mange produkter, blant annet innenfor varegrupper som frokostblandinger og yoghurter er emballasjen viktig, og en utforming som appellerer til barn vil utvilsomt være med på å påvirke barns preferanse for disse produktene. Produkter med utforming som apellerer til barn, inneholder ofte mer sukker enn produkter som ikke retter seg mot barn.

Slik vi tolker ny §3 c) vil utforming av emballasje/innpakning ikke bli rammet av forskriften selv om momenter som faller inn under §4 er påvist. Det er kun ved bruk av lokkeeffekter og "sjokkselgere", gjennom merking av emballasjen, at markedsføringen vil kunne bli vurdert som et brudd på forskriften § 3 c) punkt 3. Det mener Forbrukerrådet er uheldig og utilstrekkelig.

Den andre unntagelsen er oppstilling av produkter på utsalgssted. I forrige høringsrunde presiserte Forbrukerrådet at *hylleplassering* måtte inkluderes som et moment i vurderingen om markedsføring er rettet mot barn, fordi vi ser at usunne produkter systematisk plasseres på de nederste butikkhyllene hvor de minste barna blir eksponert. I tillegg bør det legges begrensning på hva som kan plasseres i kasseområdet, siden ventetid og kø for betaling øker eksponeringen. Forbrukerrådet holder med andre ord fast ved at oppstilling i butikk må tas inn i forskriften.

*Sponsing* er tredje unntagelse som vi ser problematiske forhold knyttet til. Tilgjengelighet og markedsføring av usunn mat og drikke på arenaer hvor barn og unge er målgruppe er utbredt, og i en del tilfeller henger det sammen med sponsing. Dette kan illustreres med Coca-Colas massive tilstedeværelse, synlighet og markedsføring under årets Norway cup, verdens største fotballturnering for aldersbestemte lag, der eksponeringen mot barn og unge var påtrengende. I Folkehelsemeldingen er det presisert at det skal legges til rette for helsevennlige arenaer, inkludert et sunnere mattilbud på idretts- og kulturarrangementer.

Unntakene, som også finnes i bransjens egen selvreguleringsordning, illustrerer hvor viktige disse markedsføringsteknikkene er for industrien for å nå barn og unge.



### **Avsluttende kommentarer**

Forbrukerrådet tar til etterretning departementenes aksept for en ny periode med bransjestyrt selvregulering og vil følge nøye med på operasjonaliseringen av retningslinjene, og etterlevelsen av dem.

Forbrukerrådet forventer imidlertid at relevante tilsyn og myndighetsorganer setter av ressurser til å overvåke markedsføringen av mat og drikke rettet mot barn og unge, for å objektivt kunne evaluere effekten av selvreguleringen. Evalueringen bør legge til grunn en helhetlig tilnærming til markedsføring, og også kartlegge omfanget av de formene for markedsføring som er unntatt i selvreguleringsordningen.

Vennlig hilsen  
**FORBRUKERRÅDET**

Gunstein Instefjord  
underdirektør

Kaja Lund-Iversen  
rådgiver

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.*