

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Deres ref.  
200600170

Vår ref.  
**Sak nr:** 06/196-4  
**Saksbehandler:** Anna Charlotte Neumayer  
**Dir.tlf:** +4745490049

**Dato:**  
06.07.2006

## **Innspill til handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen 2007-2011**

Jeg viser til Helse- og omsorgsdepartementets invitasjon til å komme med innspill og kommentarer til Handlingsplan for bedre kosthold, med frist 4. august 2006.

Målsettingen med handlingsplanen er å identifisere konkrete tiltak som kan bidra til bedre helse gjennom bedre kosthold i befolkningen. Helse- og omsorgsdepartementet har alt fått flere innspill både gjennom direkte dialog og gjennom skriftlige innspill, og ber nå om innspill med utgangspunkt i konkrete spørsmål og et vedlagt utkast til disposisjon, innsatsområder og delmål. I utformingen av innspill bes det også om å ta utgangspunkt i en oversikt over foreslåtte tiltak. Det oppfordres til å være kort og konkret i utformingen av innspillene.

Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår ikke er i strid med markedsføringsloven. Mine innspill er konsentrert til de punkter som vedrører markedsføring av usunne matvarer, forbrukerundervisning, forbrukerinformasjon - herunder merking av matvarer -, og tiltak for å skape sunne kostvalg og stimulere til økt fysisk aktivitet hos barn og unge.

Etter min vurdering bør barn og unge være den gruppen som gis høyest prioritet i arbeidet med å fremme av sunne kostvaner, fysisk aktivitet og sunnhet, og jeg vil derfor ha fokus på dette i mine innspill.

Jeg vil i mine kommentarer se de enkelte punkter i utkastet til disposisjon, innsatsområder og delmål i sammenheng med oversikten over foreslåtte tiltak, samt svare på departementets konkrete spørsmål som er opplistet i følgebrevet.

Dokumentet er et foreløpig utkast til disposisjon av Handlingsplan for bedre kosthold, og inneholder forslag til innsatsområder, med en kort beskrivelse av hva som er tenkt omhandlet under hvert område samt foreløpige forslag til delmål. Det presiseres at dette er et arbeidsdokument, og at den endelige planen vil kunne få vesentlige endringer med hensyn til både disposisjon, innsatsområder og delmål.

Tiltakene i oversikten kun er en oppstilling av innkomne forslag, som ikke er realitetsbehandlet administrativt eller politisk. Hvilke tiltak som vil bli inkludert i den endelige handlingsplanen, vil bli avklart i løpet av høsten. Tiltakene vil kun kunne forplikte sentrale myndigheter. Det er imidlertid viktig, og et behov for, å bygge allianser og samarbeide med eksterne aktører for å oppfylle målsettingene. Det er derfor ønskelig med en tilbakemelding på hvilken rolle og det ansvar de enkelte ønsker å påta seg i dette arbeidet.

De konkrete spørsmål departementet opplytter i følgebrevet er:

- a. Er det forhold/temaområder som ikke er synliggjort i det foreliggende dokumentet som bør omtales?
- b. Er det andre forslag til konkrete tiltak enn de som foreligger i tiltaksoversikten?
- c. Hvilken rolle kan dere som organisasjon/aktør i samfunnet påta dere i gjennomføring av tiltakene?

### **Ad punkt 5.1 og 5.9**

I punkt 5.1 *Kommunikasjon om mat og kosthold* nevnes blant annet forbrukerinformasjon som et stikkord for innsatsområdet, og i punkt 5.9 *Kunnskap og kompetanse om kosthold* nevnes å bidra til at barn og ungdom får solide praktiske og teoretiske kunnskaper om mat, kosthold og helse i grunnopplæringen som ett av delmålene.

Blant de aktuelle foreslåtte tiltak er:

|  |               |
|--|---------------|
| Styrket forbrukerinformasjon - om bl.a. næringsdeklarasjon og merking                    | Kommunikasjon |
| Utvikle/styrke tilbudet av undervisningsopplegg om mat, matproduksjon, kosthold og helse | Skole         |

Jeg mener at forbrukerinformasjon og forbrukerundervisning er meget viktig for å ruste forbrukerne til å kunne foreta bevisste kostholdsmessige valg, og at forbrukerundervisning i skolen i denne forbindelse er et viktig satsningsområde.

For å kunne utvise fornuftig forbrukeradferd og på best mulig måte å kunne ivareta sine forbrukerrettigheter er det nødvendig med informasjon og kunnskap. Jo tidligere i livet man får denne informasjonen, jo bedre. Dette fordi livslange forbruker- og kostholdsvaner etableres tidlig i livet. Nøytral forbrukerinformasjon kan virke som et supplement og en motvekt til reklame og andre kommersielle budskap. Særlig i forhold til barn og unge, som forskning har vist at har vanskeligheter med å identifisere og gjennomskue kommersielle budskap, er slik nøytral forbrukerinformasjon om så vel kosthold som annet, helt sentralt.

Forbrukerrådet spiller en vesentlig rolle som kilde til offentlig forbrukerinformasjon gjennom sine informasjonskanaler. Forbrukerrådets uttalte mål er å "*arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Vi setter folk i stand til å ta de rette valgene som forbrukere, og vi behandler klagesaker mellom forbrukere og leverandører av varer og tjenester.*"

Det vil derfor etter min vurdering være naturlig at Forbrukerrådet, for eksempel i samarbeid med Mattilsynet, bidrar til utforming og formidling av forbrukerinformasjon mat, kosthold og helse i skolen. Jeg bidrar gjerne også i utformingen og formidlingen av den del av denne informasjonen som eventuelt omhandler markedsføring.

## Ad punkt 5.2

I punkt 5.2 *Sunn mat i et mangfoldig marked* nevnes blant annet følgende stikkord for innsatsområdet: merking av matvarer inkludert symbolmerking og næringsdeklarasjon, markedsføring av mat og drikke, produktplassering og tilgjengelighet.

Som delmål for dette innsatsområdet nevnes:

- gjøre det enklere for forbrukerne å velge matvarer med god ernæringsmessig sammensetning for å sette sammen et helsemessig godt kosthold,
- bedre utvalget og eksponeringen av matvarer med god ernæringsmessig sammensetning,
- redusere eksponeringen av matvarer som bidrar til et kosthold som ikke er helsevennlig, spesielt blant barn og unge.

Blant de aktuelle foreslåtte tiltak er:

|   |        |
|---|--------|
| Arbeide for felles nordisk/europeisk ernæringsmerking av matvarer                             | Marked |
| Hensiktsmessig næringsdeklarasjon   | Marked |
| Vurdere regulering/innføring av restriksjoner på reklame for usunne produkter rettet mot barn | Marked |

Etter min vurdering er tydelig og lettfattelig merking av dagligvarer essensielt for at forbrukerne skal kunne foreta bevisste kostholdsmessige valg. Den europeiske forbrukerbevegelsen (BEUC) har tidligere gjennomført en undersøkelse i fem europeiske land, som viser at en stor andel av forbrukerne er opptatt av ernæring og kosthold, samtidig som de har lite kunnskap om og forståelse av merkingen av dagligvarer. Jeg vil derfor anta at en tydelig og ensartet merking av dagligvarer, gjerne felles for hele Europa vil være ønskelig og hensiktsmessig. I Norge vil det være naturlig at Mattilsynet bidrar til utforming av, tilsyn med, og informasjon om slik merking overfor forbrukerne.

Det er mange utfordringer knyttet til å ivareta barn og unges særskilte beskyttelsesbehov på helse- og kostholdsområdet, blant annet når det gjelder markedsføring av usunne matvarer. Forbrukerombudet har tidligere gjennomført en enkel kartlegging av fjernsynsreklame for sukker-, salt- og fettholdige matvarer som ble sendt i forbindelse med TV-program som antas å være populære blant barn og unge. Vi undersøkte 61 reklameblokker på TVNorge og TV2, særlig i tilknytning til TV-programmene *Big Brother*, *Idol*, *Dansefeber* og *Hotel Cæsar*. Kartleggingen viste at markedsføringen av denne typen matvarer utgjorde en anselig del av fjernsynsreklamen som ble sendt i tilknytning til disse TV-programmene: Totalt ble det vist til sammen 111 reklameinnslag for sukker-, salt- og fettholdige produkter; herunder pizza, pølser, brus, sjokolade, godteri og liknende.

Markedsføringen av sukker-, salt- og fettholdige matvarer bruker ofte virkemidler som er egnet til å skape et stort kjøpepress, samt tidvis uheldig sunnhets- og helseargumentasjon (nærmere om dette nedenfor). Stort kjøpepress kombinert med produktenes art kan være uheldig for barn og unges helse. Problemstillinger tilknyttet sunnhets- og helseargumentasjon i markedsføring, og i forhold til markedsføring for sukker-, salt- og fettholdige matvarer generelt opptar flere organisasjoner og tilsyn i Norge, som Forbrukerrådet og Mattilsynet, og har også fokus hos de nordiske forbrukerombudene.

En annen problematisk side ved markedsføringen av matvarer er bruken av uheldige og/eller villedende sunnhets- og helsepåstander, som for eksempel: "Bare 5 % fett!", "Nå med mindre sukker for helsens skyld", o.s.v.

Et eksempel på dette er en sak jeg behandlet i 2005 vedrørende Kelloggs Special-K. På emballasjen for frokostblandingen Kellogg's Special K, var det avbildet en olabukse som det åpenbart var vanskelig å få kneppet igjen. I teksten til bildet sto det: "*Special K - Prøv vår Jeans challenge!*". Nederst på høyre side sto det "*1% fett*". På pakkens bakside, under overskriften "*Kan du gå ned en jeans-størrelse?*", ble forbrukerne oppfordret til å "*Prøv[e] Special K's Challenge på kelloggs.no og se hva som skjer etter 4 uker*". Det ble samtidig gitt en orientering om hvordan 4 ukers Special K Challenge-programmet kan resultere i at man gikk ned en jeans-størrelse.

Kombinasjonen av bilde og tekst på pakkens forside ga etter min vurdering inntrykk av at frokostblandingen i seg selv ville kunne ha en slankende effekt. Sett i forhold til opplysningene om næringsinnholdet, som viste at frokostblandingen inneholdt mye sukker, stilte jeg meg undrende til at Kellogg's merket frokostblandingen Kellogg's Special K på en måte som ga inntrykk av at den var spesielt gunstig for personer som ønsker å gå ned i vekt.

I Finland har Konsumentverket, Konsumentombudsmannen og Folkhälsoinstitutet laget retningslinjer vedrørende barn og markedsføring av dagligvarer. Retningslinjene tar blant annet for seg denne typen villedende sunnhets- og helsepåstander, se: *Rekommendation – Barn & marknadsföring av livsmedel*, s. 5 flg.

Det har vært mye diskusjon rundt hvorvidt en selvregulering fra bransjens side, eller lovregulering er veien å gå for å legge restriksjoner på markedsføringen av usunne matvarer overfor barn og unge.

Etter min vurdering er lovregulering av markedsføring av usunne matvarer mot barn og unge veien å gå. Lovregulering vil sikre enhetlig og entydig praksis, det vil være enkelt å håndheve, og det er etter min vurdering det eneste virkemiddel som rent faktisk vil kunne begrense mengden markedsføring av usunne matvarer til barn og unge.

Det går et viktig skille mellom å forhindre uønsket markedsføring av usunne matvarer til barn og unge (for eksempel urimelig virkemiddelbruk) og å begrense *mengden* av markedsføring til barn og unge. En regulering av markedsføring av usunne matvarer mot barn og unge må ha som mål å bremse fedmeproblematikken dersom det skal ha noen hensikt.

Jeg er redd for at en selvregulering fra bransjens side kun ville resultere i at man legger visse restriksjoner på virkemiddelbruken i markedsføringen, og ikke at man begrenser mengden markedsføring av usunne matvarer overfor barn og unge. Dette vil etter min vurdering ikke løse problemet. På en WHO-konferanse jeg deltok på tidligere i vår, var World Federation of Advertisers tilstede. De har laget bransjeregler for markedsføring av usunne matvarer overfor barn og unge ut fra prinsipper om at markedsføringen skal være "lovlig, anstendig, ærlig og sann". Problemet er imidlertid at også "lovlig, anstendig, ærlig og sann" markedsføring kan virke negativt inn på barns inntak av usunne matvarer.

Vi vet at barn og unge spiser for mye usunn mat. Vi vet at barn generelt påvirkes av reklame. Når det gjelder TV-reklame for usunne matvarer til barn, vet vi nå også at dette virker negativt på mengden av barns inntak av disse varene. Dette er dokumentert i den nylig utkomne amerikanske rapporten : "When children eat what they watch". Med utgangspunkt i disse fakta må man etter min vurdering ta et prinsipielt standpunkt til hvorvidt denne typen produkter skal kunne markedsføres fritt overfor barn og unge eller ikke. Min konklusjon er at det er nødvendig med visse restriksjon på markedsføring for denne typen produkter til denne målgruppen, og at lovregulering er veien å gå for å oppnå dette.

Jeg bidrar gjerne med innspill og informasjon, og deltar gjerne i en eventuell nærmere dialog om hvordan lovregulering av markedsføring av usunne matvarer mot barn og unge burde utformes.

#### **Ad punkt 5.4**

I punkt 5.4 *Sunne måltider i barnehage og skole* nevnes blant annet følgende stikkord for innsatsområdet: Fysisk aktivitet og måltider i skolen, Retningslinjer for mat i barnehagen og Retningslinjer for måltider i grunnskole og videregående skole, kantinedrift og produksjon av skolemat, tilgang og tilgjengelighet til brus og andre produkter med ugunstig ernæringsmessig sammensetning, og tilgang til kaldt drikkevann.

Som delmål for dette innsatsområdet nevnes blant annet:

- bidra til at barnehager og skoler (inkludert skolefritidsordningen) fremmer og legger til rette for sunne og gode kostholds- og måltidsvaner hos barn og ungdom
- bidra til at elevene får gode holdninger til mat og sunne kostholdsvaner

Blant de aktuelle foreslåtte tiltak er:

|   |       |
|---|-------|
| Forbud mot reklame av søte, salte og fete produkter i skolen                                    | Skole |
| Forhindring av utplassering av brus- og sjokoladeautomater i skolen                             | Skole |
| Innføring av skolemåltid (rapport ferdigstilles 1. juni)  | Skole |
| Lovfeste retten til et skolemåltid i tråd med retningslinjene i skolen                          | Skole |
| Sikre sunt mattilbud gjennom skolekantiner i ungdoms-/videregående skole (ungt entreprenørskap) | Skole |
| Sikre tilgang til rent, godt og kaldt drikkevann på skolene                                     | Skole |

Etter min vurdering vil et vesentlig bidrag til å skape sunne kostvalg på skolene være at man forhindrer utplassering av brus- eller snacksautomater på skolens område, samt forbyr reklame og annen markedskommunikasjon på skolen. Forbrukerombudet har i mange år jobbet for at barnehager og grunnskoler skal være frisoner fra kommersielle budskap, både for usunn mat og annet. På denne bakgrunn tok Forbrukerombudet initiativ til å danne *Alliansen mot reklame i skolen*, som i fellesskap laget et utkast til et generelt lovforbud mot reklame i skolen, med unntak for enkelte former for sponing, bedriftsbesøk osv. Alliansens lovutkast ble oversendt 21. juni 2005 til daværende statsråd Kristin Clemet, og ligger nå til eventuell oppfølging i Kunnskapsdepartementet. I en presseuttalelse av 10. juni i år uttalte statssekretær Lisbet Rugtvedt at: "*Både Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet arbeider for å finne fram til gode virkemidler for å skjerme barn og unge mot kommersielt press. Jeg kan forsikre Forbrukerombudet om at saken ikke er glemt fra regjeringens side.*"

Av øvrige innspill vil jeg nevne økning i antall timer kroppsøving pr. uke i grunnskolen og økt støtte fra det offentlige til barne- og ungdomsidretten som mulige satsningsområder.

Avslutningsvis vil jeg understreke viktigheten av en bred erfarings- og informasjonsutveksling både nasjonalt og internasjonalt, som vil kunne bidra til en koordinert satsning mot fedme og overvekt, og for fremme av sunne kostvaner og fysisk aktivitet. En samkjørt internasjonal, sektoroverskridende innsats vil etter min oppfatning være langt mer effektiv og effektiv, enn om hver enkelt instans i det enkelte land arbeider "på sin tue".

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
Forbrukerombud

Gjenpart      Forbrukerrådet  
Barne- og familiedepartementet