

Helse- og omsorgsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

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

7.6.2012

Innspillsfrist: 7.9.2012

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	5
2	Bakgrunnen for høringsnotatet	7
2.1	Utgangspunkter	7
2.2	Involvering av interessenter	8
2.3	Begreper og forkortelser	8
2.3.1	Deltagere i arbeidsgruppen.....	8
2.3.2	”Usunn” mat og drikke, ”mat- og drikkevarer” og ”næringsmidler”	8
3	Barn og unge - helsemessige utfordringer knyttet til kosthold.....	9
3.1	Kosthold og helse	9
3.2	Barn og unges kosthold.....	11
3.3	Overvekt og fedme blant barn og unge.....	12
3.4	Sosial ulikhet i kosthold og helse	13
3.5	Husholdningenes utgifter til godteri og søtsaker	14
4	Beskrivelse av tilstanden på området i Norge per i dag.....	14
4.1	Barn som forbrukere og målgruppe	14
4.2	Barns mediebruk	15
4.3	Markedsføring av mat og drikke.....	15
4.3.1	Arbeidsgruppens kartlegging	15
4.3.2	Andre kartlegginger.....	20
4.3.3	Reklame for mat og drikke systematisert etter ulike markedsføringskanaler	20
5	Kunnskapsgrunnlag – markedsføring og barns kosthold og helse	23
5.1	Markedsføring og kosthold	23
5.2	Markedsføring og overvekt	24
5.3	Markedsføring og sosial ulikhet	25
6	Mulige former for regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge.....	25
6.1	Undersøkelser av ulike former for regulering.....	25
6.2	Lov- forskriftsregulering: Hvilke rammer følger av eksisterende lovgivning?..	27
6.3	Lov- forskriftsregulering: Hvilke rammer følger av EØS-regelverket?	29
6.3.1	Harmonisert EØS-regelverk.....	30
6.3.2	Generelle EØS-rettslige prinsipper og regler.....	30

6.4	Selvregulering.....	31
6.4.1	De norske frivillige retningslinjene for markedsføring av mat og drikke til barn og unge	31
6.4.2	Tidligere evalueringer av de frivillige retningslinjene.....	32
7	Er det behov for å innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge?	34
7.1	Problemstilling.....	34
7.2	Helsemessige vurderinger.....	34
7.3	Innholdet i lovverk og retningslinjer	35
7.4	Oppslutning om de frivillige retningslinjene	39
7.5	Tilsyn og håndheving.....	40
7.6	Oppfølging av WHO’s anbefalinger	42
7.7	Sammenfatning – arbeidsgruppens vurdering av de frivillige retningslinjene .	43
7.8	Konklusjon – er det behov for å innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge – departementenes vurdering.....	44
8	Berørte aktørers syn på arbeidsgruppens vurdering	45
8.1	Bransjeorganisasjonene	45
8.2	Kreativt Forum.....	47
8.3	Forbrukerrådet	47
8.4	Kostforum.....	47
8.5	Sunn Jenteidrett.....	48
8.6	Departementenes vurdering av berørte aktørers syn på arbeidsgruppens vurdering.....	48
9	Hvordan bør nye restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge utformes?.....	50
9.1	Avgrensninger.....	50
9.1.1	Mat- og drikke	50
9.1.2	Barn og unge	59
9.1.3	Aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer (markedsføring)	59
9.1.4	Markedsføring ”rettet mot” barn og unge	61
9.2	Rettslig forankring av nye bestemmelser om markedsføring av mat og drikke til barn og unge.....	62
9.2.1	Aktuelle hjemmelsgrunnlag for nye bestemmelser om markedsføring av mat og drikke til barn og unge.....	62
9.2.2	Kringkastingsloven	62

9.2.3	Markedsføringsloven	63
9.2.4	Opplæringsloven og privatskoleloven.....	63
9.2.5	Matloven.....	64
9.3	System for tilsyn, sanksjoner og klagemuligheter etter det nye regelverket ...	67
9.3.1	Helsedirs tilsynsaktiviteter knyttet til reklameforbudene for alkohol og tobakk	67
9.3.2	FOs tilsynsaktiviteter knyttet til forbudet mot reklame i kringkasting rettet mot barn og forbudet mot markedsføring som er urimelig eller i strid med god markedsføringsskikk overfor barn.....	68
9.3.3	MTs tilsynsaktiviteter etter forbudet mot villedende markedsføring av næringsmidler.....	68
9.3.4	Tilsynssystem, tilsynsmyndighet og klageorgan.....	69
9.3.5	Utforming av bestemmelser om tilsyn, sanksjoner og klagemuligheter i det nye regelverket.....	71
9.3.6	Hvilke virkemidler bør kunne tas i bruk for å håndheve det nye regelverket?.....	71
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	74
10.1	Internasjonale undersøkelser av samfunnsøkonomiske konsekvenser av å regulere denne typen markedsføring.....	74
10.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre denne typen regulering i Norge	76
10.2.1	Kostnader	77
10.2.2	Nyttevirksomheter	78
10.2.3	Hvor store nyttevirksomheter kan forventes av tiltaket?	81
10.2.4	Beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	84
10.2.5	Usikkerhetsmomenter	87
10.2.6	Samlet vurdering	87
10.3	Konsekvenser for næringslivet.....	88
10.4	Konsekvenser for myndighetene	89

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke.

Frist for å avgi høringsinnspill er **XX.XX.2012**.

Et sunt og variert kosthold er viktig for barn og unges helse og trivsel, og kan bidra til å redusere risikoen for utvikling av en rekke sykdommer.

”Usunn” mat og drikke er næringsmidler med høyt innhold av energi, fett, mettet fett, salt og/eller sukker. Dette omfatter for eksempel snacks, sjokolade, is og brus.

Markedsføring rettet mot barn og unge av slike varer er omfattende og utbredt over hele verden, og står i skarp kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsanbefalinger. En spørreundersøkelse departementene i samarbeid med Forbrukerombudet, Mattilsynet og Helsedirektoratet har gjennomført blant utvalgte virksomheter innen den norske mat- og drikkevarebransjen, viser at disse i liten grad angir barn og unge som målgruppe for egen markedsføring. Samtidig mener departementene at tilbakemeldingene fra virksomhetene viser at mange av markedsføringsaktivitetene deres faktisk treffer barn og unge.

Eksposering for markedsføring av ”usunn” mat og drikke påvirker barn og unges atferd.

Markedsførere benytter effektive teknikker til å fange oppmerksomheten til barn og unge. Det er særlig godt dokumentert at TV-reklame påvirker barn og unges matpreferanser, kjøpeatferd og forbruksmønster og at de husker, liker og engasjeres av slik markedsføring.

I løpet av de siste 30 årene har det funnet sted en generell vektøkning blant barn og unge. Dette henger sammen med usunt kosthold og mindre fysisk aktivitet. Økt tilgjengelighet av energitett mat og drikke er også en del av dette bildet.

Usunt kosthold og overvekt er viktige risikofaktorer for kostholdsrelaterte sykdommer, som hjerte- og karsykdommer, kreft og type 2 diabetes. Grunnlaget for livslange kostvaner legges i barneårene. For at barn og unge skal ha god helse og for å redusere framtidig risiko for kostholdsrelaterte sykdommer, er det viktig at barn og unge opprettholder en sunn vekt og har et kosthold med lavt innhold av mettet fett, sukker og salt.

Regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke er ett av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke usunt kosthold hos barn og unge, og dermed forebygge overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer.

WHO og OECD har vist at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge kan være blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å forebygge kostholdsrelaterte sykdommer.

Tiltak som reduserer markedsføringspress for ”usunn” mat og drikke til barn og unge kan også bidra til å utjevne sosiale ulikheter i helse.

Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mener at dagens lovverk, sammen med gjeldende frivillige retningslinjer, ikke beskytter barn og unge godt nok mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke. Det er behov for å innføre ytterligere restriksjoner på slik markedsføring.

Det er juridisk rom for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring av produktgruppen mat- og drikkevarer til målgruppen barn og unge med grunnlag i helsehensyn. Det finnes bestemmelser i gjeldende norsk lovverk som kan brukes som rettslig grunnlag for en forskrift om nye restriksjoner på slike markedsføringsaktiviteter.

Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet anbefaler at det fastsettes en slik forskrift. Denne forskriften bør blant annet definere hva som menes med barn og unge i denne sammenheng, hvilke mat- og drikkevarer som ikke skal kunne markedsføres til barn og unge og hvordan markedsføring til barn og unge skal avgrenses mot annen markedsføring. Forskriften bør også inneholde hensiktsmessige bestemmelser om tilsyn, sanksjoner og klagemuligheter.

Forslag til slik forskrift følger som vedlegg 2 til dette høringsnotatet.

2 Bakgrunnen for høringsnotatet

2.1 Utgangspunkter

Regjeringens Handlingsplan for kosthold¹ slår fast at ”innføring av restriksjoner på markedsføring av usunn mat rettet mot barn og unge” skal vurderes som et tiltak for å bedre folkehelsen. Det skal utredes ”om lovregulering kan være egnet for å begrense markedsføring av usunne produkter av mat og drikke overfor barn og unge”, og dette ”må vurderes opp mot resultater av selvregulering.”

Nasjonal helse- og omsorgsplan (Melding til Stortinget nr. 16 (2010–2011)) følger opp dette med å fastslå at ”Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil utrede behovet for å innføre lov- og forskriftsregulering av markedsføring av mat- og drikkevarer rettet mot barn og unge”.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har i lang tid arbeidet med markedsføring av mat og drikke til barn og unge, noe som blant annet har resultert i anbefalinger om restriksjoner på markedsføring av varer med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker eller salt til barn². WHO's anbefalinger gir råd til medlemslandene om hvordan de kan følge opp arbeidet nasjonalt. Hovedhensikten med anbefalingene er å veilede landene i å utvikle ny eller styrke eksisterende politikk når det gjelder markedsføring av mat med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker eller salt til barn.

Norge har vært initiativtaker og pådriver i dette WHO-arbeidet. Internasjonalt finnes det forventninger om at Norge skal lede an også når det gjelder nasjonal oppfølging av WHO's anbefalinger. I tråd med dette påtok Norge seg i 2008 å lede et europeisk WHO-nettverk³. Helsedirektoratet, som er sekretariat for nettverket, anbefalte i desember 2010 Helse- og omsorgsdepartementet å igangsette arbeid for å følge opp WHO's anbefalinger i Norge. Et viktig premiss i Helsedirektoratets oppfordring var at det bør innføres ytterligere restriksjoner på markedsføring av mat og drikke til barn og unge i tråd med WHO's anbefalinger.

I desember 2010 besluttet Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å opprette en arbeidsgruppe bestående av Helsedirektoratet, Mattilsynet, Forbrukerombudet og de to departementene. Arbeidsgruppen skulle sette i gang et utredningsarbeid ”for å vurdere innføring av ytterligere restriksjoner på markedsføring av mat- og drikkevarer rettet mot barn og unge i Norge, herunder om det er behov for innføring av særskilt lov- eller forskriftsregulering

¹ Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). Oppskrift for et sunnere kosthold.

² WHO's anbefalinger om markedsføring av mat til barn ble vedtatt på Verdens Helseforsamling (World Health Assembly - WHA) i mai 2010:

http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241500210_eng.pdf

³ ”The European Network on reducing marketing pressure on children”.

av dette⁴. Detaljene i arbeidsgruppens anbefaling og HOD og BLDs vurdering av denne fremgår av dette høringsnotatet.

2.2 Involvering av interessenter

I juni 2011 ble det arrangert et orienteringsmøte for interessenter, der arbeidsgruppen presenterte bakgrunnen for og foreløpige tanker om sitt arbeid, samtidig som de inviterte fikk anledning til å komme med innspill.

Høsten 2011 gjennomførte arbeidsgruppen en kartlegging av hva slags markedsføring for mat og drikke barn og unge eksponeres for i Norge. Bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke, Virke (tidligere HSH) og Annonsørforeningen (ANFO) bidro i planleggingen og gjennomføringen, blant annet ved å bistå i utvelgelsen av bedrifter som deltok i undersøkelsen.

I februar 2012 ble det avholdt et nytt informasjonsmøte. Formålet med møtet var å informere berørte aktører om status for arbeidsgruppens arbeid og å la dem kommentere arbeidsgruppens vurderinger. Se kapittelet ”Berørte aktørers syn på arbeidsgruppens vurdering” for nærmere informasjon om møtene i juni 2011 og februar 2012.

2.3 Begreper og forkortelser

2.3.1 *Deltagere i arbeidsgruppen*

I dette høringsnotatet brukes følgende forkortelser om deltagerne i arbeidsgruppen:

- HOD: Helse- og omsorgsdepartementet
- BLD: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- FO: Forbrukerombudet
- Helsedir: Helsedirektoratet
- MT: Mattilsynet

2.3.2 *”Usunn” mat og drikke, ”mat- og drikkevarer” og ”næringsmidler”*

I dette høringsnotatet er betegnelsen ”usunn” mat og drikke gjennomgående markert med anførselstegn. Det er ment å gjenspeile at dette er et relativt og ikke klart definert begrep. For å kunne utforme forslag til nye bestemmelser om markedsføring av mat og drikke til barn og unge, har det vært nødvendig å finne frem til en hensiktsmessig avgrensning av ”usunn” mat og drikke. Dette behandles nærmere i kapittelet om avgrensning av mat og drikke i pkt. 9.1.1.

⁴ Jf. vedlegg 1 ”Arbeidsgruppens mandat”.

”Mat og drikke” er i dette notatet gjennomgående benyttet som betegnelse på den produktkategorien som foreslås regulert. Noen steder i notatet er dette for enkelthets skyld kortet ned til for eksempel ”mat”. Vurderingene er likevel hele tiden ment å omfatte produktkategorien ”mat og drikke”.

I vedlagte forskriftsutkast er begrepet ”mat og drikke” erstattet av betegnelsen ”næringsmidler”. Dette skyldes at det foreslås å bruke lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) som rettslig grunnlag for den nye forskriften. I matloven benyttes begrepet ”næringsmidler” gjennomgående for mat- og drikkevarer. Matlovens forarbeider forklarer at ”med næringsmiddel menes ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet, kan forventes å konsumeres av mennesker. Næringsmidler omfatter drikkevarer (...)”.⁵ For å sikre ensartethet i regelverket under matloven og unngå eventuelle rettslige uklarheter, er matlovens terminologi benyttet i vedlagte regelverksforslag.

3 Barn og unge - helsemessige utfordringer knyttet til kosthold

3.1 Kosthold og helse

Et sunt og variert kosthold er viktig for barn og unges helse og trivsel, og kan bidra til å redusere risikoen for utvikling av en rekke sykdommer.

Kostholdsrelaterte ikke-smittsomme sykdommer preger sykdomsbildet i Norge i økende grad. Disse utgjøres hovedsakelig av hjerte- og karsykdommer, kreft og diabetes type 2. For eksempel har antallet nye tilfeller av type 2 diabetes økt mye de siste årene og det er stadig yngre mennesker som får diagnosen⁶.

Usunne kostvaner er en viktig risikofaktor for disse sykdommene. Sykdommene kan i stor grad forebygges eller utsettes. De største ernæringspolitiske utfordringene i tiden fremover er derfor knyttet til forebygging gjennom kostholdsendringer i tråd med helsemyndighetenes råd og anbefalinger: Å øke inntaket av grønnsaker og frukt, grove kornprodukter og fisk, og å redusere inntaket av mettet fett og salt i befolkningen samt å redusere inntaket av sukker hos barn og unge. Sammen med økt fysisk aktivitet kan slike kostforandringer redusere forekomsten av overvekt, kreft, hjerte- og karsykdommer og type 2-diabetes. Det er videre en stor utfordring å utjevne forskjeller i kostholdsvaner som fører til sosiale helseforskjeller i befolkningen⁷.

⁵ Ot.prp.nr.100 (2002-2003), s. 135.

⁶ Helsedirektoratet (2012). Nøkkeltall for helsesektoren. Rapport 2011.

⁷ Helsedirektoratet (2011). Utviklingen i norsk kosthold 2011 (IS-1942).

Overvekt og fedme er en viktig selvstendig risikofaktor for ikke-smittsomme sykdommer, og er ifølge WHO⁸ den tredje viktigste risikofaktoren for tapte leveår og redusert livskvalitet i høyinntektsland i verden i dag. I tillegg til å øke risikoen for helseproblemer og sykdommer på lang sikt, kan overvekt ha flere negative helsekonsekvenser i barndommen. Dette er knyttet til både fysiske og psykososiale konsekvenser og gir seg utslag i redusert opplevd livskvalitet, blant annet på grunn av mobbing og ekskludering^{9,10,11}.

Forebygging av vektøkning i tidlig alder er en anerkjent strategi for å oppnå helsegevinst på lang sikt,¹² fordi overvekt og fedme blant barn og unge ofte følger barna inn i voksen alder¹³.

Det er godt dokumentert at et kosthold basert på matvarer med lav energitetthet kan redusere risikoen for overvekt og fedme, og at et kosthold basert på matvarer med høy energitetthet kan øke risikoen for overvekt og fedme^{14,15}.

Energitetthet beskriver mengden energi per vektenhet. Energitettheten i matvarer avhenger av innholdet av fett, karbohydrat, protein, fiber og vann. Generelt er matvarer med lav energitetthet rike på fiber og vann, og de er ofte også rike på vitaminer og mineralstoffer. Grønnsaker og frukt har som regel lav energitetthet. Matvarer som inneholder mye fett og/eller tilsatt sukker, har ofte høy energitetthet, for eksempel snacks, godteri og kaker. Noen matvarer med høy energitetthet kan ha et høyt innhold av viktige næringsstoffer (for eksempel nøtter og matolje) og vil kunne inngå i et balansert kosthold så lenge inntaket begrenses.

Det er også dokumentert at inntak av sukkerholdig drikke og hyppig inntak av hurtigmat øker risikoen for overvekt og fedme.^{16,17}

⁸ WHO (2009). Global Health Risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks.

⁹ Helsedirektoratet (2010). Forebygging, utredning og behandling av overvekt og fedme hos barn og unge. Nasjonale faglige retningslinjer for primærhelsetjenesten. IS-1734.

¹⁰ Lobstein T, Baur L og Uauy R (2004). Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obesity Reviews*, Vol. 5 (Suppl. 1), 5-85.

¹¹ Tsiros MD et al (2009). Health-related quality of life in obese children and adolescents. *Pediatric Review. International journal of Obesity*, Vol 33, 387-400.

¹² WHO (2010). Population-based prevention strategies for childhood obesity. Report of a WHO forum and technical meeting.

¹³ WHO (2007). The challenge of obesity in the WHO European Region and the strategies for response.

¹⁴ World Cancer Research Fund and American Institute for Cancer Research (2007). Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: a Global Perspective. Second Expert Report. ISSN/ISBN: 978-0-9722522-2-5.

¹⁵ Helsedirektoratet (2011). Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer. Metodologi og vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Nasjonalt råd for ernæring (IS-1881).

Det ser ut til at metthetsfølelsen reguleres bedre ved inntak av energi i form av fast føde enn som drikke. En god tannhelse er også knyttet til kostholdet.¹⁸ Dette innebærer å ha regelmessige måltider og ikke innta syre- eller sukkerholdig brus og saft mellom måltidene.

I perioden 2005-2010 økte kostens innhold av fett og mettet fett etter å ha vært relativt uforandret i over ti år ifølge matforsyningsstatistikken¹⁹. Kostens innhold av mettet fett er nå betydelig høyere enn anbefalt. Innholdet av tilsatt sukker minsket siden 2000, men er fortsatt høyere enn anbefalt. Kostens innhold av protein, transfett og flerumettet fett har holdt seg på anbefalt nivå i denne perioden. Kostens innhold av kostfiber har økt, men er fortsatt lavere enn anbefalt.

Mat og drikke med et høyt innhold av fett, sukker og salt har blitt stadig mer tilgjengelig i løpet av de siste 30 årene. Denne maten er ofte billig og mange steder tilgjengelig døgnet rundt. Nå utgjøres halvparten av den totale potetomsetningen på engrosnivå av bearbeidede potetprodukter som pommes frites og chips²⁰.

3.2 Barn og unges kosthold

Mens de kroniske kostholdsrelaterte sykdommene oftest inntre i voksen alder, må forebygging starte i barnealder. De levevaner som etableres i barne- og ungdomsårene opprettholdes ofte i voksen alder. Derfor er det viktig at barn og unge tilegner seg gode matvaner tidlig i livet. At barn og unge har et kosthold i tråd med offisielle anbefalinger og opprettholder en sunn vekt er svært viktig for å redusere framtidig risiko.

Den siste landsrepresentative undersøkelsen av kostholdet til henholdsvis 4-, 9- og 13-åringer ble foretatt i 2000 (Ungkost)²¹. Selv om mye er bra ved kostholdet til norske barn, viste undersøkelsen blant 4-åringene at kostholdet inneholdt for mye fett, mettede fettsyrer og tilsatt sukker og for lite matvarer som er rike på kostfiber som grovt brød, poteter, frukt og grønnsaker. Nesten alle barna (97 %) hadde en energiprosent fra mettede fettsyrer over 10 %, som er anbefalte øvre grense, og i overkant av 80 % av barna fikk mer enn 10 energiprosent fra tilsatt sukker, som er det anbefalte maksimumsnivået. Melkeprodukter, smør, margarin og olje, kjøtt og kaker var de viktigste kildene til

¹⁶ World Cancer Research Fund and American Institute for Cancer Research (2007). Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: a Global Perspective. Second Expert Report. ISSN/ISBN: 978-0-9722522-2-5.

¹⁷ Helsedirektoratet (2011). Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer. Metodologi og vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Nasjonalt råd for ernæring (IS-1881).

¹⁸ Helsedirektoratet (2011). Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer. Metodologi og vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Nasjonalt råd for ernæring (IS-1881).

¹⁹ Helsedirektoratet (2011). Utviklingen i norsk kosthold 2011 (IS-1942).

²⁰ Helsedirektoratet (2011). Utviklingen i norsk kosthold 2011 (IS-1942).

²¹ Sosial- og helsedirektoratet (2002). Kosthold blant 4-åringer (IS-1067).

inntak av fett og mettede fettsyrer. Saft, brus, sukker og søtsaker, kaker og yoghurt var de viktigste kildene til inntak av tilsatt sukker.

Undersøkelsen av 9- og 13-åringene (Ungkost 2000) viste lignende utfordringer. Ni av ti elever fikk mer enn 10 energiprosent fra tilsatt sukker. Blant 9-åringene var energiprosenten fra tilsatt sukker 17 % og blant 13-åringene var tilsvarende energiprosent 18 %. Energiandelen fra mettet fett lå over maksimumsanbefalingen på 10 % for begge gruppene. For begge aldersgruppene var kjøtt, melkeprodukter, smør, margarin og olje, samt sjokolade og søtsaker de viktigste kildene til inntaket av mettet fett. Brus, saft, sukker og søtsaker var de viktigste kildene til inntak av sukker.

Undersøkelser om helsevaner blant skoleelever (HEVAS) har vist en positiv utvikling på enkelte spisevaneområder det siste tiåret. Blant annet viser HEVAS-undersøkelsen²² og andre studier²³ at brusinntaket blant ungdom har gått noe ned. Videre viser HEVAS-undersøkelsen at andelen 15-åringer som daglig spiser søtsaker har gått noe ned, samt at andelen som spiser frukt og grønnsaker daglig har økt, i perioden 2005-2009.

Norske data for saltinntak blant barn er ikke tilgjengelig, men gjennomsnittlig inntak av salt i befolkningen er anslått til ca 10 gram per person daglig, som er dobbelt så høyt som anbefalt maksimumsinntak²⁴. Man regner med at omtrent 75 prosent av saltet kommer fra industribearbeidede matvarer²⁵.

3.3 Overvekt og fedme blant barn og unge

Usunne kostvaner og for lite fysisk aktivitet har sammenheng med utvikling av overvekt og fedme, som er et økende helseproblem på verdensbasis. I dag er én av fem nordmenn fete (BMI over 30). De siste 20 årene har andelen med fedme i befolkningen blitt fordoblet²⁶ og samme trend ses blant barn og unge. Folkehelseinstituttet har påpekt at blant ”barn og unge fra 4-15 år har det vært en jevn økning av vekten de siste 30 årene”²⁷.

Eksempelvis viste en landsomfattende undersøkelse blant tredjeklassinger i 2010 at 22 prosent av jentene var overvektige (hvorav 3 prosent hadde fedme), og 17 prosent av guttene (hvorav 5 prosent hadde fedme). Dette viser en økning i overvekt og fedme sammenlignet med data fra tilsvarende

²² Helsedirektoratet (2012). Oppsummering av utviklingstrekk i kostholdet i Norge av Helsevaner blant skoleelever (HEVAS) (upublisert).

²³ Stea m.fl (2012). Changes in beverage consumption in Norwegian children from 2001 to 2008. Public Health Nutrition, Mar;15(3):379-85.

²⁴ Helsedirektoratet (2011). Utviklingen i norsk kosthold 2011 (IS-1942).

²⁵ Helsedirektoratet (2011). Utviklingen i norsk kosthold 2011 (IS-1942).

²⁶ Helsedirektoratet (2012). Nøkkeltall for helsesektoren. Rapport 2011.

²⁷ Folkehelse rapport 2010. Helsetilstanden i Norge: Rapport 2010:2.

undersøkelse i 2008²⁸. Når det gjelder de noe eldre aldersgruppene, har Folkehelseinstituttet for eksempel vist at i ”15-16-årsalderen er andelen med overvekt eller fedme om lag 13–14 prosent”²⁹.

3.4 Sosial ulikhet i kosthold og helse

Forekomsten av overvekt følger sosiale skillelinjer, både blant voksne, barn og unge³⁰. Andelen elever med overvekt og fedme økte fra 2005 til 2009 blant barn og unge både i lavere og høyere sosioøkonomiske grupper. Andelen var imidlertid betydelig høyere blant dem i lavere sosioøkonomiske grupper både i 2005 og 2009³¹.

Også når det gjelder kosthold er det sosiale skillelinjer. Både internasjonale og norske studier viser at kostholdet i lavere sosioøkonomiske grupper er mindre gunstig helsemessig sett enn i høyere sosioøkonomiske grupper. I de lavere sosioøkonomiske gruppene blir det spist mer billig og energirik mat (fett- og sukkerholdige produkter) og mindre grønnsaker. Dette innebærer lavere inntak av fiber, vitaminer og mineraler, og mer mettet fett³².

Helse- og levekårsundersøkelser i 2005 og 2009 viser klare sosiale gradienter i inntak av frukt, grønt og brus med sukker blant 10. klassinger. Andelen som spiste frukt eller grønnsaker daglig, var betydelig høyere i de høyere sosioøkonomiske gruppene både i 2005 og 2009. Andelen som drakk brus med sukker daglig var betydelig høyere blant de lavere sosioøkonomiske gruppene på begge tidspunkt³³.

Nylig viste en undersøkelse blant norske 8. klassinger at de sosiale forskjellene i frukt- og grøntinntak har økt mellom 2001 og 2008³⁴. I tråd med internasjonale studier, fant en annen norsk studie en signifikant korrelasjon mellom 11-åringers brusinntak og foreldrenes utdanning³⁵. Norske undersøkelser har også vist at barn (7. klassinger) av foreldre med lavere utdanning hopper over flere

²⁸ Folkehelseinstituttet (2011). Barnevekststudien 2010 (www.fhi.no).

²⁹ Folkehelse rapport 2010. Helsetilstanden i Norge: Rapport 2010:2.

³⁰ Helsetilstanden i Norge. Folkehelse rapport 2010. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt; 2010.

³¹ Helsedirektoratet (2011). Folkehelsepolitisk rapport 2011 (IS- 1982)

³² Holmboe-Ottesen, Wandel og Mosdøl (2004). Sosiale ulikheter og kosthold. Tidsskr Nor Lægeforen, 124:1526-1528.

³³ Helsedirektoratet (2011). Folkehelsepolitisk rapport 2011 (IS- 1982)

³⁴ Hilsen m.fl. (2011). Changes in 10-12 year old's fruit and vegetable intake in Norway from 2001 to 2008 in relation to gender and socioeconomic status – a comparison of two cross-sectional groups. Int J of Behavioural Nutrition and Physical Activity, 8:108.

³⁵ Bjelland m.fl (2011). Intakes and perceived home availability of sugar-sweetened beverages, fruit and vegetables as reported by mothers, fathers and adolescents in the HEIA study. Public Health Nutrition, 14(12), 2156-2165.

måltider enn andre³⁶ og at det å spise fire måltider om dagen er negativt korrelert med overvekt blant 15-åring³⁷.

3.5 Husholdningenes utgifter til godteri og søtsaker

Den gjennomsnittlige forbruksutgiften til mat og alkoholfrie drikkevarer var i perioden 2007-2009 henholdsvis kr 70.100 for familier med barn der yngste barn var 0-6 år og kr 79.700 for familier med barn der yngste barn var 7-19 år.³⁸ Nesten en femdel av dette brukes på sukkervarer og leskedrikker.

4 Markedsføring rettet mot barn og unge – tilstanden i Norge

4.1 Barn som forbrukere og målgruppe

Nyborgutvalget fikk i 2000-2001 i oppgave å se nærmere på kommersialiseringen av barndommen, herunder barn som forbrukere og målgruppe. I NOU 2001:6 "Oppvekst med prislapp" beskrev Nyborgutvalget barn og unges oppvekst i forbrukersamfunnet" på følgende måte:

"Forbruk og forbruksvarer har blitt en naturlig del av den moderne oppveksten. Barns forbruk er ikke lenger kun en del av familiens forbruk. De har egne forbrukspreferanser og etter hvert også egen økonomi i form av penger de kan disponere fritt. Med den generelle velstandsutviklingen har også foreldre fått mer penger å bruke på barna. Og mange barn og unge tjener også egne penger.

*Barn har blitt forbrukere, og blir derfor en mer og mer interessant målgruppe. Oppfordringen om å kjøpe, møter de unge fra tidlig av og på de fleste steder hvor de ferdes."*³⁹

*"Barn og unge har blitt målgruppe for markedsføring. De lever ikke lenger i et isolert barndomsland, men i en moderne postindustriell markedsøkonomi med sterke innslag av materialistisk verdiorientering. Karakteristisk for hvert markedssegment er dets størrelse og kjøpekraft, deres ønsker og behov for et produkt, og ikke minst villigheten til å bruke penger på dette. Da barn og unge, i stor grad finansiert av sine foreldre, fylte markedskravene og ble forbrukere, så ble markedsføringen rettet mot dem (Pecora 1998)."*⁴⁰

Synet på barn som en egen og interessant forbrukergruppe for næringslivet har siden den gang blitt så selvsagt at man ikke lenger tenker over at det ikke alltid har vært slik. Omfanget av reklame til barn og unge har vært jevnt økende, og fremveksten av ny teknologi og digitale medier har gitt nye arenaer og virkemidler til bruk i markedsføringshensikt. Som aktive mediebrukere er barn en lett tilgjengelig målgruppe. De er interessante for annonsørene både fordi man kan etablere en merkevarelojalitet i

³⁶ Øverby m.fl (2011). Changes in meal pattern among Norwegian children from 2001 to 2008. Public Health Nutr. 2011 Sep;14(9):1549-54.

³⁷ Vik m.fl (2010). Number of meals eaten in relation to weight status among Norwegian adolescents. Scand J Public Health. 2010 Nov;38(5 Suppl):13-8.

³⁸ Tall hentet fra Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-202.html>.

³⁹ NOU 2001:6 Oppvekst med prislapp s. 24.

⁴⁰ NOU 2001:6 Oppvekst med prislapp s. 28

barndommen som de vil ta med seg videre i livet, men også fordi deres ønsker innvirker på familiens forbruk og de er ofte innovatørene i familien.⁴¹

4.2 Barns mediebruk

Som nevnt er barn ivrige mediebrukere. Undersøkelser av barns mediebruk kan si noe om gjennom hvilke media barn blir eksponert for markedsføring. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser bl.a. følgende om barns mediebruk i 2010:

- I aldersgruppen 9-15 år var det 21 prosent som leste tegneserieblader hver dag.
- Åtte av ti barn så på fjernsyn i løpet av dagen i 2010. Høyest seerandel var det blant 13-15 åringer, hvor 85 prosent så på fjernsyn i løpet av dagen.
- 88 prosent av alle barn i alderen 9-15 år gikk på kino i 2010. Gjennomsnittlig antall kinobesøk var 4,3 ganger samme år.
- 81 prosent av barn i alderen 9-12 år brukte internett en gjennomsnittlig uke i 2010. I aldersgruppen 13-15 år var tilsvarende andel 97 prosent.⁴²

4.3 Markedsføring av mat og drikke

4.3.1 *Arbeidsgruppens kartlegging*

I mandatet ble arbeidsgruppen bedt om å gi en konkret beskrivelse av tilstanden for markedsføring av mat- og drikkevarer til barn og unge i Norge per i dag. Beskrivelsen skulle gi en oversikt over hvilke markedsføringskanaler som brukes, herunder: kringkasting, internett, ukeblader, i butikk, på arrangementer, o.s.v. Beskrivelsen skulle også si noe om omfanget av denne markedsføringen og gi konkrete eksempler.

Det har ikke vært praktisk mulig for arbeidsgruppen å utarbeide en fullstendig og uttømmende beskrivelse av den totale markedsføringen av mat- og drikkevarer barn og unge eksponeres for i Norge per i dag. For å danne seg et riktigst mulig inntrykk av den totale markedsføringen, kom arbeidsgruppen, i dialog med bransjeorganisasjonene, frem til at den mest hensiktsmessige fremgangsmåten var å gjennomføre en spørreundersøkelse blant noen av de største bransjeaktørene, der disse ble bedt om å svare på spørsmål om hvilke markedsføringskanaler og virkemidler de hadde benyttet i 2011.

De utvalgte bransjeaktørene ble bedt om å redegjøre generelt for sin markedsføring for mat- og drikkevarer, og dessuten om å angi hvem som var tilsiktet målgruppe for de enkelte markedsføringsaktivitetene. Det var et bevisst valg fra arbeidsgruppens side å be om en generell redegjørelse for markedsføringsaktiviteter for mat- og drikkevarer, og ikke bare om informasjon om

⁴¹ (Ekström 1999)

⁴² Tall hentet fra Statistisk sentralbyrå: http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2011/fritid/

markedsføring som var ment å være målrettet mot barn og unge. Dette var for å unngå “underrapportering” av potensielt relevante markedsføringstiltak og for å få frem en mest mulig omfattende og utfyllende oversikt over den faktiske tilstanden. Bakgrunnen for denne tilnærmingen er at det kan være vesentlige variasjoner både mellom hvordan ulike bransjeaktører og mellom hvordan bransjeaktører og myndighetsrepresentanter vurderer viktige problemstillinger, som for eksempel hvordan ulike aktører forstår begrepene “barn og unge” og hvilke aktiviteter de anser som markedsføring “rettet til” denne målgruppen.

4.3.1.1 Gjennomføring av arbeidsgruppens spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 31. oktober til 25. november 2011. Arbeidsgruppen sendte et spørreskjema til utvalgte virksomheter innen dagligvare- og næringsmiddelbransjen i Norge. Spørreskjemaet var utarbeidet av arbeidsgruppen i samarbeid med bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke, Annonseforeningen (ANFO) og Virke (tidligere HSH). Disse bransjeorganisasjonene støttet også gjennomføringen av undersøkelsen ved å bistå i utvelgelsen av hvilke bedrifter som ble involvert. Det ble lagt til grunn at det ikke var mulig å kartlegge all relevant markedsføring av mat og drikke på denne måten. Arbeidsgruppen bestemte derfor at målet med undersøkelsen skulle være å få frem et ”utsnitt av virkeligheten”. I tråd med dette ble kartleggingen begrenset til å omfatte nasjonale markedsføringskampanjer av mat og drikke utført i 2011 av store og synlige bransjeaktører.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 42 utvalgte virksomheter. 30 av disse ga tilbakemelding i form av utfylt spørreskjema. Innspillene ble samlet og systematisert av FO og deretter gjennomgått av arbeidsgruppen.

Selv om dette metodisk sett var en enkel kartleggingsundersøkelse, anser departementene utvalget av virksomheter som representativt og svarprosenten blant disse som høy nok til at undersøkelsen gir grunnlag for å utlede flere interessante observasjoner.

Funnene fra spørreundersøkelsen presenteres i det følgende. Disse er på enkelte punkter supplert med arbeidsgruppens egne observasjoner og informasjon fra tidligere kontroller av markedsføring gjennomført av FO.

4.3.1.2 Generelt om tilbakemeldingene til arbeidsgruppens spørreundersøkelse

Bransjeaktørene ble bedt om å redegjøre for sin markedsføring av mat og drikke generelt, per markedsføringskanal og metode/virkemiddel benyttet, samt å angi hvem som var tilsiktet målgruppe for markedsføringen. I sammenstillingen har arbeidsgruppen forsøksvis sortert tilbakemeldingene etter hvorvidt det markedsførte produktet antas å være av interesse for barn og unge. Dette for å få et

inntrykk av hvilken markedsføring som kan “oppleves” som rettet mot barn og unge i stor grad, selv om de ikke er den tilsiktede målgruppen.

Arbeidsgruppen har også gjort en skjønnsmessig inndeling av produktene i tilbakemeldingene i kategoriene ”usunne” og “andre” produkter. Dette for å få et inntrykk av hvor stor andel av den totale markedsføringen i den enkelte markedsføringskanal som er for produkter som kan anses som “usunne”.

En utfordring har vært at tilbakemeldingene fra bransjeaktørene avviker fra hverandre i nøyaktighetsgrad og detaljnivå. Mens noen av virksomhetene svarer per enkeltprodukt, angir andre svar per produktkategori. Videre er det enkelte av tilbakemeldingene, bl.a. fra dagligvarebutikker og hurtigmatrestauranter, der det ikke alltid fremgår klart hvilke produkter som har vært markedsført. Disse forholdene medfører en viss unøyaktighet i resultatene.

Tilbakemeldingene sier også i varierende grad, og stort sett ganske lite, om hvordan markedsføringsaktiviteter konkret har vært utformet. Her må resultatene fra undersøkelsen suppleres med observasjoner fra arbeidsgruppen.

TV-reklame er den markedsføringskanalen som flest av de spurte opplyser å benytte for markedsføring av mat- og drikkevarer. Andre kanaler som benyttes mye er internett, det offentlige rom, i butikk og i tidsskrifter.

På internett er det særlig i bannerannonser og i sosiale medier de spurte opplyser å ha gjennomført markedsføringsaktiviteter for mat og drikke. I det offentlige rom er det boards, plakater og lystårn, samt idrettsarrangement som flest angir å ha benyttet. I butikk er det hyllemarkører/vippetasser⁴³, sjokkselgere og kampanjeinformasjon på emballasje som er de mest benyttede kanalene. Av tidsskrifter, er ukeblader og aviser mye benyttet til markedsføring, mens tegneserier nesten ikke er benyttet til dette formål.

Når det gjelder virkemidler, angir flest å ha benyttet smaksprøver, konkurranser og sponing.

Nett-TV/streamingtjenester og produktplassering i data/TV-videospill er de eneste markedsføringskanalene og virkemidlene ingen oppgir at de benytter. Andre lite benyttede kanaler er markedsføring på DVD og blogg, nedlastbare varer/tjenester, offentlig transport/bysykler, tegneserier,

⁴³ En ”vippetass” er en liten reklameplakat som ofte henger på hyller o.l. i butikker.

direktemarkedsføring, skole/fritidsklubb og produktplassering/branding.

Nedenfor presenteres en skjematisk oversikt over bransjeaktørenes tilbakemeldinger når det gjelder hvorvidt de har benyttet den enkelte markedsføringskanal/virkemiddel i sin markedsføring av mat og drikke i 2011, samt hvorvidt markedsføringen har hatt barn og unge som målgruppe:

HAR BENYTTET MARKEDSFØRINGSKANALEN/VIRKEMIDDELET I MARKEDSFØRING AV MAT OG DRIKKE I 2011:			
Markedsføringskanal/virkemiddel:		Har benyttet denne:	Barn angitt som målgruppe?
1	I kringkasting:	Ja %	Ja %
a)	TV:	73	9
b)	Radio:	37	9
2 Kinomarkedsføring/dvd:			
a)	Kino:	30	11
b)	Dvd:	13	0
3 Internettmarkedsføring:			
a)	Bannerannonser:	63	0
b)	Søkemotoroptimalisering:	30	0
c)	Reklamefilmer:	37	0
d)	Nettspill/leker/oppgaver o.l.:	23	29
e)	Blogg:	13	50
f)	Sosiale medier:	63	18
g)	Annet:	10	33
h)	Nedlastbare varer/tjenester:	10	33
i)	Nett-TV/streamingtjenester:	0	0
4 I det offentlige rom:			
a)	Boards/plakater/lystårn o.l.:	53	0
b)	Offentlig transport/bysykler:	13	25
c)	På idrettsarrangement:	57	18
d)	På musikkfestivaler/-arrangementer:	40	17
e)	Andre events/arrangement:	43	15
f)	Annet:	10	0
5 I butikk:			
a)	Hyllemarkører/"vippetasser":	67	5
b)	Sjokkselgere:	63	5
c)	Kampanjeinformasjon på emballasje:	50	7
6 I trykte medier:			
a)	Ukeblader:	60	0
b)	Tegneserier:	3	0
c)	Aviser:	53	0
7 Direktemarkedsføring:			
a)	På e-post:	10	0
b)	På mobil (på sms, i app'er etc):	10	0
c)	Adressert reklame:	7	0

d)	Uadressert reklame:	10	0
8	Skole/fritidsklubb	Ja %	Ja %
a)	Kantine/spiseområde	7	0
b)	Automater	3	100
c)	Undervisningsmateriell	3	0
d)	Skole-/fritidsklubbarrangementer	7	50
9	Produktplassering/branding:	Ja %	Ja %
a)	TV-program/-serier	3	0
b)	Film	3	0
c)	Data/TV/Video-spill	0	0
10.	Virkemidler/metoder:	Ja %	Ja %
a)	Tilgifter:	23	7
b)	Kuponger:	17	20
c)	Smaksprøver:	70	7
d)	Konkurranser:	73	18
e)	Co-branding:	20	17
f)	Sponsing:	63	11

4.3.1.3 Rettet til barn og unge?

Som tabellen ovenfor viser, angis barn og unge i liten grad som målgruppe for markedsføringen i bransjeaktørenes tilbakemeldinger. Samtidig viser tilbakemeldingene at det er mye markedsføring i kanaler som treffer barn og unge, f.eks.: på TV, på Internett i form av bannerannonser og i sosiale medier; på boards og plakater i det offentlige rom; i sjokkselgere, på vippetasser og hyllemarkører og på emballasje i butikk; og i ukeblader og aviser. Videre opplyser bransjeaktørene å benytte virkemidler som smaksprøver og konkurranser mye. Dette er virkemidler som er egnet til å appellere til og påvirke barn og unge i stor grad. Dette illustrerer etter arbeidsgruppens oppfatning utfordringene i å finne frem til en hensiktsmessig regulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge. En regulering som legger opp til å omfatte bare markedsføringsaktiviteter som har barn og unge som uttalt målgruppe, vil ut fra funnene i spørreundersøkelsen ikke i særlig grad bidra til å fremme målsetningen om å redusere mengden markedsføring av "usunn" mat og drikke til barn og unge. Denne problemstillingen drøftes nærmere i punkt 7.3 "Innholdet i lovverk og retningslinjer" nedenfor.

I de markedsføringskanalene som flest av bransjeaktørene angir å ha benyttet - dvs. over 50 prosent av bransjeaktørene - er det i sosiale medier, på idrettsarrangement og i konkurranser at flest angir å ha hatt markedsføring som har barn og unge som målgruppe. Dette gjelder likevel bare 18 % av respondentene. Samtidig er dette blant de kanalene hvor produkter arbeidsgruppen antar at er av interesse for barn er markedsført i størst grad, og også kanalene som inneholder mest markedsføring av produkter som arbeidsgruppen vurderer som "usunne". Det redegjøres nærmere for dette i gjennomgangen av reklame i ulike markedsføringskanaler nedenfor.

4.3.2 *Andre kartlegginger*

Sveriges Konsumentråd foretok i 2005 og 2007, i samarbeid med Lunds universitet en kartlegging av reklame for ”usunn” mat mot barn og unge, i henholdsvis blader/direktoreklame, på internett og på TV. Hensikten var å kartlegge hvor stor del av reklamen rettet mot barn som er for ”usunn” mat.

Kartleggingen viste at halvparten av all reklame på barnenettsteder var reklame for ”usunne” matvarer. Disse bar ofte preg av underholdning (spill, seriefigurer, konkurranser og klubber). 26 % av reklame i barneblader og direktoreklame var for ”usunn” mat og 20 % av matreklame på TV (i tidspunkter der barn ser på TV) var for ”usunn” mat (chips, brus, godteri, kaker eller is).⁴⁴

4.3.3 *Reklame for mat og drikke systematisert etter ulike markedsføringskanaler*

I det følgende gis en kortfattet redegjørelse for relevante funn fra arbeidsgruppens kartleggingsundersøkelse, fordelt på ulike markedsføringskanaler, herunder: Radio-, TV- og kinoreklame, annonser i aviser, ukeblader og tegneserier og på hjemmesider på internett, markedsføring på boards og plakater i det offentlige rom, markedsføring på produkt, plakater og i sjokkselgere i butikk, etc.

4.3.3.1 *Markedsføring i radio, TV og på kino*

I følge bransjeorganisasjonene, brukes over 90 % av aktørenes markedsføringsbudsjett på markedsføring i TV. I tilbakemeldingene fra bransjeaktørene opplyser også 73 % av respondentene å ha benyttet denne markedsføringskanalen i 2011. I kun 9 % av disse tilfellene angis barn og unge som målgruppe for markedsføringen. Etter arbeidsgruppens vurdering, kan imidlertid 68 % av de markedsførte produktene antas å appellere til barn og unge. Arbeidsgruppen vurderer også 59 % av disse produktene som ”usunne”.

Cirka en tredjedel av de spurte opplyser at de har benyttet radio som markedsføringskanal og 30 % å ha benyttet seg av kinoreklame. Også her er tendensen den samme: Barn og unge angis kun i henholdsvis 9 % og 11 % av tilfellene som målgruppe, mens arbeidsgruppen vurderer de markedsførte produktene i 77 % og 78 % av tilfellene som interessante for barn og i 68 % og 72 % av tilfellene som ”usunne”.

Dette understøttes av tidligere enkle undersøkelser gjennomført av FO i 2006, 2008 og 2011, som viste at det var mange reklameinnslag for ”usunne” mat- og drikkevarer, som brus, saft, sjokolade, godteri, desserter, ferdigmat og kjeks.

⁴⁴ <http://www.sverigeskonsumenter.se/REKLAM/Projekt/Sot-reklam-och-feta-ungar/>

4.3.3.2 Annonser i tegneserier og ukeblader

En stikkprøve foretatt av arbeidsgruppen av markedsføring for mat og drikke i tegneserier og ukeblader for barn og unge i mai 2011, viste at det i tre av fem blader var annonser for godteri, brus og hurtigmat. I tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen opplyste imidlertid kun 1 av de 30 spurte å ha hatt markedsføring i tegneserier. Dette var markedsføring av potetchips og peanøtter. 18 av de spurte opplyste å ha benyttet ukeblader som markedsføringskanal. I ingen av disse tilfellene ble barn og unge angitt som målgruppe, mens arbeidsgruppen vurderte rundt halvparten av de markedsførte produktene som interessante for barn og like mange som ”usunne”.

4.3.3.3 Internettmarkedsføring

Internett gir mulighet til en rekke forskjellige typer markedsføring: Bannerannonser, søkeordannonsering og søkemotoroptimalisering, reklamefilmer, nettspill, markedsføring på blogger og i sosiale medier og så videre. 63 % av respondentene oppgir å ha benyttet bannerannonser i sin markedsføring av mat og drikke i 2011; 30 % søkemotoroptimalisering og 37 % reklamefilmer. Når det gjelder sistnevnte angis barn ikke som målgruppe i det hele tatt av bransjeaktørene, mens arbeidsgruppen på sin side antar at produktene i 64 % av tilfellene er av interesse for barn. I 55 % av disse tilfellene vurderer arbeidsgruppen også produktene som ”usunne”.

Som tidligere skrevet, er barn og unge aktive brukere av digitale medier, og det er derfor sannsynlig at mye av markedsføringen på internett treffer barn og unge. Internett gir også mulighet for ulike former for interaktivitet i markedsføringssammenheng. Det har f.eks. blitt svært vanlig at de næringsdrivende har profiler på Facebook, hvor man oppfordres til å ”like” merkevaren eller bestemte produkter for derigjennom å kunne få oppdateringer om produktet, øke vannersjansen sin i ulike konkurranser etc. Bruk av interaktivitet, spill og konkurranser i markedsføring, gir markedsføringen et større underholdningselement, som antas å appellere til og påvirke barn og unge i større grad enn tradisjonell markedsføring.

Markedsføring i sosiale medier er vanskelig å få oversikt over, da hver bruker får opp ”egen” markedsføring på sin profil. Det er imidlertid en kjensgjerning at markedsføring på f.eks. Facebook kan målrettes i stor grad til bestemt alder, kjønn, bosted, etc. 63 % av bransjeaktørene angir å ha benyttet seg av markedsføring i sosiale medier. I 18 % av tilfellene angis barn og unge som målgruppe, mens arbeidsgruppen vurderer de markedsførte produktene i 79 % av tilfellene som interessante for barn og unge og i 89 % av tilfellene som ”usunne”.

De mest populære bloggene i Norge angis å ha opptil 80.000 lesere hver dag, og mange kommersielle aktører bruker disse bloggene for å markedsføre produktene sine. Mange firmaer sender bloggere gratis produkter, betaler bloggerne for å omtale produktene eller gir bloggere provisjon av salg av

produkter som bloggerne anbefaler og lenker til. Mange bloggere har en stor andel yngre lesere, og har stor påvirkningskraft overfor denne gruppen. Blogg ser allikevel ut til å være en lite benyttet markedsføringskanal blant aktørene innen mat- og drikkevaresektoren, med bare 13 % av respondentene som opplyste å ha benyttet blogg som markedsføringskanal i 2011. Halvparten av disse angis å ha barn og unge som målgruppe.

4.3.3.4 Markedsføring i det offentlige rom

Arbeidsgruppens kartlegging viste at mange av respondentene benytter seg av markedsføring i det offentlige rom, f.eks. på boards, plakater, lystårn, trikker, t-baner og busser, i busstur, på bysykler. Felles for disse kanalene er at de alle er svært iøynefallende og at de når alle aldersgrupper. 53 % har benyttet seg av markedsføring på boards/plakater og lignende og her angis barn og unge i ingen av tilfellene som målgruppe. Etter arbeidsgruppens vurderinger er derimot produktene av interesse for barn og unge i halvparten av tilfellene. I ca. like mange tilfeller vurderes de markedsførte produktene også som ”usunne”.

4.3.3.5 Markedsføring i butikk

Markedsføring i butikk var en av de markedsføringskanalene som flest av respondentene opplyste å benytte. Markedsføring i butikk omfatter blant annet: Markedsføring på selve produktene og hyllene de står i, på sjokkselgere og plakater, utdeling av smaks- og vareprøver, etc. Når det gjelder markedsføring på produkt antas co-branding, f.eks. med populære tegneseriefigurer avbildet på emballasjen til produktene, bruk av tilgifter (f.eks. de små lekene som ofte følger med i frokostblandingsboksene) og konkurranser etc. å ha en særlig appell til barn. Konkurranser som arrangeres av produsentene markedsføres ofte på produktene, gjerne med henvisning til mulighet for deltakelse i konkurransen eller mer informasjon om denne på produsentens hjemmesider (se punkt 4.3.3.3).

I sine tilbakemeldinger opplyste over 50 % av bransjeaktørene at de hadde benyttet seg av markedsføring i form av kampanjeinformasjon på emballasjen, sjokkselgere, hyllemarkører og smaksprøver i sin markedsføring av mat og drikke i 2011. I nesten ingen av disse tilfellene ble barn og unge angitt som målgruppe for markedsføringen, mens i over 50 % av tilfellene ble det markedsførte produktet antatt av interesse for barn og kategorisert som ”usunt” av arbeidsgruppen.

Co-branding og tilgifter opplyste bransjeaktørene derimot i liten grad å ha benyttet.

4.3.3.6 Markedsføring på idrettsarrangement

Næringsmiddelprodusentene er ofte med både som sponsor og som arrangør av ulike idrettsarrangement for barn og unge. Som eksempler kan nevnes:

- Norway Cup, som arrangeres av Bækkelaget Sportsklub. Generalsponsor for arrangementet i 2011 var Coop Norge SA. Blant de øvrige sponsorene var Diplom Is, Peppes Pizza, Kelloggs og Malaco. Wasa og Stabburet er blant leverandørene til arrangementet.⁴⁵
- Barnas Holmenkollidag (som i 2011 var Barnas VMdag), som arrangeres av Skiforeningen, med Gilde som en av sine hovedpartnere.
- TINE Fotballskoler, som årlig arrangeres av TINE i samarbeid med Norges Fotballforbund. Rundt 73 000 barn og unge ble anslått å delta i 2011.⁴⁶

Sponsing var et av de virkemidlene som flest av respondentene (63 %) opplyste å benytte seg av, og mye av dette ble angitt å være i forbindelse med ulike idrettsarrangement. På spørsmål om bruk av idrettsarrangement som markedsføringskanal opplyste 57 % å ha benyttet seg av dette.

I 11 % av tilfellene av sponsing ble barn og unge angitt som målgruppe, mens produktene i 68 % av tilfellene ble vurdert av arbeidsgruppen som av interesse for barn og kategorisert som ”usunne”.

5 Kunnskapsgrunnlag – markedsføring og barns kosthold og helse

5.1 Markedsføring og kosthold

I WHO-sammenheng er det i mange år arbeidet systematisk med regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn, som ett av flere viktige kunnskapsbaserte virkemidler for å sikre den ernæringsmessige kvaliteten av barns kosthold og for å begrense utviklingen av overvekt globalt.

WHOs anbefalinger om markedsføring av mat og ikke-alkoholholdig drikke til barn⁴⁷ viser til kunnskap fra fire omfattende, systematiske internasjonale oversikter⁴⁸ på omfang, type og effekt av markedsføring av mat til barn. Disse oversiktene oppsummerer at:

⁴⁵ Informasjon hentet fra Norway Cups hjemmesider: <http://www.norwaycup.no/article.php?id=1562>

⁴⁶ Informasjon hentet fra Tine Sas hjemmesider: <http://www.tine.no/om-tine/presesenter/nyhetsarkiv/Nyhetsvisning?key=105750>

⁴⁷ http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241500210_eng.pdf

⁴⁸ 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 (<http://www.food.gov.uk/news/newsarchive/2003/sep/promote>);

Hastings G et al. *The extent, nature and effects of food promotion to children: a review of the evidence*. Geneva, World Health organization, 2006 (http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/9789241595247_eng.pdf);

McGinnis JM, Gootman JA, Kraak VI, eds. *Food marketing to children and youth: threat or opportunity?* Washington DC, Institute of Medicine, National Academies Press, 2006 (http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11514#toc); and

- Markedsføring av mat med høyt innhold av fett, sukker eller salt til barn er omfattende og utbredt over hele verden, og står i skarp kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsanbefalinger.
- Den største delen av denne markedsføring utgjøres av følgende fem matvaregrupper: sukkerrike frokostblandinger, brus, søtsaker, snacks og hurtigmat ("fastfood").
- 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 på TV påvirker barns matpreferanser, kjøpeatferd og forbruksmønster og at barn husker, liker og engasjeres av slik markedsføring.

I den siste oppsummeringen fra 2009, som oppdaterer 2003-, 2004- og 2006-oppsummeringene påpekes det at:

"Establishing the effects of all this promotional activity requires complex, resource-intensive research. The evidence base is not complete and perhaps this will always be the case. However, the evidence to date does clearly illustrate that food promotion does influence children's food preferences, purchase behaviour and consumption, and that these effects are significant, independent of other influences and operate at both brand and category level".⁴⁹

5.2 Markedsføring og overvekt

En del vitenskapelige sammenhenger er det vanskelig eller umulig å finne svar på gjennom empiriske studier. Sammenhengen mellom markedsføring av "usunn" mat og drikke til barn og overvekt, er et eksempel på dette⁵⁰. En systematisk kunnskapsoppsummering fra 2006⁵¹ viser imidlertid at det statistisk er en sterk sammenheng mellom eksponering for TV reklame og fedme blant barn. Siden man ikke kan utelukke alternative forklaringer til en slik sammenheng, kan man imidlertid ikke konkludere med en årsakssammenheng mellom de to faktorene. Departementene vektlegger likevel at selv en liten effekt av TV-reklame på vektstatus vil kunne ha stor effekt og betydning på befolkningsnivå.

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 (http://www.who.int/dietphysicalactivity/Evidence_Update_2009.pdf).

⁴⁹ Side 36.

⁵⁰ Cecchini et al 2010, Tackling of unhealthy diets, physical activity, and obesity: health effects and cost-effectiveness, *Lancet*, Vol 376, Nov 20.

⁵¹ McGinnis JM, Gootman JA, Kraak VI, eds. *Food marketing to children and youth: threat or opportunity?* Washington DC, Institute of Medicine, National Academies Press, 2006.

En rekke enkeltstudier om sammenheng mellom markedsføring og overvekt har blitt publisert etter den siste systematiske kunnskapsoppsummeringen i 2009 (som inkluderte studier frem til desember 2008). Flere eksperimentelle studier viser for eksempel at barn spiser mer snacks mens de ser på TV-programmer dersom det reklames for ”usunn” mat mens de ser på, sammenlignet med om det ikke ble vist slik reklame.^{52,53}

Enkelte eksperimentelle observasjonsstudier indikerer at overvektige barn responderer sterkere på TV-reklame for ”usunn” mat enn normalvektige barn.⁵⁴

5.3 Markedsføring og sosial ulikhet

Brede befolkningsrettede tiltak mot sosiale forskjeller bidrar trolig til reduserte helseforskjeller og bedre folkehelse⁵⁵. Å redusere markedsføringspress for ”usunn” mat og drikke til barn og unge er et bredt befolkningsrettet tiltak som vil nå alle barn uavhengig av om hvor resurssterke samfunnsgrupper de tilhører. Mange helsefremmende tiltak tenderer til å ha størst effekt på høyere sosioøkonomiske grupper. Som et tiltak som når alle barn, kan regulering av slik markedsføring bidra til å utjevne sosiale ulikheter i helse, gjennom å ha størst potensiell helsemessig effekt på barn fra lavere sosioøkonomiske grupper. Forskning på forskjeller mellom grupper med hensyn til eksponering og mottakelighet for markedsføring av ”usunn” mat og drikke er foreløpig begrenset. Studier fra USA har vist at markedsføring i stor grad rettes mot bestemte grupper av befolkningen⁵⁶.

Selv om kunnskapsgrunnlaget for sammenhengen mellom markedsføring og barn og unges kosthold og helse i stor grad baseres på undersøkelser gjennomført i andre land, er det liten grunn til å tro at disse sammenhengene ikke også skulle gjelde for Norge.

6 Mulige former for regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge

6.1 Undersøkelser av ulike former for regulering

En gjennomgang av en rekke ulike selvreguleringssystemer som industrien har utviklet konkluderer med at de har begrensninger og er inkonsistente i forhold til definisjoner og innhold som for eksempel

⁵² Harris et al (2009). Priming Effects of Television Food Advertising on Eating Behavior. *Health Psychol.* 2009 July; 28(4): 404–413.

⁵³ Halford et al (2008). Beyond-brand effect of television food advertisements on food choice in children: the effects of weight status. *Public Health Nutr.* 2008 Sep;11(9):897-904.

⁵⁴ Halford et al (2008). Beyond-brand effect of television food advertisements on food choice in children: the effects of weight status. *Public Health Nutr.* 2008 Sep;11(9):897-904.

⁵⁵ St.meld.nr.20, Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.

⁵⁶ Grier, Kumanyika (2010). Targeted marketing and public health. *Annu Rev Public Health.* 2010 Apr 21;31:349-69. Review.

kriterier for hvilke matvarer disse reguleringene gjelder. Det gjenstår mye før disse selvreguleringene kan bidra til betydelig reduksjon i markedsføringen til barn⁵⁷.

I EU samarbeider en rekke større multinasjonale selskaper om selvregulering av markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge (EU-Pledge⁵⁸). I følge egne evalueringer er dette et meget vellykket tiltak. Systemet er imidlertid gjennomgått av Stanmark, en gruppe av internasjonale forskere og beslutningstakere, som er til dels svært kritiske til denne selvreguleringen⁵⁹. Hovedinnvendingene er at reguleringen kun gjelder barn opp til 12 år, og at hver produsent har sine egendefinerte grenser for hva som er ”usunn” mat. Dette fører til store forskjeller bedriftene i mellom, og til dels svært liberale definisjoner på ”usunn” mat.

Det finnes få undersøkelser av hvordan lov- og forskriftsregulering av markedsføring av usunn mat og drikke til barn og unge virker i praksis. Det skyldes at svært få land foreløpig har innført slike reguleringer. Et eksempel er imidlertid Storbritannia, som innførte strengere regulering av markedsføring av mat og drikke med et høyt innhold av fett, sukker eller salt til barn på TV i 2007. En evaluering av restriksjonene innført i Storbritannia viste en betydelig reduksjon (37 % totalt) av eksponering for denne type reklame for barn (4-15 år) i 2009 sammenlignet med i 2005. Spesielt opplevde de yngste barna (4-9 år) en betydelig nedgang i eksponering (52 % mindre, eller 3.1 mrd færre ”inntrykk”). Samtidig ble det registrert en betydelig nedgang i bruken av reklameteknikker som spesielt fenger barn, slik som tegneseriefigurer.⁶⁰

Den kanadiske provinsen Quebec har siden 1980-tallet hatt et totalforbud mot reklame rettet mot barn i alle medier, mens resten av Canada ikke har et tilsvarende regelverk. I et forsøk på å vurdere effekten av forbudet, ble data fra forbruksundersøkelser mellom 1984 og 1992 brukt for å se hvorvidt utgifter til fast-food var høyere blant husholdningene omfattet av forbudet sammenlignet med andre. Forfatterne estimerer at forbudet resulterte i at 88 millioner USD mindre ble brukt per år i gruppen omfattet av forbudet. Dette skyldtes en 13 % lavere tilbøyelighet til å handle fastfood.⁶¹

⁵⁷ Corinna Hawkes,* and Jennifer L Harris 2011. An analysis of the content of food industry pledges on marketing to children. Public Health Nutrition: 14(8), 1403–1414.

⁵⁸ <http://www.eu-pledge.eu/>

⁵⁹ http://www.iaso.org/site_media/uploads/IASO_food_marketing_report_30_June_2011.pdf

⁶⁰ HFSS advertising restrictions - Final review, Ofcom, 26 July 2010, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/hfss-final-review/>

⁶¹ Dhar, Baylis (2011). Fast-food consumption and the ban on advertising targeting children: The Quebec experience. Journal of Marketing Research, 48(5), 799-813.

6.2 Lov- forskriftsregulering: Hvilke rammer følger av eksisterende lovgivning?

Gjeldende norsk rett som er relevant for markedsføring rettet mot barn og unge er nærmere beskrevet i vedlagte notat om juridiske vurderinger⁶². Der er også arbeidsgruppens vurderinger av noen sentrale juridiske spørsmål omtalt. Her følger HOD og BLDs oppsummering av de viktigste av disse vurderingene:

I dag er visse aspekter ved markedsføring til barn og unge regulert gjennom følgende lover:

- Kringkastingsloven
- Markedsføringsloven
- Matloven
- Opplæringsloven
- Privatskoleloven

Disse lovene er delvis overlappende når det gjelder markedsføring til barn og unge. Ingen av lovene er imidlertid konkret utformet for å regulere markedsføring av *produktgruppen* mat- og drikkevarer til *målgruppen* barn og unge.

Et fellestrekk for gjeldende lovgivning er for øvrig at reglene om markedsføring i stor grad er gitt for å fremme *forbrukerhensyn*. Det er rom for å utfylle denne lovgivningen med regler om markedsføring som først og fremst skal ivareta *helsehensyn*.

Kort oppsummert, tilsier gjeldende rett at markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke i dag er *tillatt*, med mindre markedsføringen:

- sendes i reklameinnslag særlig rettet mot barn eller i tilknytning til barneprogram i *kringkasting*, eller er plassert på sider i *tekstfjernsyn* som har barn som målgruppe,
- er i strid med *god markedsføringsskikk overfor barn*,
- er *urimelig overfor barn*, på grunn av virkemiddelbruk eller fordi den er villedende, aggressiv eller skjult,
- inneholder *direkte kjøpsoppfordringer til barn* eller *direkte oppfordringer til barn* om å overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte produktene til dem (”maseoppfordringer”),
- finner sted på *skoleområder* og anses egnet til å skape et kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, adferd og verdier.

⁶² Se vedlegg 4 ”Juridiske vurderinger”.

Det er juridisk rom for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring av *produktgruppen* mat- og drikkevarer til *målgruppen* barn og unge med grunnlag i *helsehensyn*. Et eventuelt slikt regelverk vil omfatte markedsføringsaktiviteter som:

- gjelder mat- og drikkevarer som ikke bør kunne markedsføres overfor barn og unge ("usunn" mat),
- har barn og unge som målgruppe, og
- faller utenfor eller er utilstrekkelig regulert i dagens regelverk.

Det kan tenkes en rekke praktiske eksempler på slike markedsføringsaktiviteter. Ettersom et fellestrekk ved disse aktivitetene er at de er tillatt etter dagens regelverk, kan det være opplysende å illustrere dem ved å sammenligne med relevante markedsføringsaktiviteter som er regulert per i dag.

Sammenlignet med *markedsføringsloven*, kan et nytt regelverk for eksempel gi grunnlag for å treffe vedtak overfor markedsføring uten at denne først må defineres som *urimelig* eller *i strid med god markedsføringsskikk*. I så fall bør det nye regelverket stille mer konkrete innholdsmessige krav til markedsføring av "usunn" mat til barn⁶³ enn det som følger av *markedsføringsloven*.

Kringkastingsloven slår fast at det ikke kan sendes "reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn". I forhold til dette forbudet, kan et nytt regelverk regulere markedsføringsaktiviteter som faller utenfor det denne loven definerer som *kringkasting*. Et eksempel er såkalte "brukerinitierte" eller "interaktive" tjenester, det vil si sendinger der brukeren selv bestemmer tidspunktet for utsendelse. Dette omfatter for eksempel mange sendinger som lastes ned over internett.

I henhold til *matloven* skal virksomheter "sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villede". Det kan tenkes mange markedsføringsaktiviteter som ikke kan defineres som *villedende*, men som likevel ikke bør kunne rettes mot barn og unge. Et eksempel kan være sjokoladereklame, som godt kan inneholde saklig informasjon om produktet, men som likevel bidrar til et kommersielt press mot et usunt kosthold.

Opplæringsloven og *privatskoleloven* gir hjemmel til å forby eller forhindre markedsføring av mat og drikke til barn og unge, forutsatt at den finner sted *på skolen* og er egnet for å skape et *kommersielt press* eller i stor grad *påvirke holdninger, adferd og verdier*. Det kan tenkes mange

⁶³ Etter *markedsføringsloven* omfatter "barn" personer opp til 18 år.

markedsføringsaktiviteter som er egnet til å skape et kommersielt press på barn og unge, men som ikke finner sted *på skolen*, og som dermed ikke omfattes av disse lovene.

Konkrete eksempler på markedsføring som ikke omfattes av eksisterende lovregulering, men som kan omfattes av et nytt regelverk, kan være:

- Markedsføring, herunder co-branding, konkurranser og tilgifter, sjokkselgere og smaksprøveutdeling på ”usunn” mat- og drikkevarer rettet til barn *i butikk*.
- Annonser for ”usunn” mat og drikke i *tegnaserier og ukeblader* for barn og unge
- Markedsføring av ”usunn” mat og drikke rettet til barn *i det offentlige rom*, herunder på boards og plakater
- Markedsføring av ”usunn” mat og drikke rettet til barn *på internett*.
- Reklameinnslag for ”usunn” mat og drikke sendt i norsk kringkasting i tilknytning til *familieprogram*, som for eksempel X-Factor, Idol, Norske Talenter, etc.

På enkelte punkter vil det kunne oppstå overlapp mellom kringkastingsregelverket og det nye regelverket. Dette gjelder spesielt dersom det skulle oppstå spørsmål om konkret markedsføring av mat eller drikke på TV er rettet mot barn og unge. De to regelverkene inneholder bestemmelser som skal gjøre det mulig å avgjøre dette spørsmålet, men disse bestemmelsene vil være noe ulike. Dersom denne problemstillingen skulle oppstå i praksis, vil begge regelverk få anvendelse. Dette innebærer at den aktuelle markedsføringen må tilfredsstille vilkårene i begge regelverkene.

Et praktisk eksempel på denne situasjonen kan være at en markedsføringsaktivitet kan tenkes å anses som ”rettet mot barn og unge” etter det nye regelverket, selv om den ikke anses som ”særlig” rettet mot barn etter kringkastingsregelverket. I denne situasjonen vil markedsføringsaktiviteten være forbudt selv om den skjærer klar av kringkastingsregelverket.

Markedsføringsloven er produkt- og sektornøytral og regulerer i utgangspunktet markedsføring av alle produkter og tjenester i alle markedsføringskanaler. Markedsføringsloven har særlige regler om markedsføring til barn i §§ 19 til 21. Disse reglene er tuftet på forbruker- og ikke helsemessige hensyn, som vil være det som ligger til grunn for den nye reguleringen. Reguleringen som foreslås her vil dermed være mer spesiell enn de generelle reglene i markedsføringsloven, og vil gå foran ved eventuell motstrid.

6.3 Lov- forskriftsregulering: Hvilke rammer følger av EØS-regelverket?

EØS-regelverket stiller opp grenser for hva norske myndigheter kan regulere. Når det gjelder markedsføring av mat og drikke til barn og unge, må det norske handlingsrommet for det første ses på bakgrunn av hvordan regelverket for markedsføring er regulert gjennom direktiver og forordninger på

EØS-nivå (harmonisert EØS-regelverk). Når det gjelder rettsområder som ikke er regulert gjennom denne typen konkret EØS-lovgivning, må det norske handlingsrommet vurderes i lys av de generelle regler og prinsipper som følger av EØS-avtalen.

Sammenfatningsvis legges det til grunn at EØS-avtalen gir rom for å fastsette nytt norsk regelverk om markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge. En forutsetning er imidlertid at et slikt regelverk utformes slik at det ikke kommer i konflikt med de rammene som følger av EØS-regelverket. For en grundigere omtale av denne problemstillingen, vises det til vedlagte notat om juridiske vurderinger⁶⁴.

6.3.1 *Harmonisert EØS-regelverk*

Følgende direktiver og forordninger er av betydning på dette området:

- Direktivet om foretaks urimelig handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked,
- Fjernsynsdirektivet og direktivet om audiovisuelle medietjenester,
- Direktivet om merking, presentasjon og markedsføring av næringsmidler,
- Forordning om matinformasjon til forbrukere

Det følger av direktivet om urimelig handelspraksis (direktiv 2005/29/EF) at eventuelle slike norske bestemmelser må begrunnes i helsehensyn. Det følger av direktivet om merking, presentasjon og markedsføring av næringsmidler (direktiv 2000/13/EF) og forordning om matinformasjon til forbrukere (forordning (EU) nr. 1169/2011) at nasjonale regler om markedsføring av ”usunn” mat og drikke rettet mot barn og unge må utformes slik at de kan defineres som ”reklame” eller ”markedsføring”, og ikke som ”merking” eller ”matinformasjon”. Eventuelle nye norske bestemmelser må utformes slik at de ikke kommer i konflikt med disse bestemmelsene.

6.3.2 *Generelle EØS-rettslige prinsipper og regler*

På felter der EU ikke har fastsatt harmonisert regelverk i form av forordninger eller direktiver, kan det enkelte land som utgangspunkt innføre nasjonale regler. Slike nasjonale regler kan som hovedregel ikke være til hinder for handel med varer og tjenester mellom landene i EØS-området. Dette innebærer at Norge som utgangspunkt kan fastsette regler om markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge, forutsatt at reglene ikke virker handelshindrende. Det følger imidlertid av EU-domstolens praksis at slike nasjonale regler som utgangspunkt bare vil være akseptable dersom reglenes formål er å sikre hensyn som er ansett som relevante etter EØS-regelverket. Beskyttelse av folkehelsen kan typisk være et akseptabelt relevant hensyn. Når det gjelder nasjonale regler som kan virke

⁶⁴ Se vedlegg nr. 4 ”Juridiske vurderinger”.

handelshindrende, følger det av EU-domstolens praksis at bare nasjonale regler som oppfyller relativt strenge vilkår er akseptable. De nasjonale bestemmelsene må:

- Oppfylle allmenne (berettigede) hensyn,
- være objektivt nødvendige
- ikke gå lenger enn formålet tilsier, og
- virke ikke-diskriminerende

Nye norske bestemmelser om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke vil måtte utformes slik at de ikke kommer i konflikt med disse vilkårene.

6.4 Selvregulering

6.4.1 *De norske frivillige retningslinjene for markedsføring av mat og drikke til barn og unge*

I 2007 ble det etablert norske frivillige retningslinjer for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge. De er et resultat av forhandlinger mellom representanter fra den norske matvarebransjen, og ble utarbeidet etter initiativ fra Forbrukerrådet. Flere myndighetsorganer, blant annet HOD, BLD, Helsedir og MT, deltok som observatører i arbeidet frem mot retningslinjene.

At retningslinjene er frivillige, innebærer at den enkelte bransjeaktør selv kan velge om den vil slutte seg til og dermed forplikte seg til å følge retningslinjene. Aktører som er tilsluttet retningslinjene sto i 2010 bak ca. 65 % av all markedsføring for mat og drikke i Norge⁶⁵.

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”⁶⁶.

Retningslinjene gjelder markedsføring av mat- og drikkevarer rettet mot barn og unge.

Produktgruppen som omfattes 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.

⁶⁵ Se Brusdal, Ragnhild & Anita Borch (2010). *Gode intensjoner søker eierskap*: En evaluering av retningslinjene for markedsføring av mat og drikke mot barn og unge. 13-2010, Oslo, SIFO.

⁶⁶ Se formålsangivelsen i retningslinjene, jf. vedlegg 5 ”Frivillige norske retningslinjer”.

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 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 bør ikke 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”.

6.4.2 Tidligere evalueringer av de frivillige retningslinjene

Ved årsskiftet 2009/2010 gjennomførte Standard Norge på oppdrag for Forbrukerrådet en selvevaluering blant aktørene som var tilsluttet retningslinjene. Det kom inn 10 svar på undersøkelsen.

Det ble stilt to spørsmål i undersøkelsen:

- Hvordan har din organisasjon fulgt opp retningslinjene og intensjonen i dem i løpet av 2009?
- Har retningslinjene etter din oppfatning bidratt til en holdningsendring internt (i egen organisasjon) og eksternt (blant andre)?

Forbrukerrådets oppsummering av tilbakemeldingene viser følgende svar fra aktørene på spørsmålet om hvordan retningslinjene er fulgt opp:

- De er gjort kjent internt og distribuert til medlemmer samt inngår i kurs/undervisning
- Det er utarbeidet bedriftsinterne veiledninger med utdypende informasjon som en utfylling av retningslinjene
- Retningslinjene er brukt som filter og sjekkliste i forbindelse med markedsføringsaktiviteter og konkrete spørsmål er diskutert i lys av retningslinjene
- Handelen har etablert ”sunne kasseløsninger” ved at frukt og nøtter er flyttet til kasseområdet samtidig som sjokolade er flyttet vekk
- De har bidratt til strengere vurdering av denne produktgruppen og reduksjon av sponing, utdeling av vareprøver, salgsfremmende aktiviteter og markedsføring overfor barn.

På spørsmålet om retningslinjene hadde bidratt til holdningsendring ble det svart:

- Retningslinjene er godt kjent blant de sentrale aktørene og de har hatt en

- pedagogisk betydning for kunnskap og bevisstgjøring
- De har ført til tilbakeholdenhet og en strengere praksis
- De har ført til mer diskusjon og økt fokus på problemstillingen
- Retningslinjene har fungert som et tillegg til generell praksisendring i bransjen

Som tiltak for økt implementering, ble det foreslått å jobbe aktivt med å få med flere aktører til å forplikte seg til å følge retningslinjene.

Ved senere kontakt mellom bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke og Virke (tidligere HSH) og Helsedir og HOD, har bransjeorganisasjonene uttalt at de mener at retningslinjene fungerer godt. Begrunnelsen har vært den samme som fremgår av bransjeaktørenes tilbakemeldinger i selvevalueringen, særlig at bransjen opplever at retningslinjene har medført økt bevissthet og strengere praksis i markedsføringen. Representanter for enkeltvirksomheter har ved ulike anledninger gitt uttrykk for det samme overfor Helsedir og HOD.

BLD og HOD har lagt til grunn at denne selvevalueringen, som består av bransjeaktørenes egen oppfatning av et system som de selv deltar i, ikke er et tilstrekkelig grunnlag for en endelig konklusjon om at retningslinjene fungerer godt nok. Departementenes utgangspunkt er regjeringens Handlingsplan for kosthold⁶⁷, som fastslår at ”innføring av restriksjoner på markedsføring av usunn mat rettet mot barn og unge” skal vurderes som et tiltak for å bedre folkehelsen. Handlingsplanen sier at det skal utredes ”om lovregulering kan være egnet for å begrense markedsføring av usunne produkter av mat og drikke overfor barn og unge” og at dette ”må vurderes opp mot resultater av selvregulering, jf. Forbrukerrådets initiativ om å utvikle retningslinjer”.

På denne bakgrunn, ga BLD høsten 2010 Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i oppdrag å gjennomføre en ekstern evaluering av retningslinjene. SIFO fant at de som har sluttet seg til retningslinjene står bak om lag 65 % av medieinnsatsen på området mat og drikke. SIFO fant videre at retningslinjene ikke har fungert tilfredsstillende, og at måten de har vært praktisert på har vært mangelfull. Det ble påpekt at retningslinjene fremstår som mer veiledende enn forpliktende, og at både tilsynsordningen og promoteringen av retningslinjene er svak. SIFO fremhevet at ”Ingen ser ut til å føle spesielt eierskap til disse av ulike grunner, primært fordi man ikke har kapasitet. Dette er gode intensjoner som mangler eierskap”. SIFO konkluderte med at ”dersom retningslinjene skal opprettholdes så må forankringen i bedriftene økes. Videre må man også sørge for en større tilslutning

⁶⁷ Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). Oppskrift for et sunnere kosthold.

for å hindre konkurransevridding. Ikke minst måtte retningslinjene få et tydeligere eierskap slik at de kan håndheves”.⁶⁸

Bransjen har vært kritisk til SIFOs evaluering. HOD og BLD er enig i at det er flere svakheter ved denne evalueringen. Blant de viktigste er at det var vanskelig for SIFO å vurdere retningslinjenes virkning, fordi det ikke var foretatt noen kartlegging av markedsføring av ”usunn” mat til barn og unge i Norge før retningslinjene trådte i kraft. De begrensede ressursene SIFO hadde til rådighet hadde også en viss betydning for undersøkelsens kvalitet. De samme innvendingene kan imidlertid reises mot Standard Norges selvevalueringsundersøkelse. Det legges til grunn at interessante funn kan utledes fra begge undersøkelsene, samtidig som det må tas høyde for at de begge til en viss grad er mangelfulle.

7 Er det behov for å innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge?

7.1 Problemstilling

En viktig del av arbeidsgruppens oppdrag var å ta stilling til om de frivillige retningslinjene, sammen med gjeldende lovverk, i tilstrekkelig grad beskytter barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke, eller om det er behov for å innføre ytterligere restriksjoner for denne typen markedsføring. Arbeidsgruppen vurderte dette på grunnlag av følgende forhold:

- Helsemessige vurderinger
- Innholdet i lovverk og de frivillige retningslinjene
- Oppslutning om de frivillige retningslinjene
- Tilsyn og håndheving av de frivillige retningslinjene
- Oppfølging av WHO's anbefalinger

7.2 Helsemessige vurderinger

Arbeidsgruppens helsemessige vurderinger fremgår av kapitlene om ”Barn og unge - helsemessige utfordringer knyttet til kosthold” og ”Kunnskapsgrunnlag – markedsføring og barns kosthold og helse” ovenfor.

Oppsummert, er hovedpunktene som følger:

- Usunt kosthold og overvekt er viktige risikofaktorer for kostholdsrelaterte sykdommer, som hjerte- og karsykdommer, kreft og type 2 diabetes.

⁶⁸ Se Brusdal, Ragnhild & Anita Borch (2010). *Gode intensjoner søker eierskap*: En evaluering av retningslinjene for markedsføring av mat og drikke mot barn og unge. 13-2010, Oslo, SIFO.

- I løpet av de siste 30 årene har det funnet sted en generell vektøkning blant barn og unge. Dette henger sammen med usunne kostvaner og for lite fysisk aktivitet. Energittet mat og drikke har i den samme perioden blitt stadig mer tilgjengelig og relativt sett billigere.
- Grunnlaget for livslange kostvaner legges i barneårene. For å redusere framtidig risiko for kostholdsrelaterte sykdommer er det viktig at barn og unge opprettholder en sunn vekt og har et kosthold med lavt innhold av mettet fett, sukker og salt.
- Regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke er ett av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke usunt kosthold og overvekt, og dermed kostholdsrelaterte sykdommer.
- WHO og OECD har vist at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn kan være blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer på lang sikt.
- Markedsføring av mat med høyt innhold av fett, sukker eller salt til barn er omfattende og utbredt over hele verden, og står i skarp kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsanbefalinger.
- En spørreundersøkelse gjennomført av arbeidsgruppen blant utvalgte virksomheter innen den norske mat- og drikkevarebransjen, viser at disse i liten grad angir barn og unge som målgruppe for egen markedsføring. Samtidig mener arbeidsgruppen at tilbakemeldingene fra virksomhetene viser at mange av markedsføringsaktivitetene deres faktisk treffer barn og unge.
- Eksposering for markedsføring av ”usunn” mat og drikke påvirker barns atferd. Markedsføringen benytter virkningsfulle teknikker til å fange oppmerksomheten til barn. Det er særlig godt dokumentert at TV-reklame påvirker barns matpreferanser, kjøpeatferd og forbruksmønster og at barn husker, liker og engasjeres av slik markedsføring.

Arbeidsgruppen mener at disse forholdene taler for at det kan være behov for å innføre nye restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke rettet mot barn og unge. HOD og BLD er enig i dette.

7.3 Innholdet i lovverk og retningslinjer

Som det fremgår av kapittel 3 og av avsnitt 7.2 ovenfor, har det vært en jevn økning av vekten blant barn og unge mellom 4 og 15 år de siste 30 årene. Det fremgår også der at usunt kosthold og overvekt er viktige risikofaktorer for kostholdsrelaterte sykdommer, som hjerte- og karsykdommer, kreft og type 2 diabetes.

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

De frivillige 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 markedspåvirkning⁶⁹”.

Et interessant funn i SIFOs evaluering av retningslinjene er at ”Selv om aktørene slutter opp om retningslinjene, uttrykker flere usikkerhet om retningslinjenes innhold”. I forlengelsen av dette, peker SIFO på at sentrale kriterier i retningslinjene, som avgrensning av reklame rettet mot ”barn” vis a vis reklame rettet mot ”familien”, ”definisjonen av ”usunn mat” og ”hva som skiller akseptable former for markedsføring fra uakseptable” ikke er tilfredsstillende avklart i retningslinjene.

Arbeidsgruppen ser dette som en vesentlig svakhet ved retningslinjene. Et uklart regelverk er et dårlig regelverk. De uklare kriteriene SIFO peker på, er alle viktige for forståelsen av retningslinjene. Dersom det for eksempel ikke er klart hvilke markedsføringsaktiviteter som skal anses som rettet mot barn, legger retningslinjene i praksis til rette for at den enkelte aktør kan vurdere dette selv. Det kan føre til at retningslinjene etterleves ulikt av forskjellige aktører. Det kan også medføre at diverse aktiviteter som kanskje burde ha vært oppfattet som rettet mot barn og unge, ikke blir oppfattet som dette. I praksis blir dermed retningslinjenes anvendelsesområde snevrere enn det burde ha vært. Dermed svekkes retningslinjenes effektivitet.

Arbeidsgruppen antar at denne typen uklarheter kan være typisk for selvreguleringssystemer. Når diverse aktører på frivillig basis skal forhandle seg frem til systemer for å regulere sine egne aktiviteter, kan det være vanskelig å bli enig om systemer som er strenge nok til å ivareta det overordnede formålet med systemet. Arbeidsgruppen antar at det er vanskelig for aktører som har økonomisk egeninteresse av å unngå streng regulering å gå frivillig med på vesentlige innskrenkinger av egen handlefrihet. Det kan se ut til at denne problemstillingen har gjort seg gjeldende i de norske retningslinjene, i form av uklare definisjoner av viktige kriterier.

Selv om vesentlige bestemmelser i retningslinjene er uklare, viser selvevalueringen som ble foretatt ved årsskiftet 2009/2010 at bransjeaktørene mener at systemet har bidratt til å bevisstgjøre dem som

⁶⁹ Se formålsangivelsen i retningslinjene, jf. vedlegg 5 ”Frivillige norske retningslinjer”.

har valgt å slutte seg til retningslinjene. Dette har ført til tilbakeholdenhet og en strengere praksis for markedsføring av mat til barn og unge. Arbeidsgruppen anser dette som positivt, og vektlegger det i vurderingen av om lovregulering kan være egnet for å begrense denne typen markedsføring. Dette følger av regjeringens Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011), som sier at eventuelle innskjerpinger i regelverket ”må vurderes opp mot resultater av selvregulering, jf. Forbrukerrådets initiativ om å utvikle retningslinjer”.

På den annen side mener arbeidsgruppen at innholdet i retningslinjene i liten grad gir barn og unge sterkere beskyttelse mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke enn det som følger av markedsføringsloven. Det er gjennomgående slik at retningslinjene inneholder ”skal”-regler der det er klart at samme regel følger av markedsføringsloven. Der reguleringen går lengre enn det som naturlig faller inn under markedsføringsloven, f.eks. punkt 3.8 om eksponering på utsalgssted, inneholder retningslinjene generelt ”bør”-regler. Dette innebærer at bransjeaktørene rettslig sett var forpliktet til å vise den samme tilbakeholdenhet og strengere praksis som de mener følger av retningslinjene også før retningslinjene ble etablert. Arbeidsgruppen ser det som sannsynlig at retningslinjene i praksis har medført en bevisstgjøring i bransjen, og det kan ikke utelukkes at dette har medført visse positive endringer i medlemmenes markedsføringspraksis. Men i og med at innholdet i retningslinjene i realiteten 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.

Et hovedfunn i arbeidsgruppens kartlegging av hva slags markedsføring for mat og drikke barn og unge eksponeres for, er at matvarebransjen i Norge selv anser svært lite av sin markedsføring som rettet mot barn og unge. I kartleggingen informerte bransjen om konkrete markedsføringsaktiviteter og om sine egne vurderinger av hvilke målgrupper disse var rettet mot. Arbeidsgruppen var uenig i flere av disse vurderingene. Dermed 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.

Arbeidsgruppen viser også til at retningslinjene skiller barn og unge i to kategorier: opp til 12 år og over 12 år. Mange av punktene i retningslinjene er begrenset til å gjelde den yngste alderskategorien.

Arbeidsgruppen legger til grunn at dersom barn og unge skal gis bedre beskyttelse mot markedsføring av ”usunn” mat, må systemene for regulering av markedsføring fange opp flere av de aktivitetene myndighetene anser som rettet mot barn og unge. Det vil være vanskelig å nå dette målet gjennom retningslinjene, fordi det der er bransjeaktørene selv som vurderer hva som er målgruppen for egne markedsføringsaktiviteter. Ettersom retningslinjene ikke fanger opp mange markedsføringsaktiviteter

som kan defineres som rettet mot barn og unge, mener arbeidsgruppen at retningslinjene ikke bidrar i tilstrekkelig grad til å motvirke markedsføringspress for ”usunn” mat overfor barn og unge.

Når det gjelder det gjeldende lovverket, er mange markedsføringsaktiviteter rettet mot barn og unge i dag tillatt. Som det fremgår av avsnittet ”hvilke rammer følger av eksisterende lovgivning” ovenfor, mener arbeidsgruppen det finnes juridisk rom for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring av *produktgruppen* mat- og drikkevarer til *målgruppen* barn og unge med grunnlag i *helsehensyn*. Et slikt regelverk vil kunne gi barn og unge bedre helsemessig beskyttelse, blant annet fordi det vil fange opp flere av de aktivitetene myndighetene anser som rettet mot barn og unge.

Det kan spørres om det kan være mulig å utarbeide en innskjerpet versjon av innholdet i de frivillige retningslinjene, slik at de kan bli et egnet virkemiddel for å bidra til bedre folkehelse. Arbeidsgruppen vil vise til at HOD, BLD, Helsedir og MT deltok som observatører i arbeidet frem mot retningslinjene. Utfordringer knyttet til at diverse aktører på frivillig basis skal forhandle seg frem til reguleringer av egne aktiviteter, gjorde seg i høy grad gjeldende i disse forhandlingene. Det er observatørens oppfatning at det var vanskelig for bransjen å bli enig om et regelverk som var strengt nok til å beskytte barn mot markedsføring i større grad enn det som allerede følger av markedsføringsloven. Det kan for eksempel nevnes at HOD oppfordret bransjen til å utforme strengere bestemmelser i retningslinjene ved å vise til det ”riset bak speilet” som ligger i regjeringens Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). HOD kan ikke se at bransjen fulgte opp denne oppfordringen i særlig grad. På denne bakgrunn, er arbeidsgruppen skeptisk til hva bransjen vil kunne oppnå når det gjelder innskjerping av innholdet i retningslinjene gjennom nye forhandlinger, selv om dette ikke kan utelukkes som en mulighet.

Mens innskjerping av innholdet i retningslinjene vil forutsette enighet blant de som har sluttet seg til reguleringen, vil det ved lov-/forskriftsregulering være opp til myndighetene å bestemme det nærmere innholdet i regelverket. Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være enklere for myndighetene enn for bransjens egne aktører å utarbeide et regelverk som i tilstrekkelig grad beskytter barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat. Dette følger særlig av at myndighetene ikke er bundet av de samme egeninteressene som bransjeaktørene.

På denne bakgrunn legger arbeidsgruppen til grunn at lov-/forskriftsregulering vil være bedre egnet enn selvregulering til å sikre et regelverk som beskytter barn og unge i tilstrekkelig grad mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke. Det gjeldende lovverket er imidlertid ikke godt nok. Dette taler etter arbeidsgruppens mening for at det er behov for å innføre nye restriksjoner på denne typen markedsføring. HOD og BLD er enig i dette.

7.4 Oppslutning om de frivillige retningslinjene

De frivillige retningslinjene ble etablert i 2007. I 2010 ble ca. 65 % av all markedsføring for mat og drikke i Norge gjennomført av aktører som var tilsluttet retningslinjene⁷⁰. Denne tallfestingen er ett av de funnene i SIFOs evaluering som det er grunn til å feste seg ved. Det viser at et betydelig antall aktører som står bak markedsføring av mat og drikke i Norge, ikke har påtatt seg frivillige forpliktelser til å beskytte barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat.

Dersom flere aktører hadde påtatt seg slike forpliktelser, ville barn og unge ha vært sikret en større grad av beskyttelse mot markedsføring av ”usunn” mat. Arbeidsgruppen legger til grunn at innføring av nye restriksjoner i lov- eller forskriftsform, vil være et egnet virkemiddel for å sikre at alle som står bak slik markedsføring for fremtiden vil være underlagt et forpliktende regelverk.

Arbeidsgruppen ser dette som et argument for å innføre lov-/forskriftsregulering av to grunner. For det første vil en regulering som omfatter alle i større grad enn en regulering som bare omfatter noen, legge til rette for å fremme målet om å beskytte barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke. For det andre vil en regulering som omfatter alle, beskytte bransjeaktørene mot konkurransevridning. Aktører som velger å ikke forplikte seg etter frivillige ordninger kan oppnå konkurransemessige fordeler sammenlignet med dem som slutter seg til retningslinjene. Muligheten til å oppnå fordeler ved å unngå å forplikte seg vil falle bort hvis det innføres et regelverk som gjelder for alle.

Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom det er mulig å få vesentlig flere til å slutte seg til retningslinjene. Dersom alle relevante aktører forplikter seg, vil selvregulering sikre like stor oppslutning om regelverket som lov-/forskriftsregulering.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er mulig å få til dette. Arbeidsgruppen legger til grunn at det å sikre oppslutning er en grunnleggende utfordring ved systemer som bygger på frivillighet. Uansett hvordan et selvreguleringssystem legges opp, vil det ikke finnes garantier for hvor mange aktører som velger å forplikte seg. Det vil også sjelden finnes mekanismer som kan brukes til å tvinge aktører som ikke ønsker det til å forplikte seg. Dette gjør det utfordrende å sikre tilstrekkelig måloppnåelse ved selvregulering, og er en iboende svakhet ved selvregulering som system.

Bransjeaktørene som er tilsluttet de norske retningslinjene har selv påpekt dette problemet. Arbeidsgruppen vil her vise til Forbrukerrådets oppsummering av den selvevalueringen Standard Norge gjennomførte i 2009/2010 blant de som har sluttet seg til retningslinjene. Forbrukerrådet

⁷⁰ Se Brusdal, Ragnhild & Anita Borch (2010). *Gode intensjoner søker eierskap*: En evaluering av retningslinjene for markedsføring av mat og drikke mot barn og unge. 13-2010, Oslo, SIFO.

påpeker at bransjeaktørene mente at det å jobbe aktivt for å få flere til å slutte seg til retningslinjene, ville være et egnet tiltak for å gjøre retningslinjene mer effektive. Problemstillingen ble også fremhevet i SIFOs eksterne evaluering av retningslinjene i 2010. SIFO påpekte blant annet at det bør sørges for en større tilslutning til retningslinjene for å hindre konkurransevridding. SIFO fant også at promoteringen av retningslinjene var svak, og at ingen ser ut til å føle spesielt eierskap til dem. Arbeidsgruppen vil vise til at Forbrukerrådet i samarbeid med Standard Norge i utgangspunktet hadde en sekretariatsfunksjon for retningslinjene, men at retningslinjene etter vedtagelsen ikke har blitt håndhevet aktivt fra Forbrukerrådet side. Bransjeorganisasjonen NHO Mat og Drikke har meldt fra om at ”promoteringen av retningslinjene har vært omfattende fra organisasjonenes side”. Til SIFOs bemerkning om at det må sikres større tilslutning til retningslinjene, har NHO Mat og Drikke imidlertid sagt at ”Vi kan være med på det, men da må andre aktører også bidra”⁷¹.

I lys av Standard Norges selvevaluering og SIFOs eksterne evaluering, legger arbeidsgruppen til grunn at problemet med manglende oppslutning har vært velkjent både for bransjen og Forbrukerrådet i lang tid. Til tross for at både bransjeaktørene selv, Forbrukerrådet og SIFO har påpekt dette som en klar svakhet ved ordningen, har lite blitt gjort for å løse problemet. I løpet av de snart 5 årene siden retningslinjene ble etablert, har ingen, muligens med unntak for bransjeorganisasjonene, tatt spesielt initiativ til å jobbe aktivt for å få flere til å slutte seg til retningslinjene. På denne bakgrunn, ser arbeidsgruppen det som lite sannsynlig at noen vil føle seg mer kallet til å ta et slikt initiativ nå enn det som har vært tilfellet siden 2007. Arbeidsgruppen ser det derfor som lite sannsynlig at et betydelig større antall aktører vil slutte seg til retningslinjene i fremtiden.

På denne bakgrunn legger arbeidsgruppen til grunn at lov-/forskriftsregulering vil være bedre egnet enn selvregulering til å sikre full oppslutning om et system for regulering av markedsføring av mat til barn og unge. På dette punktet vil dermed lov-/forskriftsregulering i størst grad legge til rette for å fremme målet om å beskytte barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke. Dette taler etter arbeidsgruppens mening for at det er behov for å innføre nye restriksjoner på denne typen markedsføring. HOD og BLD er enig i dette.

7.5 Tilsyn og håndheving

SIFOs eksterne evaluering av de frivillige retningslinjene viser at det ”blir i liten grad ført tilsyn av noe slag. Forbrukerrådet sier at de ikke har ressurser”. Når det gjelder bransjen, skriver SIFO at retningslinjene ”forutsetter langt på vei at bedriftenes selvjustis og bransjens internjustis fungerer. Det

⁷¹ Brev av 16.9.2011 fra NHO Mat og Drikke til Helsedir: ”Kommentarer til SIFO- rapport: Gode intensjoner søker eierskap. En evaluering av retningslinjene for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge”.

har de i dette tilfellet ikke gjort". På denne bakgrunn konkluderer SIFO med at en av hovedutfordringene er å "føre tilsyn med retningslinjene". "Intensjonene bak retningslinjene er gode, men de mangler en aktiv eier som har evne og vilje til å ta på seg de forpliktelsene dette innebærer."

Arbeidsgruppen mener at disse observasjonene bør tas på alvor. En hensiktsmessig reguleringsform bør inneholde effektive mekanismer for tilsyn og håndheving. Dette er nødvendig for å sikre at aktørene etterlever sine forpliktelser. Manglende systemer for dette medfører stor risiko for at et regelverk blir mindre effektivt enn det ellers kunne ha vært. Etter arbeidsgruppens oppfatning, dokumenterer SIFOs evaluering at dette er tilfellet for de norske retningslinjene.

Det kan spørres om det kan være mulig å etablere et bedre system for tilsyn og håndheving innenfor rammene av de frivillige retningslinjene. Som det fremgår av SIFOs evaluering, blir det i dag i liten grad ført tilsyn av noe slag. Arbeidsgruppen ser det som lite sannsynlig at det kan være mulig å bedre retningslinjene på dette punktet.

Dette følger særlig av at ingen føler seg kallet til å ta ansvar for å forvalte systemet. Forbrukerrådet hadde i samarbeid med Standard Norge i utgangspunktet en sekretariatsfunksjon for retningslinjene. Men etter vedtagelsen har ikke retningslinjene blitt håndhevet aktivt fra Forbrukerrådet side. Det er heller ingen fra bransjehold som har tatt særlig ansvar for å håndheve retningslinjene.

Generelt tilsier erfaringer fra de selvreguleringsystemene arbeidsgruppen kjenner til innenfor dette saksfeltet at effektiv håndhevelse er en utfordring. Ut over det som allerede er sagt om de norske retningslinjene, kan arbeidsgruppen vise til at frivillige retningslinjer for markedsføring av "usunn" mat til barn på TV er prøvd ut i Spania. Evalueringen av disse retningslinjene konkluderte slik:

"Non-compliance with the PAOS Code was very high and was similar for companies that did and did not agree to the Code, casting doubt on the Code's effectiveness and oversight system."⁷²

Disse erfaringene gir grunn til å være skeptisk til hva det kan være mulig å oppnå når det gjelder tilsyn og håndheving for frivillige retningslinjer på dette området. Det vises til avsnittet om "innholdet i lovverk og retningslinjer" ovenfor for arbeidsgruppens vurdering av om det er sannsynlig at bransjeaktørene vil kunne bli enige om vesentlige innskjerpinger i retningslinjene.

⁷² Romero-Fernández MM, Royo-Bordonada MA, Rodríguez-Artalejo F.: Compliance with self-regulation of television food and beverage advertising aimed at children in Spain. Public Health Nutr. 2010 Jul;13(7):1013-21. Epub 2009 Nov 16.

Til sammenligning, vil det ved lov-/forskriftsregulering være opp til myndighetene å bestemme det nærmere innholdet i regelverket. Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være enklere for myndighetene enn for bransjens egne aktører å utarbeide et hensiktsmessig system for tilsyn og håndheving. Dette følger særlig av at myndighetene ikke er bundet av de samme egeninteressene som bransjeaktørene.

Arbeidsgruppen mener at dette tilsier at det er behov for å innføre nye restriksjoner i form av lov/forskrift på dette området. HOD og BLD er enig i dette.

7.6 Oppfølging av WHO's anbefalinger

WHO's anbefalinger har som utgangspunkt at hvert land skal velge den reguleringsformen som i lys av nasjonale forhold anses å være mest effektiv for å redusere virkninger av markedsføring av mat til barn. Hensikten med WHO's anbefalinger er å støtte medlemsland i å utvikle ny politikk eller styrke eksisterende politikk for å nå målet om å redusere virkningene av markedsføring av "usunn" mat og drikke til barn.⁷³ Det anbefales at hvert land velger den reguleringsformen som i lys av nasjonale forhold anses å være mest effektiv for å oppnå dette.

Arbeidsgruppen legger til grunn at norsk politikk på dette området i utgangspunktet kan styrkes både gjennom å revidere de eksisterende frivillige retningslinjene, og gjennom å innføre nye lov-/forskriftsreguleringer. Spørsmålet er hvilken av disse fremgangsmåtene som best kan ivareta dette formålet.

Mulighetene for å utarbeide en innskjerpet versjon av innholdet i de frivillige retningslinjene, slik at de kan bli et egnet virkemiddel for å bidra til å bedre folkehelsen, er drøftet i avsnittet om "innholdet i lovverk og retningslinjer" ovenfor. Som det fremgår der, er arbeidsgruppen skeptisk til hva bransjen vil kunne oppnå når det gjelder innskjerping av innholdet i retningslinjene. Dette innebærer etter arbeidsgruppens oppfatning at det er usikkert om revisjon av retningslinjene vil kunne være et egnet virkemiddel for å fremme målet om å styrke eksisterende norsk politikk på området.

WHO anbefaler også at myndighetene, uansett hvilken reguleringsform som velges, skal ha en ledende rolle og:

- Sette rammene for arbeidet
- Beslutte hvordan reguleringens kjerneinnhold skal defineres. Dette er viktig siden definisjonene er av stor betydning for reguleringens effekt.

⁷³ Av WHO definert som mat med et høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker eller salt.

WHOs anbefalinger sier også at myndighetene bør være de som bestemmer definisjonene for omfang og innhold av reguleringen.

Som det fremgår av avsnittet ”hvilke rammer følger av eksisterende lovgivning” ovenfor, mener arbeidsgruppen at det er juridisk rom for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring av mat og drikke til barn og unge. Lov- /forskriftsregulering kan dermed bidra til å beskytte barn og unges helse bedre enn tilfellet er i dag. Arbeidsgruppen mener at disse forholdene tilsier at lov- eller forskriftsregulering er et egnet virkemiddel for å fremme målet om å styrke eksisterende norsk politikk på området.

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at det er behov for å innføre lov- eller forskriftsregulering for å sikre oppfølging av WHOs anbefalinger i Norge. HOD og BLD er enig i dette.

7.7 Sammenfatning – arbeidsgruppens vurdering av de frivillige retningslinjene

Som det fremgår av drøftelsene ovenfor, mener arbeidsgruppen at de frivillige retningslinjene ikke er gode nok på følgende områder:

- De fanger ikke opp mange markedsføringsaktiviteter som kan defineres som rettet mot barn og unge,
- retningslinjenes innhold er uklart på viktige punkter, herunder i definisjonen av vesentlige begreper,
- retningslinjene tilfører i sin nåværende utforming lite utover det som allerede er regulert i markedsføringsloven, og arbeidsgruppen er skeptisk til hva bransjen vil kunne oppnå når det gjelder innskjerping av innholdet i retningslinjene,
- et betydelig antall aktører som står bak markedsføring av mat og drikke i Norge er ikke tilsluttet retningslinjene,
- det er liten følelse av eierskap til retningslinjene blant de som har sluttet seg til dem,
- det finnes ikke noe system for tilsyn og håndheving av retningslinjene,
- det finnes ingen ordning for mottak og behandling av eventuelle forbrukerklager,
- det finnes ikke noe system for evaluering av retningslinjenes effekt og eventuell videreutvikling av disse,
- retningslinjene bidrar lite til å sikre oppfølging av WHOs anbefalinger om markedsføring av mat til barn og unge.

Arbeidsgruppen anser det som lite sannsynlig at bransjeaktørene kan klare å skjerpe inn retningslinjene i betydelig grad på disse punktene. Mens innskjerping av innholdet i retningslinjene vil forutsette enighet blant de som har sluttet seg til reguleringen, vil det ved lov- eller forskriftsregulering være opp til myndighetene å bestemme det nærmere innholdet i regelverket.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være enklere for myndighetene enn for bransjens egne aktører å utarbeide et regelverk som i tilstrekkelig grad beskytter barn og unge mot markedsføring av ”usunn” mat. Dette følger særlig av at myndighetene ikke er bundet av de samme egeninteressene som bransjeaktørene. Det følger også av de erfaringer HOD, BLD og MT gjorde seg som observatører i forbindelse med arbeidet frem mot vedtagelse av de gjeldende retningslinjene.

7.8 Konklusjon – er det behov for å innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge – departementenes vurdering

HOD og BLD viser til at arbeidsgruppens vurdering av denne problemstillingen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Blant barn og unge fra 4-15 år har det vært en jevn økning av vekten de siste 30 årene.
- Den generelle vektøkningen blant barn og unge henger blant annet sammen med usunne kostvaner og for lite fysisk aktivitet.
- Energitett mat og drikke har blitt stadig mer tilgjengelig i løpet av de siste 30 årene.
- Usunt kosthold og overvekt er viktige risikofaktorer for kostholdsrelaterte sykdommer, som hjerte- og karsykdommer, kreft og type 2 diabetes.
- Grunnlaget for livslange kostvaner legges i barneårene.
- Regulering av markedsføring er ett av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke usunt kosthold og overvekt hos barn og unge. Dagens regulering (lovverk og retningslinjer) har ikke i særlig grad bidratt til en slik virkning. Gjeldende regelverk er dermed ikke godt nok.
- Dagens lovverk og frivillige retningslinjer fanger ikke opp all markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge.
- De frivillige retningslinjene gir i liten grad barn og unge sterkere beskyttelse mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke enn det som følger av markedsføringsloven.
- Innholdet i retningslinjene er for generelt og uklart på viktige punkter.
- Et betydelig antall aktører er ikke tilsluttet retningslinjene.
- Det finnes ikke noe effektivt system for tilsyn og håndheving av retningslinjene.
- Ny lov-/forskriftsregulering vil være det beste virkemiddelet for å sikre oppfølging av WHO's anbefalinger.

HOD og BLD slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger, og til konklusjonen om at gjeldende lovverk, sammen med de frivillige retningslinjene, ikke beskytter barn og unge godt nok mot uheldige helsemessige konsekvenser av markedsføring av ”usunn” mat og drikke. I lys av dette, legger departementene til grunn at det er behov for å innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av denne typen varer til denne målgruppen.

8 Berørte aktørers syn på arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen har arrangert to møter for å informere berørte aktører om sitt arbeid. Det første av disse fant sted i juni 2011. Arbeidsgruppen presenterte da bakgrunnen for og foreløpige tanker om arbeidet, samtidig som de inviterte fikk anledning til å komme med innspill. I dette møtet deltok bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke, Virke (tidligere HSH) og Annonsørforeningen (ANFO). I tillegg deltok Forbrukerrådet og Kostforum.

Det neste møtet ble avholdt i februar 2012. Formålet med møtet var å informere om status for arbeidsgruppens arbeid og å la berørte aktører kommentere arbeidsgruppens vurderinger. I dette møtet deltok NHO Mat og Drikke, ANFO, Forbrukerrådet, Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Legeforeningen. Virke, Kreativt Forum, Kliniske ernæringsfysiologers forening og Norsk forening for ernæringsfysiologer var invitert, men forhindret fra å møte.

I dette møtet informerte arbeidsgruppen om sitt foreløpige utkast til modell for avgrensing av ”usunn” mat, sine vurderinger av hvordan markedsføring ”rettet mot barn og unge” kan avgrenses og om resultater fra arbeidsgruppens spørreundersøkelse blant norske virksomheter om markedsføring av mat og drikke til barn og unge. Det ble også informert om arbeidsgruppens foreløpige vurdering av om det er behov for innføring av ny lov- eller forskriftsregulering på dette området. Det som ble sagt om denne vurderingen i møtet var i det store og hele sammenfallende med arbeidsgruppens endelige vurdering, som er beskrevet i kapittel 7 ovenfor.

Det ble understreket at det kun var arbeidsgruppens vurderinger som ble presentert i dette møtet, og at disse kunne bli endret før departementene eventuelt ville sende et forslag til regelverk på høring.

Presentasjonene arbeidsgruppen brukte i møtet ble etterpå sendt de inviterte, som ble gitt en frist på 15 dager for skriftlige innspill. Arbeidsgruppen mottok 5 slike innspill.

8.1 Bransjeorganisasjonene

Bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke, Virke og ANFO avga et grundig felles innspill. Innledningsvis skrev de at de var ”enige i at overvekt og fedme og relaterte ikke-smittsomme sykdommer er et stort samfunnsproblem. Som bransje kan vi være en del av løsningen på dette problemet sammen med andre interessenter, som myndigheter, forbrukere, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Dette får vi best til ved å utvikle produkter med mindre sukker, fett og salt, gi god informasjon om produkter og drive ansvarlig markedsføring”. ”Uten å gå inn i detaljer, er vår viktigste innvending mot arbeidsgruppens forslag at et svært restriktivt markedsføringsregelverk kan føre til mindre innovasjon av produkter med mindre sukker, fett og salt, og dermed kan vi få en negativ effekt på tilbudet av produkter med et ønsket næringsinnhold.”

Bransjeorganisasjonene skrev videre at de ”oppfatter det imidlertid slik at arbeidsgruppen har en overdreven tro på reklamens effekt på barns spisevaner og helse/overvekt. Vi er enige i at reklame trolig påvirker preferansene både på kategori- og merkevarenivå. Samtidig mener vi at denne effekten er moderat for barn, og studier har åpenbare problemer med å skille TV-titting totalt sett fra eksponering av reklame. Dette betyr at vi er tilbakeholdne med å trekke noen meningsfulle konklusjoner rundt effekten av reklame på barns langsiktige kostholdsvaner eller helsetilstand”.

De skrev også at de ”synes arbeidsgruppen velger å ignorere” at det er multifaktorielle årsaker til økningen av overvekt/fedme”. Videre uttalte de at arbeidsgruppens spørreundersøkelse ”viser at markedsføring i liten grad rettes mot barn, det vil si at markedsføringspresset på barn er lavt når det gjelder næringsmidler”. De skrev også at evalueringer ”av EU Pledge (frivillige retningslinjer innen EU, inkludert Norge), som dekker cirka 75 % av all markedsføring av næringsmidler i EU, viser også en klar reduksjon i reklamepresset på barn”.

Når det gjelder arbeidsgruppens vurdering om at gjeldende reguleringer ikke fanger opp all markedsføring av ”usunn” mat til barn og unge, skriver bransjeorganisasjonene at de ”mener at det per definisjon er umulig, og heller ikke ønskelig, å fange opp all markedsføring eller reklame for produkter som kan være attraktive for barn”. ”Vi anser videre at det ikke er politisk eller økonomisk forsvarlig, ettersom dette ville begrense næringsmiddelindustriens mulighet til å drive virksomhet i betydelig grad. Vår vurdering er at ikke engang foreldrene til barna ønsker det, men heller ser foreldreansvaret som det sentrale.”

Bransjeorganisasjonene deler ikke arbeidsgruppens syn på de frivillige retningslinjene. De stiller seg ”spørrende til konklusjonen om at disse retningslinjene ikke vil gi en sterkere beskyttelse for barn enn gjeldende regelverk har. Vår mening er at ulike selvregulerende tiltak konkretiserer lovens intensjon”. De er også uenig i at 65 % tilslutningsgrad til de frivillige retningslinjene er for lite. Videre skriver de at ”mangelen på tilsyn ikke nødvendigvis betyr lavere grad av etterlevelse”.

Når det gjelder det gjeldende lovverket, skriver organisasjonene at de ”ønsker å være tydelige på at vi på ingen måte stiller spørsmål ved behovet for et regelverk. Det vi mener er at lovgivningen ikke bør hindre innovasjon, og at den skal være effektiv og stå i forhold til som man ønsker å oppnå. At den nåværende lovgivningen kombinert med eksisterende retningslinjer har hatt en effekt, vises tydelig gjennom Forbrukerombudets undersøkelse”. ”Vi mener at regelverk om markedsføring fungerer best ved å ha generelle bestemmelser, som kan suppleres med retningslinjer. Det å prøve å detaljregulere i markedsføringslovgivningen, som vi opplever at arbeidsgruppen ønsker, tror vi vil kreve svært store

tilsynsressurser. Denne ressursbruken kan fremfor alt ikke rettfærdiggjøres ut fra virkningen markedsføring har på barns langsiktige kostholdsvaner eller helse.”

Bransjeorganisasjonene er også skeptiske til arbeidsgruppens forslag til modell for avgrensning av ”usunn” mat og drikke: ”Vi frykter at arbeidsgruppens nåværende forslag til kriterier uavkortet kommer til å hemme utviklingen av nye produkter med f.eks. mindre sukker, fett og salt i mange kategorier. Dette med tanke på at kriteriene generelt er satt tøft og at mange kategorier synes å være ”demonisert”, uavhengig av profil. Et eksempel på et kriterium som vi reagerer sterkt på, er den negative holdningen til søtningsstoffer.”

8.2 **Kreativt Forum**

Kreativt Forum⁷⁴ skrev at problemstillingen knyttet til økningen av fedme og overvekt i befolkningen ”er for kompleks til at man kan tro at en regulering av markedsføring og reklame løser dette”. De påpekte at dagens selvregulering ikke er ”optimal fordi de ”useriøse” velger å stå utenfor, noe som dessverre medvirker til konkurransevridning”. De er ”derfor positive til andre tiltak som får alle annonsører til å følge retningslinjene i større grad enn tidligere”. Når det gjelder arbeidsgruppens forslag om å avgrense markedsføring til barn og unge ved hjelp av begrepet ”rettet mot”, påpekte Kreativt Forum at de ønsker at ”ordet ”særlig” beholdes i lovverket. Fjerner man ”særlig” vil vi lett kunne få en sær streng tolkning”.

8.3 **Forbrukerrådet**

Forbrukerrådet skrev blant annet at ”Trykket av markedsføring mot barn og unge bør begrenses, og vi støtter arbeidsgruppens vurdering om at lovverk og retningslinjer i dag ikke beskytter barn og unge mot markedsføring i tilstrekkelig grad”. De viste til at det er ”stor interesse for det norske arbeidet rundt i Europa, og en norsk regulering av dette vil kunne ha en positiv forbildeeffekt utover Norges landegrenser”. Forbrukerrådet skrev også at de ”støtter opp under den foreslåtte avgrensningen av mat- og drikkevarer foreslått av arbeidsgruppen, og mener det er spesielt viktig at søtstoffer faller inn under reguleringen og ikke tillates markedsført mot barn og unge”.

8.4 **Kostforum**

Kostforum⁷⁵ skrev at norske myndigheter i denne saken ”viser handlekraft og tydeliggjør for omverdenen hvor alvorlig helsekonsekvensene av usunn mat er”. De understreket at ”Kostforum støtter forslaget om å innføre nye og strengere restriksjoner på området”, og at medlemsorganisasjonene ”er meget opptatt av de helsemessige utfordringene knyttet til overvekt blant

⁷⁴ Kreativt Forum er interesseorganisasjon for den norske reklame- og designbransjen.

⁷⁵ Kostforum er en sammenslutning av de frivillige organisasjonene Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Diabetesforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Norges Astma- og allergiforbund.

barn og unge, og ellers i befolkningen. Det er en bekymringsfull utvikling, og helt riktig beskrevet som et stort samfunnsproblem hvor strukturelle løsninger er viktige og helt nødvendige for å snu trenden”. Kostforum påpekte at det faktisk er overvekt ”og utviklingen i fedme har mange årsaker, og er en kompleks problemstilling”, ikke kan ”hindre myndighetene i å iverksette tiltak og gjøre strukturelle grep, ikke minst for å utjevne sosiale forskjeller i helse”. De understreket også at det ”er en dokumentert sammenheng mellom barns eksponering for reklame for usunn mat og drikke og konsum av slike varer. Et høyt konsum av eksempelvis energitett, næringsfattig mat og sukkerholdig drikke vet vi øker risiko for overvekt. Det finnes en rekke eksempler på markedsføringspraksis som ikke er forenelige med de frivillige retningslinjene som bransjen selv har utviklet, og arbeidsgruppa har dokumentert at dagens lovverk ikke er egnet til å fange opp dette”. Når det gjelder kunstige søtstoffer, foreslo Kostforum at disse ikke burde inkluderes i de stoffene som vil medføre at mat- og drikkevarer ikke kan markedsføres til barn og unge. Kostforum uttrykte støtte til arbeidsgruppens forslag om å avgrense markedsføring til barn og unge ved hjelp av begrepet ”rettet mot”.

8.5 Sunn Jenteidrett

Sunn Jenteidrett⁷⁶ uttrykte støtte for ”en strengere kontroll og regulering med denne typen direkte markedsføring og at det får større konsekvenser dersom reglene brytes”.

8.6 Departementenes vurdering av berørte aktørers syn på arbeidsgruppens vurdering

HOD og BLD har merket seg de berørte aktørenes synspunkter. Et fellestrekk ved tilbakemeldingene er at alle ser ut til å være enig i at overvekt, fedme og relaterte ikke-smittsomme sykdommer er et stort samfunnsproblem.

Kostforum og Forbrukerrådet slutter seg i det alt vesentlige til arbeidsgruppens anbefaling. De viser blant annet til at til Norge med dette arbeidet går foran som et forbilde for resten av verden.

Når det gjelder innspill som kan gi grunn til å gjøre materielle endringer i forslaget til nytt regelverk, vil departementene særlig vise til følgende merknad fra bransjeorganisasjonene:

⁷⁶ Sunn Jenteidrett beskriver seg selv som ”et samarbeidsprosjekt i idrettene langrenn, skiskyting, friidrett og orientering, med støtte fra Norges Idrettsforbund og Olympiatoppen. Hovedmålet vårt er å holde de friske utøverne friske og å skape en sunnere idrett. Vi jobber blant annet med å øke kunnskapen om kosthold og ernæring blant unge idrettsutøvere, gjennom foredrag, nettsider, blogg og annet informasjonsmaterieill”.

”Uten å gå inn i detaljer, er vår viktigste innvending mot arbeidsgruppens forslag at et svært restriktivt markedsføringsregelverk kan føre til mindre innovasjon av produkter med mindre sukker, fett og salt, og dermed kan vi få en negativ effekt på tilbudet av produkter med et ønsket næringsinnhold.”

Departementene finner grunn til å ta dette innspillet til følge. Blant annet på denne bakgrunn er vedlagte regelverksforslag gjort noe mindre restriktivt enn det forslaget arbeidsgruppen presenterte i informasjonsmøtet i februar 2012. Fokus er nå i enda større grad enn tidligere på at markedsføringsforbudet kun skal ramme de ”mest usunne” næringsmidlene. Dette er næringsmidler med høyt innhold av energi, fett, mettet fett, salt og/eller sukker, som for eksempel snacks, sjokolade, is og brus. Det vises til kapittel 9.1.1 (Mat og drikke) for informasjon om hvilke næringsmidler som foreslås omfattet av det nye regelverket.

BLD og HOD er imidlertid ikke enig i bransjeorganisasjonenes argument om at ”arbeidsgruppen har en overdreven tro på reklamens effekt på barns spisevaner og helse/overvekt”. Når det gjelder denne problemstillingen, vil departementene vise til kapittel 5 (Kunnskapsgrunnlag), der det blant annet fremgår at det er dokumentert sammenheng mellom markedsføring og barn og unges matpreferanser, kjøpeatferd og forbruksmønster.

Både bransjeorganisasjonene og Kreativt Forum anfører at regulering av markedsføring ikke alene kan motvirke økningen av fedme og overvekt i befolkningen. HOD og BLD er ikke uenig i dette, men mener at regulering av markedsføring må ses som ett av flere virkemidler som sammen skal bidra til å motvirke et usunt kosthold og en negativ utvikling i folkehelsen. Departementene legger spesielt vekt på at WHO og OECD har vist at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn kan være blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer på lang sikt. Se kapittel 10.1 (”Internasjonale undersøkelser av samfunnsøkonomiske konsekvenser av å regulere denne typen markedsføring”) om dette. Departementene slutter seg for øvrig til Kostforums merknad om at de helsemessige utfordringene knyttet til overvekt blant barn og unge ”er en bekymringsfull utvikling, og helt riktig beskrevet som et stort samfunnsproblem hvor strukturelle løsninger er viktige og helt nødvendige for å snu trenden”. BLD og HOD er også enig i Kostforums kommentar om at det faktisk at overvekt ”og utviklingen i fedme har mange årsaker, og er en kompleks problemstilling”, ikke kan ”hindre myndighetene i å iverksette tiltak og gjøre strukturelle grep, ikke minst for å utjevne sosiale forskjeller i helse”.

HOD og BLD deler ikke bransjeorganisasjonenes oppfatning av hvilken beskyttelse gjeldende regelverk og frivillige norske retningslinjer gir barn og unge. Departementene er enig i arbeidsgruppens vurderinger av denne problemstillingen. Det vises til kapittel 7 (”er det behov for å

innføre ytterligere restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge”) om dette.

Departementene er ikke enig med bransjeorganisasjonene i at arbeidsgruppens spørreundersøkelse ”viser at markedsføring i liten grad rettes mot barn”. BLD og HOD vil vise til arbeidsgruppens analyse av spørreundersøkelsen, som blant annet konkluderer med at tilbakemeldingene fra virksomhetene viser at mange av markedsføringsaktivitetene deres faktisk treffer barn og unge. Se kapittel 4.3.1 (Arbeidsgruppens kartlegging) om dette. Departementene vil for øvrig vise til Forbrukerrådets merknad om at ”Trykket av markedsføring mot barn og unge bør begrenses, og vi støtter arbeidsgruppens vurdering om at lovverk og retningslinjer i dag ikke beskytter barn og unge mot markedsføring i tilstrekkelig grad”.

9 Hvordan bør nye restriksjoner på markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge utformes?

9.1 Avgrensninger

For å kunne utforme nasjonale restriksjoner for markedsføring av mat og drikke til barn og unge, er det nødvendig å finne frem til hensiktsmessige avgrensninger av:

- Hva slags mat og drikkevarer som skal omfattes av nye markedsføringsrestriksjoner,
- hvem som bør omfattes av gruppen ”barn og unge”, det vil si hvilken aldersgruppe som skal beskyttes av nye restriksjoner,
- hvilke aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer som skal omfattes av nye restriksjoner,
- hvordan markedsføring ”rettet mot” barn og unge skal forstås?

9.1.1 Mat- og drikke

9.1.1.1 WHO's anbefalinger

I WHO's anbefalinger om markedsføring av mat og drikke til barn er avgrensning av mat og drikke en av nøkkelkomponentene ved utforming av politikk på dette området. Det anbefales at myndighetene setter klare definisjoner for disse nøkkelkomponentene. Det er særlig anbefaling 1 og 4 som er relevante:

Recommendation 1: The policy aim should be to reduce the impact on children of marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, free sugars, or salt.

Recommendation 4: Governments should set clear definitions for the key components of the policy, thereby allowing for a standard implementation process. The setting of clear definitions would facilitate uniform implementation, irrespective of the implementing body. When setting the key

definitions Member States need to identify and address any specific national challenges so as to derive the maximal impact of the policy.

Effective implementation depends on clear definitions of the policy components. These definitions will determine the potential of the policy to reduce exposure and/or power, and thus impact. Important definitions include the age group for which restrictions shall apply, the communication channels, settings and marketing techniques to be covered, what constitutes marketing to children according to factors such as product, timing, viewing audience, placement and content of the marketing message, as well as what foods are to be covered by marketing restrictions.¹

¹ Member States can choose to distinguish food types in several ways, for example by using national dietary guidelines, definitions set by scientific bodies or nutrient profiling models or they can base the marketing restrictions on specific categories of foods.

9.1.1.2 Vurdering av eksisterende systemer/modeller for avgrensning av mat og drikke

Arbeidet ble innledet med å ta utgangspunkt i og vurdere om allerede eksisterende systemer/modeller for avgrensning av mat og drikke kunne benyttes. Dette gjaldt modeller som klassifiserer mat og drikke etter innhold av næringsstoffer, såkalte ernæringsprofilmodeller. En undergruppe bestående av medlemmer fra arbeidsgruppen har jobbet med dette mandatpunktet. Tre ernæringsprofilmodeller pekte seg ut som mulig utgangspunkt:

- 1) De nordiske Nøkkelhullskriteriene (N-modellen)⁷⁷.
- 2) Modellen som brukes i Storbritannia for å avgrense matvarer som kan/ikke kan markedsføres til barn på TV (UK-modellen)⁷⁸.
- 3) Forslag til modell utarbeidet av Interagency Working Group, USA som forelå til høring april 2011 (US-modellen)⁷⁹.

Hver av de tre modellene gir ulike kriterier og grenseverdier for innhold av næringsstoffer og komponenter i matvarene, men fellestrekk er at alle definerer og avgrenser matvarer etter innhold av næringsstoffer og at alle har fokus på fett, sukker og salt.

Som ledd i vurderingen av de tre modellene ble det gjort beregninger, sammenligninger og vurderinger. Det ble gjort beregninger for å se hvordan hver av de tre modellene klassifiserer og definerer ulike typer mat og drikke etter ernæringsmessig kvalitet. Det ble valgt ut ca. 60 matvarer som ble gjennomgått. Matvarene ble valgt ut etter følgende kriterier: 1) tatt utgangspunkt i matvarer det ble reklamert for på TV i mai 2011; 2) supplert med typiske matvarer som inngår i barns kosthold

⁷⁷ For informasjon om Nøkkelhullet og nøkkelhullskriteriene, se: www.nokkelhullsmerket.no

⁷⁸ For informasjon om FSA/Ofcom-modellen, se: http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_123494

⁷⁹ For informasjon om US-forslaget til modell, se: <http://www.ftc.gov/os/2011/04/110428foodmarketproposedguide.pdf>

og som er aktuelle å markedsføre til barn og 3) supplert med matvarer som kan utgjøre en spesiell utfordring i forhold til modellene. De ernæringsmessige kriteriene som er gitt i de tre modellene ble benyttet for å beregne og bestemme ernæringsprofilen til et produkt. For hvert produkt ble det vurdert om modellene vil definere produktet som ”usunt/sunt”, dvs. om det har en ugunstig/gunstig ernæringsprofil.

Sammenligningen av modellene viste samsvar for de typisk ”usunne” produktene, men for flere matvaregrupper var det uoverensstemmelser mellom modellene. Det var videre utfordringer med å finne tilstrekkelig informasjon for å kunne bruke modellene til å gjøre beregningene. Særlig ble det klart at US-modellen ville være vanskelig å tilpasse til norske forhold, i første rekke på grunn av at denne ga grenser for næringsinnhold per porsjon og ikke per 100 g vare, som i N- og UK-modellene. Derneft var dette kun et forslag til en modell og ikke en endelig versjon. Denne modellen ble derfor ansett som uaktuell for vårt formål. Videre prosess var å vurdere hvilke tilpasninger som måtte gjøres for å utvikle en ny modell med basis i N- eller UK-modellen.

På dette stadiet i prosessen ble Norge spurt om og takket ja til å være testland i forbindelse med WHO's arbeid med ernæringsprofiler. WHO har utviklet et forslag til en manual⁸⁰ for hvordan man kan gå fram i arbeidet med å utvikle ernæringsprofiler tilpasset ulike formål, som helsepåstandsregulering og regulering av markedsføring til barn. Manualen testes ut i ulike land, som Sør-Afrika, Canada, Thailand og Brasil. Det ble arrangert en workshop 6.-7. desember 2011 i Oslo for arbeidsgruppen, med en representant fra WHO's hovedkontor, en ekspert på ernæringsprofiler og en representant fra WHO's Europakontor. På workshopen ble konkrete problemstillinger gjennomgått og diskutert, og det var verdifullt for arbeidsgruppen å kunne bygge på erfaringer fra tilsvarende arbeid i WHO. Det ble påpekt viktige prinsipper i arbeidet med utvikling og implementering av en ernæringsprofilmodell (som å ha et klart formål, ha en systematisk, kunnskapsbasert og transparent prosess, at modellen er forståelig, realistisk og kultursensitiv, at den føres tilsyn med, valideres, monitoreres, revideres og evalueres).

En klar utfordring ved N-modellen er at formålet er å avgrense sunnere alternativer innen 25 matvaregrupper, og ikke å avgrense ”usunne” matvarer. Typisk ”usunne” matvarer er heller ikke inkludert i modellen. I UK-modellen får alle matvarer en totalscore som klassifiserer dem som sunne eller ”usunne”. Arbeidsgruppen innså at det ville bli nødvendig med tilpasninger av UK-modellen. Særlig var det usikkerhet om i hvilken grad grenseverdiene for energi og næringsstoffinnhold kunne tilpasses direkte til norske forhold ettersom de var basert på anbefalinger i Storbritannia.

⁸⁰ WHO guiding principles and framework manual for the development or adaptation of nutrient profile models, unedited final draft 22.2.2011

Ved videre gjennomgang av hvilke konkrete justeringer og tilpasninger som ville være nødvendig for å tilpasse modellene til arbeidsgruppens formål, ble det vurdert at dette ville bli for omfattende og sannsynligvis ikke hensiktsmessig. Oppsummert viste arbeidsgruppens beregninger, sammenligning og vurderinger av N- og UK-modellene at det ville være nødvendig med til dels omfattende tilpasninger og at dette ville være tid- og ressurskrevende. Det ble også diskutert om bruk av de eksisterende modellene ville favne for bredt og utover formålet med å definere ”usunne” produkter.

En nylig utviklet forenklet modell som benyttes i Ungarn for å avgrense matvarer med det formål å avgiftsbelegge ”usunne” matvarer, ble også gjennomgått. Internasjonale koder for posisjon i tolltariffen for matvarer og matvaregrupper benyttes i denne modellen for å avgrense og definere matvarene.

9.1.1.3 Utvikling av ny forenklet modell

På bakgrunn av kunnskap fra WHO-workshopen, resultater og erfaringer av gjennomgangen av de eksisterende modellene og etterfølgende diskusjoner ble det besluttet å utvikle en ”forenklet” modell for avgrensning av ”usunne” matvarer. Fokus skulle være på de ”mest usunne” produktene framfor å definere både sunne og ”usunne” varer. Det ville medføre at matvarer som ikke ble definert som typisk ”usunne” ved bruk av modellen, ikke nødvendigvis samtidig ville bli definert som sunne. Det ble først utviklet et utkast til modell, som ble presentert for ulike aktører, blant annet internasjonale samarbeidspartnere, som fikk mulighet til å kommentere. For kommentarer fra berørte aktører i Norge, se kapittel 8. Dette utkastet ble senere justert. Utvikling av det endelige utkastet er presentert nedenfor.

Prinsippene og forslag til en trinnvis prosess for utvikling av ernæringsprofilmodeller fra WHO's utkast til manual har vært viktig bakgrunn og utgangspunkt i utvikling av ny forenklet modell.

Proessen som ble fulgt er beskrevet under:

1. Definere formål med modellen

Mandatet for arbeidet er å begrense markedsføringen som kan ha en negativ innvirkning på barns kosthold og helse. Modellen skulle brukes til ett formål; å avgrense ”usunn” mat og drikke som ikke kan markedsføres til barn.

2. Bestemme om det skal brukes en eksisterende modell med tilpasninger eller utvikles en ny modell

Det skulle utvikles en ny, forenklet modell.

3. Definere omfang for modellen.

Det ble bestemt at modellen skulle avgrense energitett, salt og næringsfattig mat og drikke. Energitett mat er næringsmidler med høyt energiinnhold per vekt eller volum. Slike mat- og drikkevarer har ofte

et høyt innhold av sukker og/eller fett. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3. Næringsfattig mat er næringsmidler med lavt innhold av vitaminer, mineraler og kostfiber. Disse mat- og drikkevarene inneholder ofte mye sukker, fett og/eller salt.

Å avgrense denne type mat og drikke i en slik type regulering er i tråd med WHO's anbefalinger, det europeiske nettverkets formål og nettverkskoden, og også i tråd med de norske frivillige retningslinjene.

4. Definere hvilke matvarer og matvarekategorier som skal inngå.

Ved valg av matvarer som skulle omfattes av modellen, ble det lagt vekt på å fange opp matvarer med høyt innhold av fett, sukker og/eller salt.

For noen matvaregrupper var det hensiktsmessig at modellen omfatter alle matvarene innen gruppen. Eksempler på matvarer som faller innenfor dette, er sjokolade, søtsaker, og snacks. For andre matvaregrupper var det nødvendig å definere grenseverdier for energi og næringsstoffer. For å avgrense noen av matvaregruppene, ble tolltariffen valgt som referanse. Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt råd i dette arbeidet.

Den norske tolltariffen er utformet på basis av Det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS). HS-nomenklaturen vedtas av Verdens tollorganisasjon og revideres hvert 5. år. Tolltariffen brukes for å fastsette toll og til innhenting av statistiske opplysninger. I tolltariffen er alle matvarer allerede klassifisert i grupper. Dette er derfor et godt utgangspunkt for å kategorisere mat etter formålet med å avgrense matvarer med hensyn til markedsføring til barn. Alle produkter på det norske markedet blir klassifisert før innførsel (mer informasjon på www.toll.no).

For å avgrense hvilke drikkevarer som skulle inngå i modellen, ble det bestemt å bruke forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter kapittel 3-4. Dette innebar at både drikkevarer med tilsatt sukker og med kunstig søtstoff ble omfattet.

Mat- og drikkevarene ble altså avgrenset på tre måter: 1) ved bruk av tolltariffen, 2) eksisterende forskrift om særavgifter og 3) med grenseverdier for energi og utvalgte næringsstoffer.

5. Bestemme hvilke næringsstoffer og andre kostkomponenter som skal inngå.

Det ble bestemt å gi grenseverdier for innhold av energi, fett, mettet fett, sukker og salt for noen matvaregrupper. Basert på kosthold og kostholdsutfordringer i Norge og på de næringsstoffer og kostfaktorer som det rettes fokus mot i arbeidet med å redusere markedsføring av "usunn" mat til barn (se over), ble følgende valgt:

- Energi
- Totalt fett
- Mettet fett
- Sukker (sukkerarter totalt)
- Salt/natrium
- Søtstoffer

6. Bestemme referansemengde som skal inngå i modellen.

Referansemengden ble bestemt å være 100 gram vare.

7. Bestemme om det skal utvikles skårings- eller terskelverdier for energi og næringsstoffer.

Det ble bestemt å bruke terskelverdier.

8. Bestemme grenseverdiene for energi og næringsstoffinnhold.

Disse kan bestemmes på tre hovedmåter; pragmatisk tilnærming, sikre samsvar med annen lovgivning, og basert på ernæringsanbefalinger og kostråd. Ulike grenseverdier for energi og næringsstoffer ble testet ut.

For energi ble det tatt utgangspunkt i definisjon for energitette matvarer: 950 kJ-1150 kJ (225-275 kcal) per 100 gram, gitt i rapport fra World Cancer Research Fund Report and American Institute for Cancer Research, 2007⁸¹. For å sette grenseverdiene for næringsstoffer ble blant annet grense- og poengverdier som brukes i US-, UK- og N-modellen og eksempler i implementeringsguide fra WHO⁸² benyttet som grunnlag. Den norske offisielle matvaredatabasen⁸³ ble deretter benyttet for å teste ut hvordan de ulike grenseverdiene ville slå ut for en rekke matvarer.

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

9.1.1.4 Forslag til forenklet modell for avgrensning av mat og drikke

HOD og BLD foreslår at en ny forenklet modell for avgrensning av mat og drikke legges til grunn for det nye regelverket. Modellen er utarbeidet av arbeidsgruppen gjennom prosessen beskrevet i pkt.

9.1.1.3.

⁸¹ http://www.dietandcancerreport.org/cancer_resource_center/downloads/summary/english.pdf

⁸² http://www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en/

⁸³ <http://www.matvaretabellen.no>

Departementene gjør oppmerksom på at mens begrepet ”mat og drikke” gjennomgående ble benyttet i forbindelse med utarbeidelse av modellen, ble det erstattet av begrepet ”næringsmidler” da modellen ble omskrevet til forskriftsform. Det er derfor produktkategorien ”næringsmidler” som foreslås regulert gjennom det nye regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge. Denne begrepsbruken er forklart i punkt 2.3.2.

Utgangspunktet er at det nye regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge bare skal omfatte de ”mest usunne” produktene. Det vil si næringsmidler med høyt innhold av energi, fett, mettet fett, salt og/eller sukker. I vedlagte forskriftsutkast omtales dette som ”energitette, salte og næringsfattige næringsmidler”⁸⁴.

Følgende bestemmelse om markedsføringsforbud foreslås inntatt i ny forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge:

§ 4 Markedsføringsforbud

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

Departementene har i samarbeid med arbeidsgruppen vurdert hvilke næringsmidler som bør anses som ”energitette, salte og næringsfattige næringsmidler” i det nye regelverket, og dermed omfattes av det foreslåtte forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge. Aktuelle næringsmidler er systematisert i følgende grupper:

- ”sjokolade- og sukkervarer, herunder søte pålegg og desserter”
- ”snacks”
- ”drikkevarer”
- ”hurtigmat”
- ”spise-is”
- ”frokostblandinger”
- ”kaker, kjeks og annet søtt bakverk”
- ”yoghurt og lignende”

I tråd med formålet, skal det nye regelverket bare omfatte de ”mest usunne” næringsmidlene. Noen næringsmiddelgrupper vil i sin helhet omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge, mens det for andre næringsmiddelgrupper kun vil være deler av gruppen som omfattes av markedsføringsforbudet.

⁸⁴ Se vedlegg 2 ”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge”.

Næringsmidler som skal omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge foreslås avgrenset etter:

- Posisjon og varenummer i den norske tolltariffen,
- bestemmelser i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (for drikkevarer), eller
- innhold av næringsstoffer.

Et eksempel på den første av disse avgrensingsmåtene er gruppen ”sjokolade- og sukkervarer, herunder søte pålegg og desserter”. For denne gruppen foreslås det blant annet at alle produkter innenfor tolltariffens posisjoner 17.04 og 18.06 defineres som ”energitette, salte og næringsfattige næringsmidler”. Dette innebærer for eksempel at all sjokolade og godteri vil omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge. Et annet eksempel på en næringsmiddelgruppe som i sin helhet vil omfattes, er ”spise-is”.

For noen næringsmiddelgrupper vil bare et utdrag av den aktuelle posisjonen eller varenummeret omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge. Der bare en del av en posisjon eller et varenummer fra tolltariffen omfattes av forbudet, er dette angitt i forskriftsdokumentene med betegnelsen ”ex” (”extract”: utdrag) foran den aktuelle posisjonen eller varenummeret. Etter betegnelsen ”ex” er det presisert hvilke deler av posisjonen eller varenummeret som er omfattet av forbudet. Dersom det ikke står ”ex” foran en posisjon eller varenummer, omfattes alle næringsmidler i den aktuelle posisjonen eller varenummeret av forbudet.

Dette gjelder for eksempel ”ex 19.05 – kaker, kjeks og annet søtt bakverk”. I dette eksempelet vil bare ”kaker, kjeks og annet søtt bakverk” omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge, selv om også andre produkter inngår i posisjon 19.05 i tolltariffen.

Noen næringsmiddelgrupper foreslås avgrenset ved hjelp av en kombinasjon av posisjon i tolltariffen og innhold av næringsstoffer. Dette gjelder for eksempel ”frokostblandinger”. Bare frokostblandinger som inneholder mer enn 20 gram sukkerarter totalt per 100 gram spiseferdig vare vil i denne forskriften anses som blant de ”mest usunne” og omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge.

Et annet eksempel på dette er ”yoghurt og lignende”, som foreslås avgrenset med tolltariffen og næringsinnhold på mer enn 0,7 gram fett og 9 gram sukkerarter totalt per 100 gram spiseferdig vare.

Drikkevarer foreslås avgrenset ved hjelp av forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter kapittel 3-4. Dette innebærer at drikkevarer som er avgiftsbelagt etter forskrift om særavgifter også vil omfattes av forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge. Departementene legger til grunn at dette vil bidra til sammenheng mellom disse beslektede regelverkene. Dette innebærer at både drikkevarer med tilsatt sukker og drikkevarer med søtstoff vil omfattes av forbudet. Dette gjelder for eksempel brus, saft, nektar og søte melkeprodukter.

”Hurtigmat” foreslås definert som ”ferdig tilberedte, spiseklare næringsmidler som serveres på hurtigmatrestaurant, gatekjøkken, bensinstasjon, i storkiosk/kiosk og lignende utsalgsted”. Dette omfatter ikke påsmurte brødvarer og frisk, blandet salat (og uforedledede produkter av frukt, bær og grønnsaker).

Innenfor gruppen ”hurtigmat” foreslås det å skille de ”mest usunne” produktene fra andre næringsmidler ved hjelp av innhold av næringsstoffer, slik at de ”mest usunne” produktene defineres slik:

Næringsmidler med innhold per 100 gram spiseferdig vare (av enkeltbestanddeler):

- Høyere enn 950 kJ (225 kcal) energi
- Høyere enn 15 gram totalt fett
- Høyere enn 5 gram mettet fett
- Høyere enn 1 gram salt (1 gram salt tilsvarer 0,4 g natrium)

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

Det vises til vedlagte forskriftsutkast med vedlegg for ytterligere informasjon om det foreslåtte regelverket. De nærmere detaljene om avgrensing av de ”mest usunne” mat- og drikkevarene fremgår av forskriftsvedlegget.⁸⁵

⁸⁵ Se vedlegg 2 ”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge” og vedlegg 3 ”Forskriftsvedlegg”.

9.1.2 *Barn og unge*

I norsk rett i dag brukes begrepene “barn”, “mindreårige” og “barn og unge” om hverandre, og med noe variasjon i hvilken alder disse knyttes til. Det vanligste er imidlertid at barn og unge defineres som personer under 18 år, det vil si under myndighetsalder:

- Lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven) § 1:
“*mindreårig er den som ikke har fylt 18 år*”.
- Ot.prp.nr.55 (2007-2008) om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven):
“*med barn menes generelt mindreårige under 18 år, men i de konkrete vurderingene vil de mindreåriges alder og utvikling tillegges vekt*”.
- Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting (definisjon inntatt i overskriften til § 3-6):
”§ 3-6. *Reklame og forholdet til barn og unge under 18 år*”.
- FNs konvensjon om barns rettigheter artikkel 1:
“*I denne konvensjonen menes med barn ethvert menneske under 18 år, hvis ikke barnet blir myndig tidligere etter den lovgivning som gjelder for barnet.*”

De norske frivillige retningslinjene for markedsføring av mat og drikke skiller mellom “barn” og “unge” og definerer disse som henholdsvis:

- “2.1 *Barn*
Personer opp til og med tolv år”
- “2.2. *Unge*
Personer fra tretten til atten år”

BLD og HOD foreslår at man legger til grunn samme forståelse av begrepet «barn» som etter markedsføringsloven. Dette omfatter generelt mindreårige under 18 år, men ved vurderingen av et konkret markedsføringstiltak vil målgruppens alder og utvikling tillegges vekt. Det knyttes dermed ingen konkrete rettsvirkninger opp mot en klar aldersgrense, og man oppnår en større fleksibilitet i reguleringen. Det gir alle barn og unge under 18 år en bedre beskyttelse. Samtidig vil det forhindre at reguleringen rammer all markedsføring av mat og drikke.

Det er utarbeidet utkast til slik bestemmelse, jf. § 3 litra a) i vedlagte forskriftsutkast.⁸⁶

9.1.3 *Aktiviteter, markedsføringsteknikker og arenaer (markedsføring)*

De norske frivillige retningslinjene for markedsføring av mat og drikke skiller mellom markedsføring og reklame og definerer disse som henholdsvis:

⁸⁶ Vedlegg 2 ”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge”.

- “2.4 Markedsføring
All kommunikasjon rettet til forbrukere”
- “2.5 Reklame
Betalt massekommunikasjon i medier der avsender er klart identifisert, og hvor hensikten er å selge et produkt eller påvirke en holdning/oppfatning.”

Markedsføringsloven gir ingen definisjon av begrepet “markedsføring”, men hva som ligger i begrepet følger av omfattende praksis. Markedsrådet har uttalt at all virksomhet som den næringsdrivende foretar i forhold til kunden i utgangspunktet er markedsføring, jf. Markedsrådets sak nr. 18/1996. Det er således en vid forståelse av begrepet som er lagt til grunn. Den næringsdrivendes rent indre foranstaltninger er derimot ikke omfattet. Markedsføringsloven ble revidert i 2009 som et resultat av gjennomføringen av totalharmoniseringsdirektivet om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere i norsk rett. Ved revisjonen ble “markedsføring” i markedsføringslovens forstand vurdert å omfatte mer eller mindre samme handlinger som begrepet ”handelspraksis” i direktivet, og som dermed gjennom direktivet er totalharmonisert i EU, se definisjonen av ”handelspraksis” i markedsføringsloven § 5 d:

“...enhver handling, utelatelse, atferd eller framstilling, kommersiell kommunikasjon, herunder reklame og markedsføring fra en næringsdrivendes side, som er direkte knyttet til å fremme salget av, selge eller levere en ytelse til forbrukerne”.

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”.

I WHO's anbefalinger er ”markedsføring” definert som:

“Marketing” refers to any form of commercial communication or message that is designed to, or has the effect of, increasing the recognition, appeal and/or consumption of particular products and services. It comprises anything that acts to advertise or otherwise promote a product or service”

HOD og BLD legger til grunn at ”markedsføring” i denne sammenheng bør forstås som et vidt begrep, i samsvar med Markedsrådets tidligere praksis om begrepet, samt begrepet ”handelspraksis” i markedsføringsloven. Med dette omfattes all virksomhet som den næringsdrivende foretar utad som er direkte knyttet til å fremme salget av eller selge (i dette tilfelle) varer til forbrukere. Dette synes også å være i samsvar med WHO's anbefalinger. Begrepet ”reklame” kan forstås som et snevrere begrep enn ”markedsføring”, selv om det kun er tale om nyanser. Det antas at det sjelden vil være tvil om det er

tale om markedsføring eller ikke: det ligger i markedsføringens natur at den vil skape oppmerksomhet om varene utad.

Det er utarbeidet utkast til bestemmelse om dette, jf. § 3 litra b) i vedlagte forskriftsutkast.⁸⁷

9.1.4 *Markedsføring ”rettet mot” barn og unge*

Av mandatet følger det at arbeidsgruppen skulle vurdere restriksjoner på markedsføring ”...rettet mot” barn og unge. Samme ordlyd er brukt i regjeringens Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). Spørsmålet er hvordan reguleringen skal avgrenses når det gjelder målgruppen for markedsføringen.

Avgrensingsspørsmålene er nærmere bestemt:

- 1) hva skal til for at reklamen anses ”rettet mot” barn?
- 2) barn kan eksponeres for reklame selv om den ikke er spesielt rettet mot dem. Skal det tas høyde for det?

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

Arbeidsgruppen mener at vurderingskriteriene i den europeiske nettverkskoden⁸⁸, som også har likhetstrekk med reguleringen i kringkastingsforskriften, er et godt utgangspunkt for å utforme norske regler.

HOD og BLD slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger av hvordan markedsføring ”rettet mot” barn og unge bør avgrenses.

Det er utarbeidet forslag til forskriftsbestemmelse om avgrensning av markedsføring rettet mot barn og unge. Denne er inntatt i § 5 i vedlagte forskriftsutkast.⁸⁹

Det foreslås ingen endringer i eksisterende regelverk. På enkelte punkter vil det kunne oppstå overlapp mellom det nye regelverket og eksisterende bestemmelser. Dette gjelder særlig kringkastingsloven og

⁸⁷ Vedlegg 2”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge”.

⁸⁸ <http://helsedirektoratet.no/english/topics/about-the-network/Documents/code-on-marketing-food-and-non-alcoholic-beverages-to-children.pdf>

⁸⁹ Se vedlegg 2”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge”.

markedsføringsloven. Denne problemstillingen er behandlet i avsnittet ”Lov- forskriftsregulering: Hvilke rammer følger av eksisterende lovgivning” ovenfor.

9.2 **Rettslig forankring av nye bestemmelser om markedsføring av mat og drikke til barn og unge**

9.2.1 *Aktuelle hjemmelsgrunnlag for nye bestemmelser om markedsføring av mat og drikke til barn og unge*

Som det fremgår av pkt. 6.2, er visse aspekter ved markedsføring til barn og unge regulert i gjeldende regelverk. Det fremgår av samme avsnitt at det likevel er juridisk rom for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring av *produktgruppen* mat- og drikkevarer til *målgruppen* barn og unge med grunnlag i *helsehensyn*.

I og med at det finnes relevant lovverk på dette området, kan det spørres om det finnes bestemmelser i dette regelverket som kan brukes som rettslig grunnlag for å fastsette et nytt regelverk om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke.

9.2.2 *Kringkastingsloven*

I henhold til kringkastingsloven § 3-1 andre ledd, kan det ”ikke sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn”. ”Reklame og forholdet til barn og unge under 18 år” er nærmere regulert i forskrift om kringkasting § 3-6.

Kringkastingsloven § 3-1 fjerde ledd inneholder følgende hjemmelsbestemmelse:

”Kongen kan gi nærmere regler om utsending av, innholdet i, omfanget av og tilsynet med reklamesendinger.”

Begrepet ”kringkasting” er definert på denne måten i lovens § 1-1 første ledd:

”Med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten”.

I Ot.prp.nr. 107 (2001-2002)⁹⁰ forklares definisjonen av kringkasting slik: ”Forslaget ivaretar et prinsipielt skille alt etter som utsendelsen av en tjeneste er brukerinitiert (interaktiv) eller ikke. Interaktive tjenester kjennetegnes bl.a. ved at brukeren selv må foreta aktive handlinger for at utsendingen av tjenesten skal starte. Dersom det er brukeren selv som bestemmer tidspunktet for utsendelse, vil tjenestene ikke bli regulert av kringkastingsloven. Hvilken plattform tjenesten mottas over er irrelevant i forhold til definisjonen.”

⁹⁰ Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.

HOD og BLD legger til grunn at et nytt regelverk om markedsføring av mat og drikke til barn og unge også bør omfatte slike ”interaktive tjenester” der brukeren ”selv bestemmer tidspunktet for utsendelse”. Det vises særlig til at mange markedsførere i dag benytter slik interaktivitet bl.a. i forbindelse med kommunikasjon med forbrukerne på internett. Det vises til nærmere omtale av denne typen markedsføring i avsnittet om internettmarkedsføring ovenfor.

På denne bakgrunn, mener departementene at kringkastingslovens saklige virkeområde gjør denne bestemmelsen lite egnet som juridisk utgangspunkt for et nytt regelverk om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke. Dette følger av at loven ikke omfatter alle markedsføringsaktiviteter som er relevant for denne målgruppen.

9.2.3 *Markedsføringsloven*

I markedsføringsloven er det gitt regler om ”beskyttelse av barn” som forbrukere. Det er også gitt retningslinjer for hvordan lovens generelle bestemmelser skal forstås når de anvendes på markedsføring eller annen handelspraksis rettet mot barn.

BLD og HOD kan imidlertid ikke se at markedsføringsloven inneholder en konkret hjemmelsbestemmelse som kan passe som rettslig grunnlag for et regelverk om markedsføring av mat og drikke til barn og unge.

Markedsføringslovens bestemmelser er tuftet på forbrukerhensyn (med unntak av § 2 annet ledd, der likestillingshensyn skal legges til grunn) – og ikke andre forhold, som for eksempel helsemessige hensyn.

I tillegg kommer at markedsføringsloven er bransjenøytral og sektorovergripende, og den omfatter i prinsippet markedsføring av alle typer produkter. Loven er ikke ment å inneholde konkret regelverk for bestemte bransjer eller produktkategorier. Konkret regulering av produktgruppen mat og drikke til målgruppen barn og unge ut fra helsemessige hensyn vil derfor harmonere dårlig med loven for øvrig.

På dette grunnlag mener BLD og HOD at markedsføringsloven er lite egnet som rettslig grunnlag for et nytt regelverk om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke.

9.2.4 *Opplæringsloven og privatskoleloven*

Bestemmelsene i opplæringslova og privatskolelova pålegger skoleeieren en plikt til å sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som anses å kunne ha en uønsket eller uheldig påvirkning på elevene.

BLD og HOD mener at det saklige virkeområdet til disse lovene gjør dem mindre egnet til å danne utgangspunkt for et nytt regelverk om markedsføring av mat og drikke til barn og unge. Dette følger av at lovene ikke omfatter alle markedsføringsaktiviteter som departementene anser som relevante for denne målgruppen. Opplæringsloven og privatskoleloven gir ikke hjemmel til å forby eller forhindre markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge utover de tilfellene der markedsføringen finner sted på skolen og den anses egnet for å skape et kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, adferd og verdier.

9.2.5 *Matloven*

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) omfatter ”alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler”, jf. § 2. Lovens forarbeider forklarer at ”med næringsmiddel menes ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet, kan forventes å konsumeres av mennesker. Næringsmidler omfatter drikkevarer (...)”. Forarbeidene sier videre at med ”alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon forstås produksjonsledd fra og med primærproduksjon til overlevering til sluttforbruker”⁹¹.

Mange forhold knyttet til markedsføring av mat og drikke faller inn under matlovens virkeområde. Dette er nærmere regulert i lovens § 10, som i andre ledd inneholder følgende hjemmelsbestemmelse:

”Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon og reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger.”

Formuleringen om ”forbud mot helsemessig uønsket markedsføring” kan se ut til å passe som hjemmelsgrunnlag for et nytt regelverk om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke. Dette ser også ut til å stemme godt overens med lovens formål, som i henhold til § 1 første ledd blant annet er å ”fremme helse”.

Matlovens forarbeider er imidlertid noe forbeholdne når det gjelder bruk av hjemmelsbestemmelsen i § 10 andre ledd. De nevner bestemmelsen i forbindelse med markedsføring av morsmelkstillegg, og sier at ”forbud mot enkelte markedsføringstiltak (...) kan bli aktuelt i flere forbindelser, men hjemmelen må brukes med varsomhet”.⁹²

⁹¹ Ot.prp.nr.100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), s. 135.

⁹² Ot.prp.nr.100 (2002-2003), s. 143.

Det kan spørres hvorfor forarbeidene sier at denne hjemmelen ”må brukes med varsomhet”. HOD og BLD legger til grunn at dette skyldes at forbud mot markedsføring kan utgjøre inngrep i næringsdrivendes yringsfrihet. I tråd med dette sier forarbeidene at ”totalforbud mot reklame er ikke vanlig i norsk rett i dag, og i de tilfeller det forekommer er forbudet også lovregulert”.

Til dette vil departementene bemerke at det foreslåtte forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke vil begrense hva næringsdrivende kan uttale om en konkret avgrenset varegruppe. De aktuelle begrensningene vil bare gjelde ytringer om denne produktgruppen dersom de rettes mot den konkrete avgrensede målgruppen barn og unge. De aktuelle varene vil kunne produseres som tidligere, og de vil fortsatt kunne markedsføres – bortsett fra til denne målgruppen. Disse forholdene tilsier at det foreslåtte forbudet er tydelig avgrenset og at et eventuelt inngrep i yringsfriheten dermed saklig sett er begrenset.

Departementene legger til grunn at barn og unge har særlig behov for beskyttelse mot markedsføring av denne typen produkter. Det foreslåtte forbudet er rettet mot de ”mest usunne” næringsmidlene, som klart påvirker barn og unges helse negativt. Eksponering for markedsføring av slike produkter påvirker barn og unges atferd, og det er godt dokumentert at reklame for slike næringsmidler påvirker barn og unges matpreferanser, kjøpeatferd og forbruksmønster. Regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke er ett av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke usunt kosthold hos barn og unge, og dermed forebygge overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer. Disse problemstillingene er nærmere omtalt i kapittel 3, 4 og 5 ovenfor.

Departementene vil videre vise til at kommersielle ytringer ikke ligger i yringsfrihetens kjerneområde. I følge Markedsrådets vedtak 7. februar 2012⁹³, kan det antas at ”kommersielle ytringer nyter et noe svakere vern enn andre ytringer i samfunnsdebatten. Inngrep i yringsfriheten i form av generelle reklameforbud er således ikke strid med det menneskerettslige vern for yringsfrihet”.

På denne bakgrunn legger HOD og BLD til grunn at det foreslåtte forbudet mot markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke vil være lite inngripende i næringsdrivendes yringsfrihet. Inngrepet er dessuten begrunnet i tungtveiende helsemessige hensyn. Det foreslåtte tiltaket vil være et både egnet og nødvendig virkemiddel for å oppnå den beskyttelse av folkehelsen som departementene ønsker. Departementene legger derfor til grunn at det foreslåtte forbudet ikke vil stride mot næringsdrivendes yringsfrihet.

⁹³ Markedsrådet sak 11/962, 11/963 om vedtak mot Aas Bryggeri mot annonsering av ”Ølkulturfestival”.

Dette innebærer at formuleringen i forarbeidene om at matloven § 10 annet ledd ”må brukes med varsomhet” ikke er til hinder for å bruke bestemmelsen som hjemmelsgrunnlag for det foreslåtte regelverket.

Et annet spørsmål er om det foreslåtte regelverket kan fastsettes i forskriftsform, eller om det er nødvendig å fastsette en ny lovbestemmelse som grunnlag for det nye forbudet. HOD og BLD vil bemerke at det følger direkte av ordlyden i matloven § 10 andre ledd at ”Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon og reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger”. Kongens myndighet etter denne bestemmelsen er delegert til departementsnivå gjennom forskrift 19. desember 2003 nr. 1790 om myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Myndighet til å fastsette forskrifter som skal fremme folkehelsehensyn, er etter denne forskriften lagt til HOD.

I lys av at bestemmelsen etter ordlyden klart delegerer hjemmel til blant annet å fastsette forskrifter om ”forbud mot helsemessig uønsket markedsføring” fra Stortinget, legger HOD og BLD til grunn at Stortinget har ønsket å delegere slik myndighet fra seg. Departementene legger videre til grunn at det foreslåtte regelverket faller innenfor denne hjemmelsbestemmelsens kjerneområde. Dette taler etter departementenes mening mot at det er nødvendig å fastsette en ny lovbestemmelse som grunnlag for det foreslåtte forbudet.

Departementene legger til grunn at spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov. Det finnes ingen fasitsvar på hvilke spørsmål som er av en slik karakter. Flere forhold vil være av betydning for denne vurderingen. Justisdepartementets lovavdeling har i dokumentet ”Lovteknikk og lovforberedelse” blant annet uttalt at ”Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket”.⁹⁴

Som det fremgår av det som er sagt om det foreslåtte regelverket og ytringsfriheten like ovenfor, legger HOD og BLD til grunn at det foreslåtte markedsføringsforbudet vil være lite inngripende i næringsdrivendes ytringsfrihet. Tiltaket vil medføre et saklig sett begrenset inngrep i næringsdrivendes frihet til å komme med kommersielle ytringer overfor en avgrenset målgruppe, som har særlig behov for beskyttelse mot slike ytringer. På samme måte kan departementene ikke se at et saklig avgrenset inngrep i næringsdrivendes adgang til å rette kommersielle ytringer om de ”mest usunne” næringsmidlene overfor målgruppen barn og unge, kan medføre et urimelig inngrep i

⁹⁴ <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

næringsdrivendes rettssikkerhet. Dette taler mot saken er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til den.

HOD og BLD legger vekt på at matloven § 10 andre ledd inneholder en klar hjemmel til å fastsette det nye regelverket, og at denne hjemmelen etter ordlyden er delegert fra Stortinget. Departementene mener også at det foreslåtte markedsføringsforbudet ikke kan anses som et urimelig inngrep i borgernes rettssikkerhet. På denne bakgrunn legger HOD og BLD til grunn at det ikke er nødvendig å fastsette en ny lovbestemmelse som grunnlag for det foreslåtte forbudet.

I lys av drøftelsene ovenfor, forslår HOD og BLD at det foreslåtte regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke hjemles i matloven § 10 andre ledd.

9.3 System for tilsyn, sanksjoner og klagemuligheter etter det nye regelverket

Flere eksisterende regelverk har likhetstrekk med det foreslåtte regelverket for markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat. HOD og BLD vil særlig fremheve alkoholloven, tobakksskadeloven, kringkastingsloven og markedsføringsloven. Disse lovene inneholder blant annet følgende bestemmelser, som kan ha en viss overføringsverdi til det foreslåtte regelverket:

- Forbud mot alkoholreklame, jf. alkoholloven kapittel 9. Helsedir er tilsynsansvarlig.
- Forbud mot tobakksreklame og mot synlig oppstilling av tobakksvarer, jf. tobakksskadeloven §§ 4 og 5. Helsedir er tilsynsansvarlig.
- Forbud mot reklame i kringkasting rettet mot barn, jf. kringkastingsloven § 3-1 andre ledd, jf. kringkastingsforskriften § 3-6, FO er tilsynsansvarlig.
- Forbudet mot villedende markedsføring av næringsmidler i matloven § 10, jf. forskrift om merking mv av næringsmidler § 5. MT er tilsynsansvarlig.
- Forbudet mot markedsføring som er urimelig eller i strid med god markedsføringskikk overfor barn, jf. markedsføringsloven §§ 19, 20 og 21. FO er tilsynsansvarlig.
- Særregler om markedsføring av morsmelkerstatning. MT er tilsynsansvarlig.

9.3.1 *Hesedirs tilsynsaktiviteter knyttet til reklameforbudene for alkohol og tobakk*

Tilsynsansvaret for reklameforbudene for alkohol og tobakk lå tidligere hos Rusmiddeldirektoratet (alkoholloven) og Statens tobakksskaderåd (tobakksskadeloven). Ansvar ble overført til Helsedir ved opprettelsen av direktoratet i 2002.

På tobakksfeltet foretar Helsedir ikke selv inspeksjoner eller egne undersøkelser av om forbudene overholdes. Når det gjelder alkoholloven, foretar Helsedir med jevne mellomrom inspeksjon av blant annet grossistenes nettsider. Dette skjer i tillegg til å behandle klager. Tilsynet etter begge lovene går i tillegg ut på å vurdere henvendelser fra publikum og bransjeaktører om mulige brudd på reklameforbudene.

I følge Ot.prp. nr. 42 (2001-2002)⁹⁵ behandlet Rusmiddeldirektoratet i gjennomsnitt ca. 100 saker i året om mulige brudd på reklameforbudet i alkoholloven, mens Statens tobakksskaderåd årlig behandlet ca. 20-30 saker om mulige brudd på reklameforbudet i tobakksskadeloven.

I følge Helsedir går det ca. 3 årsverk til tilsyn med hvert av disse reklameforbudene. Årsverkene består av 2 jurister og 1 annen fagperson for hver av lovene. De 2 juristene som jobber med tobakksreklameforbudet har også andre oppgaver knyttet til fortolking og oppfølging av tobakksregelverket. Dette gjelder også juristene som jobber med alkoholloven.

9.3.2 FOs tilsynsaktiviteter knyttet til forbudet mot reklame i kringkasting rettet mot barn og forbudet mot markedsføring som er urimelig eller i strid med god markedsføringskikk overfor barn

FO tar opp saker på eget initiativ eller på bakgrunn av klager fra publikum (både fra næringsdrivende og forbrukere). FO gjennomfører jevnlig kontroller av markedsføring innenfor ulike fagområder og i ulike markedsføringskanaler, men foretar sjelden inspeksjoner, stedlige tilsyn eller lignende.

FO mottar et stort antall henvendelser årlig om mulige brudd på markedsføringsloven. Dette innebærer at etaten må foreta strenge prioriteringer (ut fra saksområde) av hvilke klagesaker den behandler. FO har opplyst at det er vanskelig å konkretisere ressursbruken vedrørende markedsføring overfor barn i måneds- og årsverk. Det brukes lite ressurser på tilsyn med forbudet mot reklame rettet mot barn i kringkastingsregelverket i dag, da reglene i stor grad overholdes.

FO bruker markedsføringslovens sanksjonssystem også når de fatter vedtak om brudd på de aktuelle bestemmelsene i kringkastingsregelverket.

9.3.3 MTs tilsynsaktiviteter etter forbudet mot villedende markedsføring av næringsmidler

MT er en stor etat, som bruker betydelige ressurser på å føre tilsyn med de regelverkene de forvalter. I følge NOU 2012: 2 ”Utenfor og innenfor, Norges avtaler med EU”, forvalter MT ”alle lovene som

⁹⁵ Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader.

omhandler produksjon og omsetning av mat, som vil si hele matkjeden fra jord og fjord til bord. Dette er regulert i seks lover, og med hjemmel i disse har MT utarbeidet omkring 300 forskrifter”.⁹⁶

MTs årsrapport for 2010 viser at etaten totalt gjennomførte 55 450 tilsyn dette året. Dette tilsvarte 505 årsverk. Årsrapporten viser videre at næringsmiddelområdet utgjør mer enn en tredjedel av MTs tilsynsobjekter. Andelen av tiden som allokteres til dette området ble omtalt som ”noe redusert de siste årene i tråd med Mattilsynets prioriteringer”. Tall for MTs distriktskontorers tidsbruk til utøvende tilsyn fordelt på tilsynsområder, viser at tilsyn med næringsmidler utgjorde 22.5 % av tiden MT totalt brukte til tilsynsaktiviteter i 2010.⁹⁷

MT fører tilsyn med regelverket om merking av næringsmidler i form av nasjonale eller regionale tilsynsprosjekter, samt ved ordinært tilsyn. I 2011 var merkeforskriften⁹⁸ hjemmelsgrunnlag i ca 7 % av tilsynene på næringsmidler. Vedtakene gjaldt som oftest brudd på bestemmelser om ingrediensliste eller villedende merking. I 2011 ble prosjektet ”Tilsyn med Nøkkelhullet” gjennomført. Her ble det også satt fokus på markedsføringen av produktene, men dette er ikke vanligvis i fokus i MTs tilsynsvirksomhet. Merkeforskriften inngikk som en del av tilsynsgrunnlaget for begge prosjektene, og har i stor grad bidratt til et økt antall tilsyn på området.

9.3.4 *Tilsynssystem, tilsynsmyndighet og klageorgan*

HOD og BLD mener at det ikke nødvendigvis bør være noen direkte sammenheng mellom lovverket som utgjør det rettslige grunnlaget for det nye regelverket, hvilken etat som vanligvis er tilsynsmyndighet etter dette lovverket og hvilken etat som bør ha denne rollen for det nye regelverket. I denne saken betyr dette at det ikke er noen automatikk i at MT bør være tilsynsansvarlig for det nye regelverket, selv om det foreslås forankret i matloven. Valget av tilsynsorgan bør baseres på en vurdering av hvilken etat som er best egnet til å foreta de tilsynsaktivitetene som vil være mest hensiktsmessig for å håndheve det nye regelverket.

Myndigheten til å håndheve matlovens bestemmelser er i utgangspunktet lagt til MT. Det følger imidlertid av loven § 23 at ”Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private organer”. Dette er gjort gjennom forskrift 22. september 2011 nr. 966, der Helsetilsynet i Rogaland (fra 1. januar 2012 Fylkesmannen i Rogaland) ble gitt myndighet til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak i henhold til matloven overfor petroleumsvirksomheter til havs. Det er også gjort i forskrift 18. juni 2004 nr. 909, der stiftelsen Matmerk ble tildelt myndighet etter forskrift 5. juli 2002 nr. 698 om beskyttelse av

⁹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

⁹⁷ Se MTs årsrapport for 2010, s. 18:

http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00066/_rsrapport_2010_66058a.pdf

⁹⁸ Forskrift 21. desember 1993 nr. 1385 om merking mv av næringsmidler.

opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler, fisk og fiskevarer.

HOD og BLD legger til grunn at systemene for tilsyn med reklameforbudene for alkohol og tobakk, reklame i kringkasting rettet mot barn og markedsføring som er urimelig eller i strid med god markedsføringskikk overfor barn, har stor overføringsverdi til det foreslåtte regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke. MTs system for tilsyn gjennom fysiske kontroller i relevante virksomheter, synes mindre hensiktsmessig for det foreslåtte regelverket.

Etter departementenes oppfatning, vil det være hensiktsmessig å basere det nye tilsynssystemet på at tilsynsmyndigheten i hovedsak skal vurdere klager fra publikum og bransjeaktører om mulige overtredelser. Slike systemer ser ut til å fungere godt for håndhevelse av reklameforbudene etter alkoholloven, tobakksskadeloven, kringkastingsloven og markedsføringsloven. Det bør likevel også være mulighet for tilsynsmyndigheten til å ta opp saker på eget initiativ, for eksempel etter at den selv har blitt oppmerksom på mulig ulovlig markedsføring som spres i offentligheten gjennom media. HOD og BLD vil imidlertid ikke legge opp til at tilsynsmyndigheten skal foreta stedlige tilsyn, inspeksjoner eller lignende.

Helsedir fører i dag denne typen tilsyn for reklameforbudene for alkohol og tobakk. Helsedir har dessuten et særlig ansvar for myndighetenes arbeid med ernærings- og kostholdsspørsmål. På denne bakgrunn ser HOD og BLD det som naturlig å gi dette direktoratet ansvar for og myndighet til å forvalte det nye regelverket om markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn og unge. Departementene foreslår derfor at Helsedir utpekes til tilsynsmyndighet.

Når det gjelder eventuelle klager på Helsedirs vedtak etter det nye regelverket, vil departementene vise til at Markedsrådet er klageinstans for FOs vedtak etter markedsføringsloven generelt, FOs vedtak etter kringkastingsregelverket, samt Helsedirs vedtak om alkohol- og tobakksreklame. I tillegg er Markedsrådet klageinstans for Medietilsynets vedtak om reklame for livssyn og politiske budskap i TV-sendinger.

Markedsrådet er et bredt sammensatt domstolliknende organ. Det består av 9 medlemmer som oppnevnes av Kongen i henhold til markedsføringsloven § 32. I medhold av markedsføringsloven, er det fastsatt en forskrift om (FOs og) Markedsrådets saksbehandling.

Ettersom Markedsrådet allerede er et vel etablert klageorgan på markedsføringsrettens område, ser BLD og HOD det som naturlig å foreslå at Markedsrådet utpekes som klageorgan for det nye regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke.

9.3.5 *Utforming av bestemmelser om tilsyn, sanksjoner og klagemuligheter i det nye regelverket*

Som det fremgår av avsnitt 9.2.5, foreslår HOD og BLD at det nye regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke hjemles i matloven § 10 andre ledd.

Departementene foreslår at bestemmelser om tilsyn, vedtak og klagemuligheter i det nye regelverket utformes i tråd med gjeldende praksis for forskrifter under matloven. Denne praksisen tilsier at slike bestemmelser bør være kortfattet og formuleres tett opp mot bestemmelsen i matloven § 23 første ledd, typisk slik:

”Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene i denne forskriften.”

HOD og BLD legger til grunn at en tilsvarende bestemmelse i det nye regelverket vil bidra til å sikre en konsekvent forskriftsstruktur i regelverket under matloven. Denne bestemmelsen må tilpasses slik at det fremgår at myndighet til å føre tilsyn med og håndheve det nye regelverket delegeres til Helsedir, og at myndighet til å behandle klagesaker legges til Markedsrådet. En slik bestemmelse kan utformes slik:

”Helsedirektoratet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for å gjennomføre bestemmelsene i denne forskriften, jf. matloven § 23.

Markedsrådet behandler klager på Helsedirektoratets vedtak etter denne forskriften.”

En slik bestemmelse er inntatt i vedlagte forskriftsutkast.⁹⁹

9.3.6 *Hvilke virkemidler bør kunne tas i bruk for å håndheve det nye regelverket?*

I tråd med forslaget om at bestemmelser om tilsyn, vedtak og klagemuligheter utformes i tråd med praksis for forskrifter under matloven, vil det ikke inntas spesifikke bestemmelser i den nye forskriften om hvilke virkemidler tilsynsmyndigheten kan ta i bruk for å håndheve regelverket, ut over bestemmelsen om at tilsynsmyndigheten kan ”fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene i denne forskriften” i henhold til matloven § 23.

Når det gjelder virkemidler for tilsynsmyndigheter, er det en del fellestrekk ved de lovene som tidligere er nevnt som relevante sammenligningsgrunnlag for det foreslåtte regelverket, jf. pkt. 9.3. Stikkordsmessig er dette regler om:

⁹⁹ Se vedlegg 2 ”Utkast til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge”.

- Opplysningsplikt
- Vedtak om retting
- Tvangsmulkt
- Straff

I det følgende vil HOD og BLD knytte noen kommentarer til bruk av slike virkemidler i forbindelse med håndheving av det foreslåtte regelverket.

Tilsynsmyndigheten bør for det første ha en generell rett til å *kreve opplysninger fra relevante virksomheter*. En slik bestemmelse finnes i matloven § 14. Den ligner på tilsvarende bestemmelser i markedsføringsloven, alkoholloven og tobakksskadeloven, og er slik:

§ 14. Opplysnings- og rapporteringsplikt

Virksomheten skal når tilsynsmyndigheten krever det, gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale. Tilsvarende gjelder enhver som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte. Tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis, herunder form, detaljeringsgrad mv.

Enhver kan bli pålagt å fremlegge eller sende inn opplysninger og prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåking.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikt samt om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn.

Dersom tilsynsmyndigheten konstaterer lovbrudd, vil neste skritt være å *kreve retting av forholdet* innen en gitt frist.

Matloven § 23 første ledd gir som nevnt tilsynsmyndigheten rett til å føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak for å sikre at virksomheter overholder regelverk som er fastsatt med grunnlag i matloven.

For å sette makt bak kravet om retting, bør det være mulighet til å *fastsette en tvangsmulkt* som skal betales dersom forholdet ikke rettes innen fristen. Tvangsmulkten bør settes så høyt at den virker som et reelt oppfyllellespress. Dersom den næringsdrivende innretter seg, blir det ikke noe å betale. Detaljene rundt fastsetting av tvangsmulkt og evt. tilsynsmyndighetens saksbehandling, kan hensiktsmessig fastsettes ved forskrift.

Matloven § 26 gir tilsynsmyndigheten rettslig grunnlag til å treffe vedtak om tvangsmulkt. Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel for å fastsette nærmere forskrifter om tvangsmulkt. Det er

likevel ingen forutsetning for å ilegge tvangsmulkt at det først gis nærmere forskrifter om dette. Matlovens bestemmelse lyder:

§ 26. Tvangsmulkt

Virksomhet som unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan ilegges tvangsmulkt i form av en engangsmulkt eller løpende dagmulkt. Tvangsmulktenes størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Tvangsmulkt kan fastsettes allerede i forbindelse med at pålegget gis når det er nødvendig at fristen overholdes.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilsynsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.

Etter matloven § 28, kan brudd på matloven eller bestemmelser gitt med grunnlag i matloven være belagt med *straff*. Bestemmelsens første ledd er slik:

§ 28. Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning. Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

HOD og BLD antar at det ikke vil være behov for å benytte straff som virkemiddel for det foreslåtte regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av ”usunn” mat og drikke. Departementene vil vise Sanksjonsutvalgets uttalelser i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring om dette. Der fremheves det at administrativ håndheving i mange tilfeller kan gi bedre etterlevelse av regelverk og kreve færre ressurser enn bruk av straff. Utvalget anbefaler derfor økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Videre anbefaler utvalget at straff bare bør anvendes ved vesentlige eller gjentatte overtredelser.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff side 88 har Justisdepartementet drøftet Sanksjonslovutvalgets vurderinger av bruken av straff. Justisdepartementet slutter seg i det vesentlige til utvalgets vurderinger og formulerer samtidig et skadefølgeprinsipp som utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering. Skadefølgeprinsippet er drøftet i proposisjonen på side 89 flg. Den mest grunnleggende konsekvensen av skadefølgeprinsippet er at man bør avkriminalisere – og i hvert fall ikke nykriminalisere – handlinger som i vår tid ikke er egnet til å medføre skade eller fare for skade.

På denne bakgrunn legger HOD og BLD til grunn at formålet med det foreslåtte regelverket om markedsføring av ”usunn” mat til barn og unge kan oppnås uten at myndighetene vil ha behov for å benytte straff som virkemiddel. Departementene legger derfor til grunn at straff som sanksjonsmiddel vil være lite praktisk for dette regelverket.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Internasjonale undersøkelser av samfunnsøkonomiske konsekvenser av å regulere denne typen markedsføring

Generelt vil de fleste tiltak for å forebygge overvekt og ikke-smittsomme sykdommer være kostnadseffektive sammenlignet med fravær av forebyggende tiltak eller behandling av sykdommer når de inntreffer. Generelt vil også forebyggingstiltak kunne gi enda større helseeffekt blant mindre resurssterke samfunnsgrupper.¹⁰⁰ Forskning som viser langtidseffekter på helse av tiltak for å bedre kostholdet og endre det fysiske aktivitetsnivået til barn og unge er begrenset, men strategier som baserer seg på flere tiltak samtidig har vist seg å være mer effektive enn enkeltstående intervensjoner.¹⁰¹

Siden mange faktorer sammen påvirker barns kosthold og vektstatus, er det i utgangspunktet vanskelig å estimere helsegevinst og kostnadseffektivitet av enkelttiltak. Studier som vurderer effekten av regulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge, viser imidlertid at dette kan være blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer på lang sikt. I fravær av randomiserte kontrollerte forsøk for å studere denne effekten, er modeller basert på best tilgjengelig kunnskap om sammenhenger det beste kunnskapsgrunnlaget å anvende per i dag.¹⁰²

For å beregne helsegevinster og kostnadseffektivitet av tiltak for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer gjennom forebygging av overvekt, har WHO og OECD i samarbeid utviklet en modell for å vurdere ulike tiltak innen kosthold og fysisk aktivitet.¹⁰³ Modellen baseres på demografiske data i et utvalg av 22 europeiske land, deriblant Norge, og har et perspektiv på 100 år for å kunne vurdere

¹⁰⁰ 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.
<http://dx.doi.org/10.1787/220087432153>

¹⁰¹ Waters, E. et al (2011). Interventions for preventing obesity in children. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2011, Issue 12.

¹⁰² Magnus et al. (2009).

¹⁰³ 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.
<http://dx.doi.org/10.1787/220087432153>

potensialet for forebyggende tiltak i et langtidsperspektiv. De syv tiltakene som ble vurdert var skolebaserte intervensjoner, arbeidsplass tiltak, massemedia, prisvirkemidler, rådgiving, merking og restriksjoner på markedsføring av mat og drikke til barn og unge (12-18 år). Effektmålene inkluderte blant annet effekt på forekomsten av overvekt og kroniske sykdommer, tap av friske leveår (på engelsk DALYs – “disability-adjusted life years”), og kostnadseffektivitet (kostnader i USD per DALY spart).

Resultatene viste at regulering av markedsføring var tiltaket som ville ha aller størst effekt på reduksjon i forekomst av overvekt blant unge og at kostnadseffektiviteten av dette tiltaket var god, men tok lang tid å oppnå (over 60 år). Analyser av fordelingen av økte antall leveår som følge av tiltakene, med hensyn til sosioøkonomisk bakgrunn, viste at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn på lang sikt ville ha størst positiv effekt på lavere sosioøkonomiske grupper.

Basert på samme modell, men med et annet utvalg av syv land, kom også en annen undersøkelse frem til at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn var tiltaket som på lang sikt ville spare flest DALYs.¹⁰⁴ For England, som var mest sammenlignbart med Norge, var regulering av markedsføring av usunn mat og drikke til barn det nest mest kostnadseffektive tiltaket i et 50-års perspektiv (4278 USD per DALY spart), etter prisvirkemidler.

Lignende undersøkelser for å vurdere helsegevinst og kostnadseffektivitet av ulike tiltak for å forebygge overvekt blant barn og unge er gjennomført i Australia. Av 13 typer tiltak som alle rettet seg mot barn, var regulering av TV-reklame for ”usunn” mat og drikke til barn (5-14 år) tiltaket med størst helsegevinst i form av redusert BMI og sparte DALYs. Kostnadseffektiviteten ble beregnet til bare ca 4 USD per DALY spart, gitt at effekten av tiltaket vedvarte livet ut. Forskingsgruppen konkluderer med at regulering av markedsføring av ”usunn” mat og drikke til barn på TV er ett av de mest kostnadseffektive befolkningsrettede tiltakene som er tilgjengelig for myndigheter i dag.^{105, 106}

¹⁰⁴ Cecchini et al 2010, Tackling of unhealthy diets, physical activity, and obesity: health effects and cost-effectiveness, *Lancet*, Vol 376, Nov 20.

¹⁰⁵ Magnus et al (2009). The cost-effectiveness of removing television advertising of high-fat and/or high-sugar food and beverages to Australian children. *Int J Obes (Lond)*. Oct;33(10):1094-102.

¹⁰⁶ Haby et al (2006). A new approach to assessing the health benefit from obesity interventions in children and adolescents: the assessing cost-effectiveness in obesity project. *Int J Obes (Lond)*. 2006 Oct;30(10):1463-75.

I USA har en forskningsgruppe beregnet hvor mye av forekomsten av overvekt som skyldes TV-reklame for ”usunn” mat. De fant at opp til en av tre overvektige eller fete barn i USA kanskje ikke ville vært overvektige i fravær av TV-reklame for ”usunn” mat.¹⁰⁷

Totalt sett tyder resultatene på at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn, kan forventes å generere store helsegevinster som i stor grad, eller i sin helhet, finansierer tiltaket. Som for flere befolkningsrettede tiltak kan dette delvis forklares med at de mange faktorene som bidrar til utviklingen av overvekt og fedme påvirker alle aldersgrupper og sosiale lag. De tiltakene som når flest vil ha størst effekt på utviklingen av overvekt og fedme mens tiltak rettet mot enkelte definerte målgrupper vil ha begrenset effekt på utviklingen av overvekt på befolkningsnivå. Dersom det tas høyde for at helsegevinsten av å forebygge overvekt og sykелighet gjennom tiltak rettet mot barn først vil ha effekt på lang sikt, fremstår altså regulering av markedsføring av mat og drikke til barn som blant de mest kostnadseffektive tiltakene.

To nyere oversiktsartikler støtter opp under disse konklusjonene. I en nylig gjennomgang av studier fra Europa og USA¹⁰⁸ som har hatt til hensikt å evaluere effekten av ulike tiltak for å fremme et sunt kosthold i befolkningen, trekkes merking av mat og regulering av markedsføring av mat og drikke til barn frem som tiltak som kan vise til en positiv endring i atferd som følge av tiltaket. Til sammenligning har de fleste andre tiltak kun kunnet vise effekt på holdninger og intensjoner. For markedsføring vises det til effekter målt som følge av regulering i England og den kanadiske delstaten Quebec. I en systematisk kunnskapsoppsummering av kostnadseffektivitet på lang sikt av tiltak for å forebygge overvekt blant barn¹⁰⁹, vises det også til at tiltak som baseres på endringer i miljøet er de mest kostnadseffektive. Prisvirkemidler, merking og regulering av markedsføring av usunn mat og drikke trekkes frem som de mest kostnadseffektive tiltakene.

10.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre denne typen regulering i Norge

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har rådgitt HOD og BLD med å beregne samfunnsøkonomiske konsekvenser av det foreslåtte regelverket. Beregningene er gjort i henhold til DFØs håndbok for samfunnsøkonomiske analyser.

Departementene har selv funnet frem til de forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene. Anslagene over kostnadene ved tiltaket er relativt sikre. Nyteffektene er imidlertid forbundet med

¹⁰⁷ Veerman et al (2009). By how much would limiting TV food advertising reduce childhood obesity? *European Journal of Public Health*, 1–5.

¹⁰⁸ Cppaci et al (2012). Policies to promote healthy eating in Europe: a structured review of policies and their effectiveness. *Nutrition Reviews*, VI 70(3): 188-200.

¹⁰⁹ Lehnert et al (2012). The long-term cost-effectiveness of obesity prevention interventions: systematic literature review. *Obesity Reviews*, Vol. 13, s.537-553.

stor grad av usikkerhet og dermed vanskeligere å anslå. Usikkerhetsmomenter er nærmere omtalt i pkt. 10.2.5.

Den mest grunnleggende forutsetningen for beregning av nyttevirknninger ved dette tiltaket, gjelder tallfesting av reduksjon av overvekt som følge av tiltaket. Kunnskapsgrunnlaget om dette er begrenset. For å beregne hvor stor reduksjon i antall overvektige som kan forventes i Norge som følge av tiltaket, har HOD og BLD tatt utgangspunkt i samme studie som WHO anvendte i sin tilnærming til samme problemstilling. For å illustrere at disse beregningene er usikre, har departementene beregnet dette etter tre scenarier: Ett forventet, ett optimistisk og ett svært forsiktig. Dette omtales nærmere i pkt. 10.2.3.1.

Datagrunnlaget for å beregne hvor mange som faller utenfor arbeidslivet som følge av overvekt og fedme i Norge, er også begrenset. Det samme gjelder hvor mange tapte leveår med god helse (DALYs) som kan tilskrives overvekt og fedme. For disse beregningene har departementene tatt utgangspunkt i lignende beregninger fra andre land. Dette er beskrevet i pkt. 10.2.3.2 og 10.2.3.3.

Disse forutsetningene er benyttet for å beregne samfunnsmessig lønnsomhet ved tiltaket. Denne beregningen fremgår av pkt. 10.2.4.

10.2.1 *Kostnader*

Det legges til grunn at følgende kostnadsvirkninger vil være aktuelle:

- 3 antall årsverk á 900 000 kroner til å utvikle regelverket
- 3 antall årsverk á 900 000 kroner til å føre tilsyn
- 1 500 000 kroner per år til klagesaksbehandling
- Skattekostnad: 20 % av netto økning i offentlig finansieringsbehov

Kostnadene for utvikling av regelverket gjelder for 2012. Det er lagt til grunn en brutto inntekt på 600 000 NOK per årsverk. Overhead beregnes til 50 %. Kostnad i NOK per årsverk inkludert overhead beregnes til 900 000 NOK. Dette gir en kostnad på 2 700 000 NOK. Tiltaket inkludert skattekostnader vil i 2012 beløpe seg til 3 240 000 NOK.

Kostnader for tilsyn vil påløpe fra og med 2013. Basert på erfaringer fra lignende tilsynsaktiviteter knyttet til reklameforbudene for tobakk og alkohol, legges det til grunn at det vil være behov for 3 årsverk til å føre tilsyn med det foreslåtte regelverket. Kostnad per årsverk inkludert overhead beregnes til 900 000 NOK. Dette gir en kostnad på 2 700 000 NOK per år. Denne kostnaden inkludert skattekostnader vil årlig beløpe seg til 3 240 000 NOK.

Kostnader for behandling av klager på vedtak etter det foreslåtte regelverket vil også påløpe fra og med 2013. Det er vanskelig å anslå antallet slike klagesaker. Basert på erfaringer med klagesaksbehandling i tiknytning til reklameforbudene for tobakk og alkohol, legges det til grunn en forventet ressursbruk på 1 500 000 NOK per år til dette. Denne kostnaden inkludert skattekostnader vil årlig beløpe seg til 1 800 000 NOK.

Tiltaket inkludert skattekostnader vil fra og med 2013 medføre kostnader på 5 040 000 NOK per år.

10.2.2 *Nyttevirksomheter*

Det legges til grunn at følgende nyttevirksomheter vil være aktuelle:

- Økt arbeidsproduktivitet
- Reduserte trygdeutbetalinger
- Redusert antall tapte leveår med god helse (DALYs)
- Ikke-prissatte virkninger (inkluderer økt livskvalitet)

I tillegg kommer viktige fordelingseffekter. Det er sannsynlig at dette tiltaket vil bidra til utjevning av sosiale ulikheter i helse, fordi det trolig vil ha størst potensiell helsemessig effekt på barn fra lavere sosioøkonomiske grupper. Dette er nærmere omtalt i pkt. 5.3.

De prisgitte virkningene som tallfestes og presenteres i pkt. 10.2.4, omfatter virkninger som følger av at færre overvektige og personer med fedme faller ut av arbeidslivet. Gevinster kan dermed beregnes i form av økt arbeidsproduktivitet og reduserte trygdeutbetalinger. Overvekt er også sterkt knyttet til økt sykkelighet og dødelighet, som kan måles som tapte leveår med god helse (DALYs). Gevinster beregnes ut fra hvor mange DALYs som kan spares som følge av tiltaket. Tap av DALYs omfatter beregninger av livskvalitetstap relatert til alvorlig sykdom.

Ikke-prissatte virkninger presenteres i pkt. 10.2.4.1. Disse omfatter blant annet livskvalitetstap relatert til mindre alvorlig sykdom og trivsel-effekter. Disse virkningene kommer i tillegg til de som måles i DALYs og som er kvantifisert i pkt. 10.2.3.3 og 10.2.4.

10.2.2.1 *Når vil nyttevirksomhetene av tiltaket inntre?*

Når det gjelder nyttevirksomheten ”økt livskvalitet”, er utgangspunktet at en betydelig andel av norske barn og unge er overvektige. Noen av disse lider dessuten av fedme. Overvekt og fedme kan ha en rekke fysiske og psykososiale konsekvenser og medføre redusert opplevd livskvalitet blant annet i

form av nedsatt bevegelsesfrihet, begrensede muligheter til å delta i fysiske aktiviteter og mobbing.^{110,111,112}

Det antas at forbudet mot markedsføring av ”usunn” mat og drikke rettet mot barn og unge trer i kraft 1. januar 2013. I dette regelverket defineres ”barn og unge” som ”personer under 18”. 18 år etter 2013, altså i 2031, vil alle ”barn og unge” i Norge som er født i 2013 ha vært beskyttet av dette tiltaket hele sitt liv. Det antas at antallet overvektige og fete barn og unge i det årskullet da vil ha gått noe ned som følge av tiltaket. Dette betyr at noen barn og unge har fått økt livskvalitet i 2031 som følge av tiltaket.

I årene fra 2013 til 2031 vil bedringen av livskvalitet i de forskjellige årskullene sannsynligvis øke gradvis, avhengig av hvilken alder barna hadde i 2013. For eksempel vil ”barn og unge” født i 2005 være 8 år gamle når tiltaket trer i kraft i 2013. Disse barna vil beskyttes av tiltaket fra de er 8 år gamle til de er 18. Det er sannsynlig at virkningene i form av økt livskvalitet vil være mindre for disse personene enn for barn og unge i etterfølgende årskull, som vil være beskyttet av tiltaket i en større del av sin oppvekst. Fra og med 2031 vil alle barn og unge i Norge ha vært beskyttet av tiltaket hele sitt liv. Nyttevirkningene i form av økt livskvalitet vil sannsynligvis nå sitt fulle potensial på dette tidspunktet og deretter være stabile.

Nyttevirkningene knyttet til sparte DALYs, det vil si redusert forekomst av sykdom, redusert dødelighet og redusert livskvalitetstap som følge av alvorlig sykdom, vil inntreffe gradvis på et noe senere tidspunkt. Kostholdsrelaterte sykdommer, som diabetes og hjerte- og karsykdommer, inntreffer i stigende grad med økende alder etter ca. 40 års alder. Gevinster i form av sparte DALYs som følge av at overvekt er unngått antas imidlertid å inntreffe gradvis allerede etter at tiltaket har hatt effekt i 5 år, det vil si i 2017. De barn og unge som i 2031 vil ha vært beskyttet av dette tiltaket i hele sitt liv, vil fylle 40 år fra og med 2053. På dette tidspunktet kan det antas at nyttevirkningene i form av sparte DALYs når sitt fulle potensial og deretter er stabile.

Samfunnsmessige nyttevirkninger i form av økt arbeidsproduktivitet antas å inntreffe gradvis fra og med 2031. På dette tidspunktet vil personer født i 2013 fylle 18 og de første av disse vil tre inn i arbeidslivet. Det antas at antallet overvektige og fete barn og unge da vil ha gått noe ned som følge av tiltaket, og at dette vil medføre at færre av disse faller utenfor arbeidslivet etter fullført skolegang. Det antas videre at mange personer født i 2013 ikke vil gå direkte ut i arbeidslivet ved fylte 18 år, men

¹¹⁰ Helsedirektoratet (2010). Forebygging, utredning og behandling av overvekt og fedme hos barn og unge. Nasjonale faglige retningslinjer for primærhelsetjenesten. IS-1734.

¹¹¹ Lobstein T, Baur L og Uauy R (2004). Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obesity Reviews*, Vol. 5 (Suppl. 1), 5-85.

¹¹² Tsiros MD et al (2009). Health-related quality of life in obese children and adolescents. *Pediatric Review. International journal of Obesity*, Vol 33, 387-400.

bruke noen år på andre aktiviteter, som for eksempel studier. Dette vil innebære at virkningen av tiltaket i form av økt arbeidsproduktivitet vil øke gradvis etter 2031, i takt med at stadig flere i den aktuelle aldersgruppen trer inn i arbeidslivet. Dersom en gjennomsnittlig studielengde på 5 år legges til grunn, kan det antas at denne nyttevirkingen vil øke frem mot 2036, når mange av de som studerer vil begynne i jobb. Det antas videre at flere personer vil kunne stå lenger i arbeidslivet enn i dag. Det er sannsynlig at flere personer vil kunne jobbe helt til pensjonsalder som følge av tiltaket, fordi det vil medføre større grad av fravær av overvekt, fedme og kostholdsrelaterte sykdommer enn i dag. Dersom det antas at pensjonsalder for barn født i 2013 vil være 67 år, vil 2013-årgangen nå pensjonsalder i 2080. Det antas at virkningen i form av økt arbeidstilbud vil nå maksimalnivået på dette tidspunktet, og at den vil øke gradvis i perioden fra 2031 til 2080. Etter 2080 vil denne virkningen trolig holde seg på et stabilt nivå.

Samfunnsmessige nyttevirkinger på grunn av reduserte trygdeutbetalinger som følge av dette tiltaket, antas å henge nært sammen med at færre personer faller utenfor arbeidslivet som følge av tiltaket. Det kan antas at denne nyttevirkingen også vil inntre fra 2031. Deretter vil den trolig øke gradvis, på samme måte som nyttevirkingen av i form av økt arbeidstilbud.

Nyttevirkinger knyttet til fordelingseffekter i form av utjevning av sosiale forskjeller i helse, vil komme som en følge av reduserte overvektsrelaterte tap av DALYs, økt arbeidsproduktivitet og økt livskvalitet. Disse nyttevirkningene vil sannsynligvis falle sammen i tid.

Nyttevirkningene av tiltaket vil som nevnt inntre på noe ulike tidspunkt. For å regne på samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltaket, kan det likevel være hensiktsmessig å operere med faste tidspunkt for dette. Som det fremgår ovenfor, vil samfunnsmessige konsekvenser i form av økt arbeidstilbud og reduserte trygdeutbetalinger trolig inntre fra 2031 og deretter øke frem mot 2080. Sparte DALYs knyttet til redusert sykkelighet, dødelighet og livskvalitetstap vil trolig inntre allerede i 2017, men få gradvis større virkninger frem mot 2053. I en sentral internasjonal undersøkelse av helsegevinster og kostnadseffektivitet av tiltak for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer gjennom forebygging av overvekt,¹¹³ er beregninger av kostnadseffektivitet lagt til to tidspunkter: 20 og 50 år etter at tiltaket trer i kraft. HOD og BLD anser det som hensiktsmessig å legge de samme tidspunktene til grunn for våre beregninger av nyttevirkningene knyttet til sparte DALYs som følge av det foreslåtte tiltaket. De samfunnsøkonomiske konsekvensene for alle de prissatte virkningene samlet blir beregnet frem til år 2052.

¹¹³ Cecchini et al 2010, Tackling of unhealthy diets, physical activity, and obesity: health effects and cost-effectiveness, Lancet, Vol 376, Nov 20. Denne undersøkelsen er nærmere omtalt i pkt. 10.1 ovenfor.

10.2.3 *Hvor store nyttevirkninger kan forventes av tiltaket?*

10.2.3.1 *Hvor stor reduksjon i antall overvektige kan forventes i Norge som følge av tiltaket?*

For å kunne beregne gevinster i form av arbeidsførhet (økt arbeidsproduktivitet og redusert trygd) og sparte DALYs, er det nødvendig med et anslag for hvor stor effekt tiltaket vil ha på antall overvektige i befolkningen. Nye data (2011) fra Folkehelseinstituttet (www.fhi.no) viser at ca 19 % av norske 8-åringer har overvekt og fedme. Et årskull er på ca 60 000 personer, det vil si at ca 11400 barn pr årskull rundt denne alderen er overvektige. Det foreligger ikke generelle landsrepresentative data for forekomst av overvekt blant barn og unge i Norge. HOD og BLD har derfor benyttet det tilgjengelige tallet for 8-åringer for barn og unge generelt. Det tas forbehold om at dette kan være unøyaktig for årskullene under og over 8 år.

I en sentral amerikansk vitenskapelig undersøkelse¹¹⁴, er det beregnet at i en populasjon av barn, vil antall overvektige reduseres med mellom 14 % og 18 % (regner gjennomsnitt på 16 %) ved å regulere markedsføring av "fast food" via TV. Det må tas høyde for forskjeller i rammebetingelsene i USA og Norge, blant annet når det gjelder omfang av og teknikker brukt i markedsføringen og forekomst av overvekt. Undersøkelsen ble dessuten publisert på slutten av 1980 tallet. På den tiden var forekomsten av overvekt blant barn i USA lavere (ca 11 %) enn det som er tilfellet i Norge i dag.¹¹⁵ I tillegg kommer at det norske tiltaket har et bredere virkeområde enn det amerikanske, ettersom den norske reguleringen også vil gjelde for andre markedsføringskanaler enn TV. Det hører også med blant forskjellene at det i Norge er et generelt forbud mot reklame til barn på TV og i radio.

Med forbehold om ulike rammevilkår i USA og Norge, bruker HOD og BLD resultatene fra denne amerikanske studien som indikasjon på effekten av det foreslåtte norske tiltaket. Departementene har moderert den forventede nytteeffekten vesentlig i forhold til de amerikanske funnene. Vi har beregnet dette etter tre scenarier: Ett optimistisk, ett sannsynlig og ett svært forsiktig.

HOD og BLD har satt anslagene for reduksjon i overvekt i Norge som følge av tiltaket slik:

- Forventet scenario: 4 %
- Optimistisk scenario: 8 % (halvering av funnene i de amerikanske beregningene)
- Forsiktig scenario: 0,8 %.

¹¹⁴ Chou, S.I. Rasha and M. Grossman (2008)., "Fast-Food Restaurant Advertising on Television and its Influence on Childhood Obesity" Journal of Law and Economics, 51, pp. 599-618.

¹¹⁵ www.cdc.gov/nchs/data/hestat/overweight/overweight99.htm#Table1

I det videre forutsettes det at tiltaket har samme prosentvise effekt for alle med overvekt og fedme, også de som har høyest vekt.

10.2.3.2 Antall nordmenn som faller ut av arbeidslivet pga overvekt/fedme

For beregning av nyttevirkninger i form av økt arbeidsproduktivitet og sparte trygdeutgifter, er det nødvendig med et anslag for hvor mange som blir uføre pga overvekt eller fedme. I følge statistikker fra NAV, er det de siste 10 årene tilfang av gjennomsnittlig 6700 nye tilfeller uføre årlig. I Norge er det ikke tilgjengelig statistikk for hvor stor andel av dette som kan tilskrives overvekt og fedme. Men beregninger fra WHO¹¹⁶ viser at 6,5 % av total DALYs kan tilbakeføres til overvekt i høyinntektsland. Tall fra Danmark viser at 7,5 % av de som faller ut av arbeidslivet der førtidspensjoneres på grunn av overvekt og fedme.¹¹⁷

Ifølge WHO's siste globale oppsummering av sykdomsbyrde og risikofaktorer for ikke-smittsomme sykdommer¹¹⁸ er forekomsten av overvekt og fedme sammenlignbar i Norge og Danmark. Det må her tas forbehold om at det ikke finnes landsrepresentative data for forekomst av overvekt og fedme i Norge.

Forekomst av overvekt blant voksne (WHO Global Status Report on NCDs (2011))

BMI	Danmark	Norge
BMI>25	Menn 55 %, kvinner 42 % (samlet 50 %)	Menn 62 %, kvinner 48 % (samlet 55 %)
BMI>30	Menn 17 %, kvinner 15 % (samlet 16 %)	Menn 22 %, kvinner 18 % (samlet 20 %)
Populasjon	5,3 mill	5,0 mill

HOD og BLD mener at tallene fra Danmark er tilstrekkelig sammenlignbare til å ha overføringsverdi til norske forhold. Tallene kan dermed brukes som grunnlag for å beregne hvor mange nordmenn som faller utenfor arbeidslivet årlig som følge av fedme og overvekt. Vi har beregnet dette slik: Det er i Norge gjennomsnittlig 6700 nye tilfeller av uføre årlig. Dersom det antas at 7,5 % av disse uføretrygdes på grunn av overvekt eller fedme (som i Danmark), vil det bety at ca. 500 nordmenn blir uføretrygdet årlig som følge av overvekt eller fedme.

Dersom det legges til grunn at 500 nordmenn blir uføretrygdet årlig som følge av overvekt eller fedme, vil effektene av tiltaket kunne bli slik:

- Forventet scenario (4 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):

¹¹⁶ Global health risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks 2010.

¹¹⁷ Risikofaktorer og folkesundhet i Danmark. 2006.

¹¹⁸ WHO (2011). Global status report on noncommunicable diseases 2010.
http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report2010/en/

20 personer unngår førtidspensjonering årlig.

- Optimistisk scenario (8 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):
40 personer vil unngå førtidspensjonering årlig.
- Forsiktig scenario (0, 8 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):
4 personer unngår førtidspensjonering årlig.

10.2.3.3 Tapte år med god helse (DALYs) relatert til overvekt

Det foreligger ikke norske data for beregning av DALYs, og dermed heller ikke data for hvor mange DALYs som potensielt kan spares ved ulike forebyggende tiltak. I en sentral vitenskapelig undersøkelse¹¹⁹ er det utviklet en modell der effekten og kostnadseffektiviteten av ulike intervensjoner på kostholdsområdet presenteres. Ifølge denne modellen kan regulering av markedsføring føre til følgende besparelser:

- 245 DALYs per million innbyggere etter 20 år (England)
- 2179 DALYs per million innbyggere etter 50 år (England)

I slike beregninger av et lands DALYs benyttes demografiske data, sykdomsforekomst og risikofaktorer i befolkningen. De siste tallene for sykdomsforekomst av ikke-smittsomme sykdommer og assosierte risikofaktorer oppsummert av WHO, viser at situasjonen i Storbritannia og Norge er sammenlignbar¹²⁰. Ikke-smittsomme sykdommer står for 87 % av alle dødsfall i Norge og 88 % i Storbritannia. Dødsfall som følge av ikke-smittsomme sykdommer før fylte 70 år, er også i samme størrelsesorden (hhv 28,0 % og 16,8 % for menn og kvinner i Norge, og 29,4 % og 18,1 % for menn og kvinner i Storbritannia). Forekomsten av overvekt (BMI>25), blant voksne er 55 % i Norge (hvorav fedme utgjør 20 %) mens tilsvarende tall i Storbritannia er 62 % (hvorav fedme utgjør 25 %). Tall for andre risikofaktorer (fysisk inaktivitet, røyking og alkohol) er også i samme størrelsesorden, men Norge har en noe høyere andel dagligrøykere, mens Storbritannia har flere inaktive og et noe høyere alkoholkonsum. Til tross for disse likhetene, må anslagene for DALYs brukes med en viss forsiktighet og nedjusteres noe, blant annet på grunn av høyere forekomst av overvektige i Storbritannia og et mulig større omfang av markedsføring rettet mot barn da DALY-beregningen ble foretatt sammenlignet med situasjonen i Norge i dag. HOD og BLD har derfor funnet grunn til å justere ned effektmålene fra denne undersøkelsen basert på engelske forhold for norske forhold. Departementene har valgt å først halvere tallene for England, slik at besparelsene i Norge anslås til:

¹¹⁹ Cecchini et al 2010, Tackling of unhealthy diets, physical activity, and obesity: health effects and cost-effectiveness, Lancet, Vol 376, Nov 20. Denne undersøkelsen er nærmere omtalt i pkt. 10.1 ovenfor.

¹²⁰ WHO (2011). Global status report on noncommunicable diseases 2010.
http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report2010/en/

- 122 DALYs per million innbyggere etter 20 år (Norge)
- 1089 DALYs per million innbyggere etter 50 år (Norge)

I tillegg kommer at det i Norge allerede er et system for selvregulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge, samt et generelt forbud mot reklame til barn på TV og i radio. Departementene antar at dette systemet har hatt en viss betydning for beskyttelsen av barn og unge mot slik markedsføring. På denne bakgrunn har HOD og BLD halvert tallene for Norge enda en gang, slik:

- 61 DALYs per million innbyggere etter 20 år (Norge)
- 540 DALYs per million innbyggere etter 50 år (Norge)

Dersom man oversetter data fra denne undersøkelsen til norske forhold med disse konservative forutsetningene, innebærer det at tiltaket kan føre til fravær av tapte gode leveår i Norge slik:

- Etter 20 år: $61 * 5$ (innbyggertall i Norge) = 305 DALYs
- Etter 50 år blir tilsvarende tall: $540 * 5 = 2722$ DALYs

Tabell. Effekt på antall DALYs i Norge av tiltak etter hhv 20 og 50 år

	Etter 20 år	Etter 50 år
Forventet anslag	152	1361
Optimistisk anslag	305	2722
Forsiktig anslag	30	272

10.2.4 Beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

HOD og BLD legger til grunn at dette tiltaket ikke vil ha betydelig systematisk risiko. Det er derfor benyttet en kalkulasjonsrente på 4,0 %, i henhold til rundskriv fra Finansdepartementet.

Når det gjelder beregningen av sparte DALYs bør det nevnes at anslaget som norske beregninger tar utgangspunkt i (anslag for England) allerede er neddiskontert, og at anslagene for DALYs spart i Norge derfor er utsatt for en dobbel neddiskontering, noe som gjør anslagene enda mer forsiktige.

I beregningen av DALYs spart er en analyseperiode på 20 og 50 år lagt til grunn, basert på tilnærmingen tatt i WHO's analyser av samme problemstilling. Analyseperioden for beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for kostnader og de prissatte gevinstene er satt til 40 år. Det legges til grunn at dette er en lang nok periode til å omfatte mange av de sentrale virkningene av tiltaket og

samtidig ikke så lang at den blir spekulativ. Det er imidlertid sannsynlig at de totale nytteeffektene vil være enda større i årene etter vår analyseperiode (til 2052) og fremover mot 2080.

Alle tall på kostnader og nyttevirkninger i beregningene er i faste kroner (2010-kroner).

Våre beregninger viser at de samlede utgiftene av tiltaket inkludert skattekostnader i 2012 vil beløpe seg til 3 240 000 NOK. Dette er kostnader for utvikling av regelverket. I resten av analyseperioden vil kostnadene inkludert skattekostnader utgjøre 5 040 000 NOK per år. Dette er kostnader for tilsyn og klagesaksbehandling. Disse tallene gjelder før neddiskontering.

I beregningene av nyttevirkninger i form av økt arbeidsproduktivitet og reduserte trygdeutbetalinger, har vi lagt til grunn en brutto årsinntekt på 300 000 NOK. Dette er et nedjustert anslag for en gjennomsnittlig årsinntekt basert på antatt restarbeidskraft i arbeidsmarkedet. Vi har lagt til grunn en trygdeutgift på 200 000 NOK. I beregningene av sparte DALYs har vi benyttet en verdi av 1 DALY som lik 500 000 NOK.

Dersom disse forutsetningene legges til grunn, vil tiltaket gi følgende samfunnsmessige gevinst i et 40 års perspektiv (nåverdier):

- Forventet scenario: 2282 millioner NOK
- Optimistisk scenario: 4705 millioner NOK
- Pessimistisk scenario: 304 millioner NOK

10.2.4.1 Fordelingseffekter og ikke prissatte virkninger

Dette tiltaket skal gjennomføres som en del av arbeidet med å forebygge kostholdsrelaterte sykdommer og overvekt. I denne sammenheng er det mange virkninger av tiltaket som det ikke er satt noen pris på. Disse virkningene er til dels ulike for ulike aldersgrupper, i tabellen nedenfor er virkningene på barn fortrinnsvis kortsiktige, mens de for voksne er mer langsiktige og inntreer etter at de som var barn når markedsføringen ble regulert er blitt voksne og i mindre grad er utsatt for overvekt.

Tiltaket kan antas å få betydelige fordelings effekter ved at det vil bidra til å utjevne sosiale forskjeller i helse i befolkningen. Det vil også sannsynligvis bidra til økt livskvalitet som følge av redusert overvekt og fravær av kostholdsrelatert sykdom.

Tabell. Betydningen av å innføre restriksjoner på markedsføring av usunn mat og drikke til barn

	Liten betydning	Middels betydning	Stor betydning
Kort sikt	Sykefravær, påvirke kosthold og overvekt.	Endre matvaner/godteriforbruk blant noen barn og unge og dermed forebygge overvekt	Øke bevisstheten om sammenhengen mellom markedsføring og kosthold/overvekt. Utgifter til helsetjenester.
Lang sikt	Utvikling i kosthold og overvekt blant de som har et sunt kosthold, er fysisk aktive og normalvektige	Forekomst av overvekt og fedme reduseres	Sykdom og plager relatert til overvekt og fedme reduseres: kroniske sykdommer som hjerte/kar, kreft., diabetes, muskel- og skjelettsykdommer. Psykiske belastninger som mobbing, stigmatisering, lav selvfølelse reduseres i tillegg til en rekke andrefaktorer, eksempelvis sosial isolasjon, personlig hygiene etc. Utgifter til helsetjenester.

I tillegg til antallet nordmenn som antas å falle helt ut av arbeidslivet, jf. pkt. 10.2.3.2, fører mange forhold til kortere og lengre sykefravær som følge av overvekt. Gevinstene knyttet til redusert sykefravær er imidlertid ikke regnet med i de samfunnsøkonomiske beregningene av tiltaket. Antatt størrelsesorden av gevinstene er imidlertid oppsummert nedenfor.

Sykefraværet vil være knyttet til tilstander relatert til sykdommer som hjerte-/karsykdommer, diabetes, belastningssykdommer muskel og skjelett, samt psykiske plager. Beregninger fra Danmark viser at overvekt fører til mer enn 1,8 millioner fraværsdager fra arbeid årlig. Siden forekomsten av overvekt og fedme er nokså lik i Danmark og Norge, og befolkningsstørrelsen sammenlignbar, er det rimelig å anta at antall fraværsdager i Norge som følge av overvekt er i samme størrelsesorden som for Danmark.

Dersom tallet på 1,8 millioner fraværsdager på grunn av overvekt legges til grunn også for Norge, kan antallet innsparte fraværsdager som følge av tiltaket anslås slik:

- Forventet scenario (4 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):
72000 fraværsdager kan spares årlig
- Optimistisk scenario (8 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):

144000 fraværsdager kan spares årlig

- Forsiktig scenario (0,8 % reduksjon i overvekt som følge av tiltaket):

14400 fraværsdager kan spares årlig

Det er for øvrig rimelig å anta at overvekt og fedme også er relatert til fravær fra skolen og studiene for barn og unge.

10.2.5 *Usikkerhetsmomenter*

Våre samfunnsmessige beregninger er beheftet med usikkerhet. Dette følger av at det er vanskelig å forutse samfunnsutviklingen 20 og 50 år frem i tid. De mest usikre faktorene er knyttet til nyttevirkningene av tiltaket. Dette gjelder blant annet antall økte år med arbeidsproduktivitet, nedgang i antall uførepensjonerte og antall innsparte DALYs som kan forventes som følge av tiltaket.

HOD og BLD vil også nevne at vi har lagt til grunn at effektene av redusert forekomst av BMI som følge av tiltaket vil vare i 40 år. Dette er imidlertid også forbundet med usikkerhet. Det kan ikke utelukkes at noe av denne effekten vil reduseres over tid. En internasjonal studie har for eksempel beregnet at dersom bare henholdsvis 50 % og 25 % av BMI-effektene vedvarer over tid, vil effektene av tiltaket på samme måte reduseres med 50 % og 25 %. I den samme undersøkelsen er det også beregnet at dersom all BMI-effekt mot formodning skulle forsvinne innen barna når 25-års alder, vil også hele DALY effekten forsvinne.¹²¹ HOD og BLD vil understreke at dette er meget usannsynlig scenarier. De nevnes likevel her for å synliggjøre noen av usikkerhetsmomentene som kan hefte ved de beregningene vi har gjort.

I lys av disse usikkerhetsmomentene, har HOD og BLD lagt konservative anslag til grunn for våre beregninger av nyttevirkninger av tiltaket. Dette fremgår av tekstene i avsnittene ovenfor.

Departementene antar at de reelle nyttevirkningene sannsynligvis vil bli høyere enn våre anslag.

10.2.6 *Samlet vurdering*

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

¹²¹ Haby et al (2006). A new approach to assessing the health benefit from obesity interventions in children and adolescents: the assessing cost-effectiveness in obesity project. Int J Obes (Lond). 2006 Oct;30(10):1463-75.

Vi legger også til grunn at tiltaket trolig vil bidra til å utjevne sosiale forskjeller i helse i befolkningen. Det vil dessuten kunne bidra til økt livskvalitet som følge av redusert overvekt og fravær av kostholdsrelatert sykdom.

Tabellen nedenfor oppsummerer den samlede vurderingen av alle virkninger som følger av tiltaket. Den totale nytteverdien er å anse som et avvik fra ”basialternativet” som er nåværende situasjon.

Som vist i tabellen, er utfallsrommet for netto nåverdi ved pessimistiske og optimistiske scenarier satt til mellom 304 millioner og 4705 millioner kroner. Dette viser tydelig at tiltaket ifølge HOD og BLDs beregninger er robust.

Tabell: Samlet vurdering av alle virkninger som følger av tiltaket, tall oppgitt i mill. 2010-kroner.

	Forbud mot markedsføring av usunn mat mot barn og unge
Verdsatte virkninger	
Nyttevirksomheter (nåverdier):	383
- Økt arbeidsproduktivitet	
- Redusert trygd (skattekostnad av unngått førtidspensjonering)	51
- Økt livskvalitet	1 951
Kostnadsvirkninger (nåverdier):	
- Utvikling av regelverk	3
- Føre tilsyn	53
- Klagesaksbehandling	30
- Skattekostnader	17
Netto nåverdi (NNV)	2282
Netto nåverdi per budsjettkrone (NNB)	
Ikke-verdsatte virkninger (+/- metode ikke utført)	
Nyttevirksomheter:	
Samlet vurdering ikke-verdsatte virkninger	
Usikkerhetsvurdering	
Utfallsrom for netto nåverdi ved pessimistiske og optimistiske scenarier	304 til 4705
Rangering i samfunnsøkonomisk analyse	-

10.3 Konsekvenser for næringslivet

To bransjer vil berøres av dette tiltaket: Mat- og drikkevarebransjen og reklame- og markedsføringsbransjen.

En spørreundersøkelse arbeidsgruppen har gjennomført blant utvalgte virksomheter innen den norske mat- og drikkevarebransjen, viser at disse i liten grad angir barn og unge som målgruppe for egen

markedsføring. Samtidig mener HOD og BLD at tilbakemeldingene fra virksomhetene viser at mange av markedsføringsaktivitetene deres faktisk treffer barn og unge. For de næringsdrivende, vil den vesentlige konsekvensen av det nye regelverket være at de må kutte ut denne omstridte delen av markedsføringen.

Markedsføringen som vil bli forbudt, vil gjelde en konkret avgrenset varegruppe, nemlig ”usunn” mat og drikke. De nye begrensingene vil videre bare gjelde markedsføring for denne produktgruppen som rettes mot en konkret avgrenset målgruppe, nemlig barn og unge.

De aktuelle varene vil kunne produseres som tidligere, og de vil fortsatt kunne markedsføres – bortsett fra til målgruppen barn og unge.

Basert på erfaringene fra regulering av markedsføring av mat og drikke til barn på TV i Storbritannia, er det liten grunn til å tro at reklame- og markedsføringsbransjen i Norge vil bli hardt økonomisk rammet som følge av dette lovforslaget. Informasjon fra bransjen i Storbritannia, halvannet år etter at første fase av restriksjonene hadde blitt iverksatt der ¹²², viste følgende hovedkonsekvenser:

(i) rene barnekanaler opplevde en betydelig nedgang i inntekter fra reklame for mat og drikke, men samtidig økte de totale reklameinntektene deres; (ii) de fire største kommersielle kanalene opplevde en 6 % nedgang i inntektene fra reklame for mat og drikke, og opplevde samtidig en nedgang i reklameinntekter totalt; og (iii) de fleste digitale kanalene økte sine totale inntekter fra reklame for mat og drikke. Etter at den siste fasen av restriksjonene hadde hatt effekt i over ett år, det vil si tre år etter innføring av restriksjonene, ble bransjen bedt om å levere informasjon som kunne belyse effektene av restriksjonene. Bransjen var imidlertid ikke i stand til å skille effektene av restriksjonene fra andre faktorer, som for eksempel den generelle økonomiske nedgangen. ¹²³

10.4 Konsekvenser for myndighetene

Sannsynlige kostnader som følge av regelverksforslaget er beskrevet i punkt 10.2.1 ”kostnader”. Som det fremgår der, vil det påløpe kostnader for utvikling av regelverket i 2012. Kostnader for tilsyn og klagesaksbehandling vil påløpe fra og med 2013.

HOD og BLD foreslår at Helsedir utpekes som tilsynsmyndighet og Markedsrådet som klageorgan for det nye regelverket, jf. pkt. 9.3.4.

¹²² Changes in the nature and balance of food advertising to children, Ofcom, 17 December 2008, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/hfssdec08/>

¹²³ HFSS advertising restrictions - Final review, Ofcom, 26 July 2010, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/hfss-final-review/>

Departementene vil sette av ressurser til en ”nullpunktundersøkelse”, det vil si en kartlegging av tilstanden før det nye regelverket trer i kraft av mengden markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke.