

Markaðssetning óhollrar fæðu sem beint er að börnum í Evrópu

Skýrsla um 1. áfanga verkefnisins 'Börn, offita og tengdir
langvinnir sjúkdómar sem má forðast'

Pakkir eru færðar eftirtöldum aðilum

Umsjónaraðilar hinna ýmsu þjóða:

- Austurríki - Austrian Heart Foundation – Susanne Skalla, Petra Scharf
- Belgía - Belgian Heart League – Jean-Pierre Willaert
- Tékkland - Czech Heart Foundation – Ivo Stolz
- Danmörk - Danish Heart Foundation – Dorte Fremm
- Eistland - Estonian Heart Association – Mari-Liis Eeljöe
- Finnland - Finnish Heart Association – Anna-Liisa Rajala
- Frakkland - French Federation of Cardiology – Céline dos Santos
- Þýskaland - German Heart Foundation – Christine Raap
- Grikkland - Hellenic Heart Foundation – George Andrikopoulos
- Ungverjaland - Hungarian Heart Foundation – András Nagy
- Ísland - Icelandic Heart Association - Hjartavernd - Vilmundur Guðnason
- Írland - Irish Heart Foundation – Yvonne Kelly
- Ítalía - Italian Association against Thrombosis – Gloria De Masi Gervais
- Holland - Netherlands Heart Foundation – Karen Van Reenen
- Noregur - Norwegian Heart Foundation – Elisabeth Fredriksen
- Portúgal - Portugese Heart Foundation – Luis Negrão
- Slóvenía - Slovenian Heart Foundation – Danica Rotar Pavlič
- Spánn - Spanish Heart Foundation – Beatriz Juberías
- Svíþjóð - Swedish Heart-Lung Foundation – Janina Blomberg
- Bretland - National Heart Forum UK – Jane Landon

Höfundar skýrslunnar:

- Anne Matthews, Gill Cowburn og Mike Rayner
British Heart Foundation Health Promotion Research Group, Department of Public Health,
University of Oxford, UK
- Jeanette Longfield og Charlie Powell
Sustain: the alliance for better food and farming, London, UK

Stýrihópur:

- Céline dos Santos, French Federation of Cardiology
- María Luisa Fernández y Jiménez, Spanish Heart Foundation
- Maura Gillespie, British Heart Foundation
- Lex Herrebrugh, International Diabetes Federation – European Region
- Paul Lincoln, National Heart Forum
- Tim Lobstein, International Association of Consumer Food Organisations
- Maureen Mulvihill, Irish Heart Foundation
- Mike Rayner, British Heart Foundation Health Promotion Research Group
- Jan Van Deth, Netherlands Heart Foundation

Umsjónaraðilar á Evrópuvettvangi:

- Susanne Løgstrup, Director, European Heart Network
- Marleen Kestens, Network Coordinator, European Heart Network

Efnisyfirlit

Ágrip og tilmæli	2
1. Inngangur	5
2. Rannsóknaraðferðir	6
3. Markaðssetning matvara sem beint er að börnum skoðuð í evrópsku og alþjóðlegu samhengi	7
4. Niðurstöður	8
4.1 Tegundir matar með mikla fitu, sykur eða salt sem gjarnan er neytt af börnum.	
4.2 Fyrirkomulag og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum	
4.3 Setning laga og reglugerða um markaðssetningu matvæla sem beint er að börnum	
4.4 Viðhorf til markaðssetningar matvara sem beint er að börnum	
4.5 Mótvægisaðgerðir	
5. Ályktanir	14
Tilvísanir	16

Þetta skjal inniheldur samandregið efni heildarskýrslu um rannsóknir sem fram fóru í 20 Evrópulöndum á tímabilinu maí – nóvember á árinu 2004 á útgefnu efni um umfang og eðli markaðssetningar gagnvart börnum á matvælum sem innihalda fitu, sykur eða salt í miklum mæli.

Heildarskýrsluna er hægt að fá hjá umsjónaraðilunum í viðkomandi löndum (www.hjarta.is). Einnig er hægt að hlaða hana niður frá www.ehnheart.org



The European Heart Network (Evrópska hjarta-tenglanetið) þakkar fjárhagslegan stuðning sem Framvæmdastjórn ESB hefur veitt verkefninu. Hvorki Framvæmdastjórnin né einstaklingar sem starfa á hennar vegum geta talist ábyrgir vegna hagnýtingar eftirfarandi upplýsinga, í hverju sem sú hagnýting kann að vera fólgin.

Ágrip og tilmæli

Sífelld aukning offitu, einkum meðal barna, veldur sívaxandi áhyggjum um alla Evrópu. Samkvæmt mati Alþjóðlega offitu-vinnuhópsins (The International Obesity Task Force) eru um 20% barna á skólaaldri í Evrópu of feit en því fylgir aukin hætta á að þau fái langvinna sjúkdóma í kjölfarið. Af þessum of feitu börnum er fjórðungurinn með offitu, en því fylgja verulegar líkur á að sum þeirra hafi fjölmarga áhættuþætti hjarta- og æðasjúkdóma og fái fullorðinsþykursýki eða aðra fylgikvilla snemma á fullorðinsaldri eða jafnvel fyrr.

Að verkefninu 'Börn, offita og tengdir langvinnir sjúkdómar sem má forðast' koma hjartaverndarstofnanir 20 Evrópulanda (umsjónaraðilar landanna) ásamt þremur öðrum samstarfssamtökum (the British Heart Foundation Health Promotion Research Group, the International Association of Consumer Food Organisations and the International Diabetes Federation – European Region). Starfsemin er samræmd af Evrópska hjartatenglanetinu (European Heart Network) og hún er að hluta til fjármögnuð af Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (ESB). Umsjónaraðilarnir í þátttökulöndunum hafa safnað megninu af þeim upplýsingum sem fram koma í skýrslunni.

Vinnan fer fram í þremur áföngum. Í fyrsta áfanga fer fram athugun á því hvernig háttað er stefnumörkun í þessum málum; í öðrum áfanga er upplýsingunum sem safnast hafa á fyrsta áfanganum dreift; og í þriðja áfanga verður leitast við að hvetja ýmsar stofnanir til að setja saman heildaráætlun fyrir Evrópu um aðgerðir gegn offitu barna.

Í þessari skýrslu – sem fjallar um fyrsta áfanga verkefnisins – er megináhersla lögð á að kanna hvernig matvæli eru markaðssett fyrir börn. Almenn er þó viðurkennt að það að breyta markaðssetningu matvara sem beint er að börnum sé einungis eitt af því sem unnt er að gera til að draga úr of miklum líkamspunga og offitu meðal barna. Offita stafar bæði af ofneyslu ákveðinna fæðutegunda og ónógrri hreyfingu. Því þarf að gera átak bæði í því að bæta mataræði barna og í að fá þau til að hreyfa sig meira. Til að bæta mataræðið þarf margskonar aðgerðir á mörgum sviðum og ekki er nóg að breyta markaðssetningunni einni. Hvaða aðgerða er þörf verður fjallað um á seinni stikum verkefnisins.

Þótt magn og gæði upplýsinga um markaðssetningu matvara sé mismunandi eftir Evrópulöndum, hefur vinnan við verkefnið leitt í ljós mjög greinilega þróun sem er í samræmi við niðurstöður annarra rannsókna.

- Mestallur sá matur sem markaðssettur er fyrir börn er, að áliti þeirra sem láta sig almennt heilsufar varða, 'óhollur', þ.e. í honum er mikið af fitu, einkum mettaðri fitu, sykri eða salti, en lítið af mikilvægum steinefnum, vítamínum og öðrum efnum sem skipta miklu máli fyrir hollan mat. Það er mismunandi eftir löndum hve mikið er markaðssett af óhollum mat fyrir börn. Til dæmis kom í ljós í þessari rannsókn að hlutfall sjónvarpsauglýsinga um óhollan mat sem beint var til barna, var frá 49% á Ítalíu og upp í næstum 100% í Danmörku og Bretlandi.
- Umtalsverðum fjármunum er eytt af fyrirtækjum sem setja á markað óhollan mat fyrir börn og langmestu af þeim er eytt í sjónvarpsauglýsingar. Í Grikklandi jukust heildarútgjöld í sambandi við markaðssetningu sem beint var gegn börnum um 38% milli árána 2002 og 2003, þ.e. úr 1,3 milljónum evra í 1,8 milljónir evra. Í Svíþjóð varð kostnaðurinn vegna sjónvarpsauglýsinga orkuríkra matvæla, sem einkum voru á skjánum þegar börnin voru að horfa, samtals 238 milljónir sænskra króna á árinu 2003. Í öðrum löndum er ekki gerður neinn greinarmunur á markaðssetningu matvara almennt og markaðssetningu sem beint er að börnum, en tölurnar tala sínu máli: Í Bretlandi var samtals eytt 743 milljónum sterlingspunda í auglýsingar matar og drykkja á árinu 2003 og gögn benda til þess að stöðugt aukist það sem eytt er í markaðssetningu matvara. Í Þýskalandi fara 87% allra fjármuna, sem varið er til að auglýsa í sjónvarpi, í auglýsingar á mat og drykk. Það sem matvælaíðnaðurinn í Hollandi eyddi samtals í auglýsingar jókst um 128% milli 1994 og 2003. Reyndar bendir sumt til þess að upphæðirnar sem eytt er í sjónvarpsauglýsingar hafi dregist lítið eitt saman. Litlu en þó vaxandi hlutfalli fjármagns er veitt í að markaðssetja vörurnar í skólunum og á veraldarvefnum.
- Í öllum löndunum er beitt ýmsum hugvitsamlegum aðferðum við að koma boðskap um mat á framfæri við börnin. Ein aðferðin er sú að tengja fæðuna við teiknimyndir og hetjur barnanna, leiki, ævintýri, ærsl, töfrabrógð og hugmyndaflug.
- Það sem eytt er í auglýsingar utan sjónvarpsins – eins og til dæmis í tímaritum, útvarpi, kvikmyndum, farsímum og útiauglýsingum – er yfirleitt aðeins lítil hluti þess sem varið er til að markaðssetja matvæli. Hins vegar ber á það að líta að þessir miðlar mynda, ásamt sjónvarpinu, skólunum og veraldarvefnum háþróaða samsuðu markaðssetningaraðferða sem framleiðendur beita til að koma vörum sínum á framfæri.

1 Nokkur umræða á sér stað um það hvort hægt sé að halda því fram að tiltekin fæðutegund sé 'holl' eða 'óholl'. Sumir fullyrða að ekki sé til hollur eða óhollur matur, aðeins hollar eða óhollar neysluvenjur. Í skýrslunni er gengið út frá því að sumur matur sé líklegri til þess en annar að venja menn á óhollar matarvenjur, og til þæginda er þessu matur nefndur 'óhollur' matur allsstaðar í skýrslunni. Hins vegar er hægt, til dæmis, að segja að tiltekin matartegund sé með 'miklu fitu-, sykru- eða saltinnihaldi', en bæði væri það óþarflega mikil fyrirhöfn og auk þess myndi það ekki gefa til kynna allt það sem felst í orðinu 'óhollt'. (Sjá einnig Kafla 4.1 í skýrslunni).

Ágrip og tilmæli

- Skólarnir eru vaxandi vettvangur fyrir matarauglýsingar í flestum Evrópulöndum. Beitt er ýmsum aðferðum, þar á meðal fjármögnun viðburða sem tengir matarkaup útvegum kennslu- eða íþróttabúnaðar, oft með söfnun merkja eða smáhluta. Einnig má nefna sölu óholls matar og drykkja í sjálföldum.
- Veraldarvefurinn er einnig nýr og vaxandi miðill fyrir þá sem auglýsa matvæli. Sem dæmi má nefna að í Bretlandi var á árinu 2003 13% alls þess sem eytt var í auglýsingar á mat, gosdrykkjum og skyndibitum, í tengslum við veraldarvefinn. Veraldarvefurinn er því næststærsti auglýsingamiðillinn á eftir sjónvarpinu. Þeir sem auglýsa matvæli hafa áttað sig á því að vafur á vefnum er ávanabindandi og það hafa þeir hagnýtt sér.
- Stýring á markaðssetningu til barna er mjög breytileg og aðaláherslan beinist að sjónvarpi. Í öllum 20 löndunum er að minnsta kosti ein lagasetning um auglýsingar í ljósvakamiðlum í stórum dráttum grundvölluð á Tilmælum sjónvarps án landamæra (Television Without Frontiers Directive). Svíþjóð og Noregur hafa reynt að vernda börn sín frá auglýsingum með því að banna þær innan sinna landa. Þær tilraunir hafa þá aðeins misst marks vegna auglýsinga á kapal- og gervihnattarsjónvarpi frá öðrum löndum og með öðrum tegundum markaðsetningar.
- Eitt atriði sem greinir löndin að í stjórnun á markaðsetningu er hvernig barn er skilgreint. Skilgreiningin á "barni" nær frá innan við 12 ára aldur í Hollandi, Noregi og Svíþjóð til yngri en 21 árs í Eistlandi.
- Flest lönd hafa sundurleita samsetningu lagalegra og sjálfskipaðra reglna um ljósvaka og aðra auglýsingamiðla sem og um markaðssetningu í skólum. Veraldarvefurinn, nýr og óþægður akur er meðal þeirra sem minnst er stýrt. Þar eru auglýsingar á heimasíðum matvælaframtækja í raun eftirlitlausar. Flestar þjóðir átta sig á nauðsyn þess að vernda börn gegn auglýsingum og markaðssetningu almennt en einungis örfá hafa sett sérstakar reglur um markaðssetningu fyrir börn.
- Matvælaíðnaðurinn og fjölmiðlar í Evrópulöndunum leitast við að verja viðskiptahagsmunum sína með öllum tiltækum ráðum. Þessir aðilar reyna hvað þeir geta að draga úr mætti strangra reglugerða – þar sem þær fyrirfinnast – og streitast á móti öllum tilraunum til að koma á eða efla aðgerðir til að vernda börn fyrir áhrifum markaðssetningar.
- Aðilar sem fjalla um heilsufar og velferð barna – heilbrigðisyfirvöld, neytendasamtök og önnur samtök borgaranna – halda því einatt fram að markaðssetning 'óhollra' matvara sem beint er að börnum sé ein helsta af mörgum orsökum offitu hjá börnum. Vernd barna gegn áhrifum af þessu tagi er því oft eitt af því helsta sem áhersla er lögð á í áætlunum um heilsuvernd barna.
- Stjórnvöld hafa brugðist misjafnlega við þessum ólíka hagsmunabrytningum. Norðmenn og Svíar hafa gripið til þess ráðs að banna sjónvarpsauglýsingar sem beint er til barna, en í flestum hinna landanna hafa stjórnvöld lagt fram ýmisskonar ófullkomið kennslu- og kynningarefni sem stundum skarast, jafnhliða næringarráðgjöf.
- Óháðar stofnanir standa einnig fyrir margskonar aðgerðum af svipuðu tagi, stundum í samvinnu við stjórnvöld og/eða viðkomandi framleiðslugreinar. Sumum er beinlínis ætlað að vinna gegn neikvæðum áhrifum markaðssetningar 'óhollra' matvara sem beint er að börnum, en það gildir ekki um þær allar. Þær fáu rannsóknir sem gerðar hafa verið eða verið er að gera á fjölmiðlalæsi, eru flestar fjármagnaðar af fjölmiðlum og öðrum viðskiptafyrirtækjum, þar á meðal leikfanga- og matvöruframleiðendum.

Þrátt fyrir skort á samstöðu um hvað ætti að gera til að vinna gegn markaðssetningu 'óholls' matar handa börnum, eru menn þó sammála um vissa hluti, einkum mikilvægi fræðslu. Auk þess eru allir sammála um að offita barna hafi margar orsakir og að það kalli á vel ígrundaða aðgerðaáætlun, þar á meðal aðgerðir til að fá börnin til að hreyfa sig meira sem og breytt mataræði. En þótt menn séu sammála í orði er ekki víst að svo sé einnig á borði. Í rauninni hefur ekkert landanna (nema Finnland og Noregur) komið fram með samstæða markmiðasetningu til að tryggja að öll börn fái:

- Tilsögn og hagnýta þjálfun í skólunum sem hvetji þau til að borða hollan mat og auðveldi þeim það, jafnframt sem það hjálpi þeim að vinna úr misvísandi upplýsingum sem þau fá í heimi margmiðlunar; og
- hollan mat í skólunum sem byggist á háum gæðaflokki skólafæðis, hvort sem maturinn er framreiddur sem máltíðir eða fánlegur í sjálföldum eða með öðrum hætti.



Ágrip og tilmæli

ESB samningurinn leggur til þann lagalega grundvöll sem gerir það að verkum að hægt er að taka heilsuvernd með í stefnumörkun Sambandsins. Fræðilega séð ætti ekki að vera neitt því til fyrirstöðu að teygja á þessum grundvallarreglum til að tryggja að heilsa allra barna í Evrópu - ekki bara sumra þeirra – sé nægjanlega tryggð, þar á meðal með því að banna 'óheilsusamlega' markaðssetningu matvara. Reynslan í Noregi og Svíþjóð – þar sem bann við sjónvarpsauglýsingum sem beint er til barna hefur takmarkað gagn vegna útsendinga frá öðrum löndum og vegna markaðssetningar í öðrum miðlum – sýnir hvers vegna taka þarf á þessu máli í allri Evrópu. Af þessu leiðir að:

- **Breyta þarf tilskipuninni Sjónvarp án landamæra svo að hún banni sjónvarpsauglýsingar á 'óhollum' matvörum sem beinast að börnum. Við það ykist gagnsemi gildandi laga í Noregi og Svíþjóð og öll önnur börn í Evrópu nytu einnig þessarar verndar.**
- **Gera þarf frekari ráðstafanir til að vernda börn gegn öllum birtingarmyndum óhollrar markaðssetningar matvara, meðal annars í skólum og á veraldarvefnum (þar sem slík markaðssetning fer vaxandi) svo og í hverskonar öðrum miðlum, bæði á ljósvakanum og annarsstaðar (jafnvel þótt þessir miðlar séu ennþá smáir í sniðum samanborið við sjónvarpið).**

Umsjónaraðilar verkefnisins í hinum ýmsu löndum tóku eftir því að menn höfðu ekki komið sér saman um skilgreiningu á 'óhollum' mat, ekki einu sinni um hvaða matur það er sem í er 'mikið af fitu, sykri eða salti'. Í sumum löndunum (eins og Bretlandi og Frakklandi) er verið að þróa aðferðir til að gefa matvælum einkunnir eftir næringarefnainnihaldi svo að samkomulag náist um haldbærar skilgreiningar fyrir 'óhollan mat' (eða 'mat sem inniheldur mikla fitu, sykur eða salt') og 'hollan' mat.



Til að gera framtíðaráætlanir um að hlífa börnum víðsvegar í Evrópu við markaðssetningu 'óholls' matar þarf sameiginlega skilgreiningu ESB landanna á því hvaða matur er 'óhollur'. Af því leiðir að:

- **Samkomulag þarf að nást um sameiginlega ESB skilgreiningu á því hvaða matvæli skuli teljast óholl.**

Hvernig sem á allt er litið, er nausynlegt að setja saman sameiginlega skilgreiningu vegna þeirrar vinnu sem nú fer fram við að þróa löggjöf ESB um næringar- og heilsufullrýðingar og vegna þess að von er á endurskoðun á tilskipun ESB um merkingar næringargildis matvæla (Nutrition Labelling Directive).

Í flestum tilvikum gekk umsjónaraðilunum illa að safna upplýsingum sem áttu erindi í skýrsluna, einkum og sér í lagi upplýsingum um eðli og umfang markaðssetningar á matvælum handa börnum í sínum eigin löndum. Viðeigandi upplýsingar var í mörgum tilvikum einungis hægt að grafa fram með miklum erfiðismunum, enda voru þær oft faldar í skýrslum um önnur efni. Til að þeir sem móta stefnuna hafi við eitthvað að styðjast þarf eftirfarandi endurbætur:

- **Það þarf að koma á skilvirku skipulagi og traustum vinnuferlum til að fylgjast með eðli og umfangi markaðssetningar á matvælum handa börnum svo og til að fylgjast með regluverki um þessa hluti í gjörvallri Evrópu.**

Aðgerðir gegn offitu barna þurfa að vinna gegn öllum orsökum meinsins meðal annars að fá börn til að hreyfa sig meira. Þótt meiri upplýsingar um gagnsemi hinna ýmsu aðferða – bæði einna sér og sameiginlega – yrðu óneitanlega vel þegnar, eru menn almennt sammála um að það megi alls ekki dragast að tekið verði til hendinni.

Í skýrslunni er að finna mjög víðtækar upplýsingar um eðli og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum. Efninu hafa safnað umsjónaraðilar verkefnisins í 20 löndum. Þessar upplýsingar sýna svo ekki verður um villst að börn verða fyrir gríðarlegum áhrifum af óhófligri markaðssetningu 'óholls' matar og í skýrslunni er lögð mikil áhersla á að það verði að hlífa þeim við slíkri markaðssetningu því þannig sé hægt að vega að einni mikilvægri orsök sjúklegrar offitu meðal barna.

1. Inngangur

Sífelld aukning offitu, einkum meðal barna, veldur sívaxandi áhyggjum um alla Evrópu. Markmið verkefnisins 'Börn, offita og tengdir langvinnir sjúkdómar sem má forðast' - sem er samhæft af Evrópsku hjartatenglanetinu og að nokkru leyti fjármagnað af Framkvæmdastjórn ESB – er að vinna gegn offitufaraldrinum og ýmsum tengdum langvinnum sjúkdómum sem hægt er að forðast í evrópskum börnum. Að verkefninu koma 24 aðilar og það nær til 20 Evrópulanda.

Samkvæmt mati Alþjóðlega offitu-vinnuhópsins bera um 20% barna á skólaaldri í Evrópu á sér of mikla líkamsfitu en því fylgir aukin hætta á að þau fái langvinna sjúkdóma í kjölfarið. Af þessum of feitu börnum er fjórðungurinn með offitu, en því fylgja verulegar líkur á að sum þeirra hafi fjölmarga áhættuþætti hjarta- og æðasjúkdóma, og fái fullorðinsþykursýki og aðra fylgikvilla snemma á fullorðinsaldri eða jafnvel fyrr.'

Markmið verkefnisins 'Börn, offita og tengdir langvinnir sjúkdómar sem má forðast' eru þessi:

- Mæla og greina markaðssetningu matvara sem beint er að börnum og ungmennum þar sem byggt er á fyrri könnunum. Verkefnið beinist að eðli og umfangi markaðssetningar 'óhollra' matvara eins og þeirra sem mikið er í af fitu, sykri eða salti í ýmsum fjölmiðlum og á ýmsum sviðum og hvernig aðferðir og áherslur eru að þróast.
- Kanna og meta þá kosti sem koma til greina í baráttunni við offitu barna. Það verður gert með því að endurskoða núverandi valkosti eins og t.d. lagabreytingar og eigið eftirlit við markaðssetningu matvara; aðgerðir til að bæta fyrir hverskonar neikvæð áhrif markaðssetningar matvara sem beint er að börnum, þ.m.t. áætlanir til að efla fjölmiðlalæsi; að markaðssetja aðrar og 'hollari' matvörur; og átök til að fá börn til að hreyfa sig meira.
- Styðja við aðgerðir og nýjar nálganir í einstökum löndum og örva samræmdar aðgerðir stofnana sem þessi mál varða. Fyrirhugað er að setja saman tillögu um sam-evrópskt átaksverkefni gegn offitu barna.

Vinnan fer fram í þremur áföngum. Í fyrsta áfanganum fer fram athugun á því hvernig stefnumörkun í þessum málum er háttáð, í öðrum áfanganum fer fram dreifing upplýsinga sem safnast í fyrsta áfanganum og í þriðja áfanganum verður leitast við að hvetja ýmsar stofnanir til að setja saman áætlun fyrir alla Evrópu um aðgerðir gegn offitu barna.

Í þessari skýrslu – sem fjallar um fyrsta áfanga verkefnisins – er megináherslan lögð á að kanna hvernig matvörur eru markaðssettar fyrir börn. Þótt markaðssetning sé fólgin í fjórum þáttum, þ.e. 'kynningunni', 'vörunni', 'verðinu' og 'staðnum' er fyrst og fremst fjallað um kynningarþáttinn í skýrslunni.

Hins vegar er viðurkennt að það að breyta markaðssetningu matvara, sem beint er að börnum, er aðeins eitt af því sem hægt er að gera til að draga úr of miklum líkamsþunga og offitu meðal barnanna. Offita stafar bæði af ofneyslu ákveðinna fæðutegunda og ónógri hreyfingu. Því þarf að gera átak bæði í því að bæta mataræði barna og í að fá þau til að hreyfa sig meira. Til að bæta mataræðið þarf margskonar aðgerðir á mörgum sviðum, ekki er nóg að breyta markaðssetningunni einni. Hvaða aðgerða er þörf verður tekið fyrir á seinni stigum verkefnisins.

Fyrsti áfanginn stóð yfir í tólf mánuði en verkefnið mun taka alls 32 mánuði og það hófst í mars 2004. Markmið 1. áfangans voru að:

- Fara yfir það sem fram kemur um allan heim um eðli og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum og kanna gildissvið laga og reglugerða sem þar að lúta.
- Safna gögnum frá Evrópulöndunum 20 sem taka þátt í verkefninu og greina þau með tilliti til:
 - Eðlis og umfangs markaðssetningar sem beint er að börnum vegna matvara með miklu fituinnihaldi, sykri eða salti, svo og með tilliti til stefnu þróunar hvað varðar aðferðir við markaðssetningu.
 - Umfangs og eðlis laga og reglugerða um markaðssetningu matvara sem beint er að börnum.
 - Viðhorfa hinna ýmsu aðila, er þessi mál varða, til markaðssetningar matvara sem beint er að börnum.
 - Umfangs og eðlis mótvægisáðgerða, þ.e. aðgerða sem kunna að vinna gegn neikvæðum áhrifum markaðssetningar matvara sem beint er að börnum.
- Draga ályktanir og birta ráðleggingar um markaðssetningu matvara sem beint er að börnum víðsvegar um Evrópu.



2. Rannsóknaraðferðir

Í upphafi verksins var gerð úttekt á alþjóðlegu efni um eðli og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum, á því hvaða áhrif markaðssetningin hefur á mataræði þeirra og regluverk sem snertir þessi mál. Þessi athugun beindist meira að umfjöllun um það sem skrifað hefur verið um efnið en að einstökum rannsóknum.

Hins vegar var aðalmarkmið fyrsta áfanga verkefnisins að safna saman upplýsingum frá Evrópulöndunum 20 og greina þær. Löndin eru Austurríki, Belgía, Bretland, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ísland, Ítalía, Noregur, Portúgal, Slóvenía, Spánn, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland.

Umsjónaraðilar verkefnisins tóku saman efnið, hver í sínu landi, og notuðu til þess sérsaminn upplýsingalista. Gerð spurningalistans hófst í mars 2004 og uppkast að honum var rætt í vinnuhóp aðilanna í apríl sama ár. Eftir endurskoðun var endanleg útgáfa samþykkt og henni dreift í maí 2004 ásamt leiðbeinandi reglum og orðasafni til að tryggja samræmi í svörum.

Til að svara öllum spurningunum á listunum urðu umsjónaraðilarnir að beita margskonar aðferðum, þar á meðal að leita í gagnagrunnum og á veraldarvefnum, til að finna réttar umfjallanir, einstakar rannsóknir, og skýrslur um verkefni. Einungis efni sem birst hefur eftir 1990 var tekið með, og upplýsingarnar komu úr ýmsum áttum. Verkefni sem tekin voru til athugunar vegna skýrslunnar urðu að standa enn yfir við árslok 2004.

Upplýsingum var safnað frá maí til september 2004. Í framhaldi af því að fyrstu niðurstöður voru kynntar í vinnuhóp í október, var farið út í öflun gagnaskýringa til að fá staðfestingar eða nánari atriði varðandi gögn sem borist höfðu. Þemabundin greining fór fram á tímabilinu september – desember 2004.

Í flestum tilvikum gekk umsjónaraðilunum illa að safna upplýsingum sem áttu erindi í skýrsluna, einkum og sér í lagi upplýsingum um eðli og umfang markaðssetningar á matvælum handa börnum í sínum eigin löndum. Viðeigandi upplýsingar var í mörgum tilvikum einungis hægt að grafa fram með miklum erfiðismunum, enda voru þær oft faldar í skýrslum um önnur efni.



3. Markaðssetning matvara sem beint er að börnum skoðuð í evrópsku og alþjóðlegu samhengi

Það leynir sér ekki þegar skoðuð eru gögn um þessi mál almennt að markaðssetning matar- og drykkjarvara sem beint er að börnum er yfirleitt fyrst og fremst í tengslum við óhollar vörur. Þeir sem framleiða þessar vörur beita í síauknum mæli samþættum og háþrúðum aðferðum til að koma vörunum á framfæri við börnin, bæði með beinum og óbeinum hætti.

Eina raunhæfa alþjóðlega rannsóknin á eðli og umfangi markaðssetningar matvara í sjónvarpi sem beint er að börnum fór fram á árunum 1996 til 1999 á vegum Consumers International. Eftirfarandi Evrópulönd voru tekin fyrir: Austurríki, Belgía, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Noregur, Svíþjóð og Þýskaland², Pólland, Slóvakía, Slóvenía og Ungverjaland³. Í rannsóknunum kom fram að í bókstaflega öllum löndunum voru matvörur stærsti flokkur auglýstra vara í dagskrárliðum barna, allt frá einni (Svíþjóð) og upp í átta (Frakkland) auglýsingar á klukkustund. Það sem langmest var auglýst var sælgæti, sætt morgunkorn, snakk og gosdrykkir. Allt að 95 af hundruði auglýsinga matvara í sjónvarpi var í tengslum við vörur með mikilli fitu, miklum sykri eða salti.

Sjónvarpið er stöðugt mikið notað enda er þar um að ræða mikilvirkt verkfæri til að markaðssetja matvörur, en jafnframt er markaðssetning í skólunum meira og meira stunduð. Við þetta bætist að stöðugt ber meira á ýmsum öðrum aðferðum sem ekki eru eins hefðbundnar. Ein aðferðin og sú sem mest aukning er í er að koma vörunni á framfæri á veraldarvefnum og það er einmitt sá auglýsingavettvangur þar sem minnst er um lög og reglugerðir. Það er orðið algengt að matvöruyfyrirtæki noti saman blöndu af hefðbundnum og óhefðbundnum aðferðum þegar þau beina spjótum sínum að börnunum.

Til eru allmargar úttektir á áhrifum markaðssetningar matvöru á mataræði barna. Sú mikilvægasta – vegna þess að þar voru notuð kerfisbundin vinnubrögð - er Hastings athugunin sem unnin var fyrir UK Food Standards Agency og gefin út árið 2003⁴. Niðurstaðan var sú að matarauglýsingar hafi áhrif á val barna á matvælum, innkaupavenjur þeirra og neyslu, bæði þegar miðað var við vörumerki (t.d. hvaða súkkulaðistykki á að velja) og við flokka (sælgæti eða ávexti).

Í úttekt Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO) frá árinu 2002 er nefnt að börn hafi með 'því að nauða og rella' mikil áhrif á kaupvenjur foreldra sinna. Börnin hafi því í raun skapað markaði fyrir alþjóðafyrirtæki. Einnig er því haldið fram í úttektinni að framleiðendur beini markaðssetningu sinni að börnum og unglingum til að festa í sessi matarmenningu sem byggist á reglulegri og tíðri neyslu gosdrykkja og skyndibita og hvetji til neysluvenja sem endist fram á fullorðnisár⁵.

Langmerkasta athugun á reglusetningu í sambandi við markaðssetningu matvara, sem beint er að börnum, er athugun sem unnin var fyrir WHO og gefin út árið 2004⁶. Þar kemur fram að greinilegur munur er á eðli, umfangi og framfylgd reglugerða eftir löndum og bent er á verulegar brotalamir í hinu alþjóðlega reglugerðarumhverfi. Sem dæmi má nefna að samkvæmt gildandi reglugerðum er ekki litið svo á að málefni matvæla þarfnist sérstakrar umfjöllunar frá heilsufarslegum sjónarhóli séð. Því er sjaldgæft að reglugerðum sé ætlað að draga úr neyslu á 'óhollum' mat.





4. Niðurstöður

4.1 Tegundir matar með mikla fitu, sykur eða salt sem gjarnan er neytt af börnum

Með tilliti til þess að aðalviðfang þessa verkefnis er markaðssetning sem beinist að börnum í tengslum við matvörur sem innihalda mikið af fitu, sykri eða salti, voru umsjónaraðilar landanna beðnir að veita upplýsingar um matvörur með mikið af fitu, sykri eða salti, sem börn neyta gjarnan á heimaslóðum. Flestir notfærðu sér í þessu skyni skýrslur stjórnvalda yfir kannanir á næringarefnaneyslu.

Í Töflu 1 er yfirlit yfir matvörunar sem skýrslurnar ná yfir. Umsjónaraðilarnir tilgreindu fjölda algengra matvara sem voru með mikilli fitu, sykri eða salti og sem börn borðuðu gjarnan, eins og t.d. snakk, sælgæti, kökur og kex, djúpsteiktan mat, sæta drykki og morgunkorn.

Tafla 1

Matur sem í er mikið af fitu, sykri eða salti sem gjarnan er neytt af börnum

Tegund matar	Fjöldi landa (n=17)
Kartöfluflokkur/franskar kartöflur	17
Súkkulaði/sælgæti	17
Kökur/kex/smjördeigshorn o.þ.h.	15
Skyndibitar (t.d. hamborgarar, pylsur o.þ.h.)	13
Sætir gosdrykkir	13
Snakk (t.d. hnetur, saltkringlur, poppkorn)	13
Sykur- eða súkkulaðihúðað morgunkorn	11
Nýmjólk/bragðbætt mjólk	7
Ís	7
Jógúrt með sykri eða mikilli fitu	6
Sætir eftirréttir	5
Súkkulaðismyrja/sultur o.fl.	5
Smjörlíki/smjör/olíur	4
Kjöt/kjötvörur	3
Annað (salatsós, feitir ostar, tilbúnir réttir, niðursoðið fiskmeti, pítsur, kolsýrt vatn m. miklu saltinnihaldi)	11

Umsjónaraðilarnir tóku eftir því að ekki er til nein samræmd skilgreining á mat með mikilli fitu, salti eða sykri. Í sumum löndunum (eins og Bretlandi og Frakklandi) er verið að þróa einkunnakerfi fyrir næringarefni svo að menn geti komið sér saman um nothæfar skilgreiningar á 'óhollum' mat (eða mat sem inniheldur mikið af fitu, sykri eða salti) og 'hollum' mat.

Hverskonar áætlanir um að veita börnum víðsvegar í Evrópu vernd gegn markaðssetningu 'óhollra' matvara þarfnast sameiginlegrar skilgreiningar ESB á því hvaða matvörur eru 'óhollar'.

Niðurstöður

4.2 Fyrirkomulag og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum

Afar erfitt reyndist að afla samanburðarhæfra upplýsinga um fyrirkomulag og umfang markaðssetningar matvara sem beint er að börnum. Mjög lítið um þetta efni er opinberlega aðgengilegt og þær staðtölulegu upplýsingar sem til eru verður að kaupa háu verði af markaðsrannsóknafyrirtækjum. Algengt er að gögn sem lúta að börnum sérstaklega séu einfaldlega ekki búin til svo að flestir umsjónaaðilanna gátu ekki greint frá þessum upplýsingum. Þrátt fyrir þetta allt er ljóst af þeim upplýsingum sem fáanlegar eru, að í auglýsingum í barnatímum í sjónvarpi er rekinn mikill áróður fyrir 'óhollum' mat en afar lítið gert í því að mæla með ávöxtum eða grænmeti og öðrum 'hollum' mat.

Það, hve mikið er markaðssett af óhollum mat, er misjafnt eftir löndum. Sem dæmi má nefna að í þessu verkefni komust menn að því að áætlaður hundraðshluti auglýsinga vegna óholls matar sem beint var að börnum var frá 49% á Ítalíu upp í næstum því 100% í Danmörku og Bretlandi.

Í sumum löndunum tókst umsjónaraðilunum að komast að því hve miklum fjármunum er varið til matarauglýsinga í heildina. Í Bretlandi var eytt alls 743 milljónum sterlingspunda í auglýsingar fyrir mat og drykk á árinu 2003 og gögn eru til um það að þær upphæðir sem varið er til markaðssetningar matvæla séu að aukast. Í Þýskalandi fara 87% þess sem varið er til sjónvarpsauglýsinga í að auglýsa matvæli. Í Hollandi jukust heildarútgjöld matvælaíðnaðarins til auglýsinga um 128% milli 1994 og 2003. Í Grikklandi voru til sérstakar tölur yfir þá fjármuni sem veitt var til markaðssetningar sem beint var að börnum. Heildarútgjöldin reyndust hafa hækkað um 38% milli 2002 og 2003, frá 1,3 milljónum evra upp í 1,8 milljónir evra. Í Svíþjóð var kostnaður vegna sjónvarpsauglýsinga á orkuríkum vörum, eins og súkkúlaðís, morgunkorni (að langmestu leyti sætu morgunkorni), ís, gosdrykkjum, sælgæti og skyndibitum samtals 25 milljónir sænskra króna vegna auglýsinga frá kl. 07.00-08.00 og 213 milljónir sænskra króna milli kl. 17.00-20.00. Þetta er einmitt á þeim tímum sólarhringsins þegar börn horfat helst á sjónvarp að því að ætlað er.

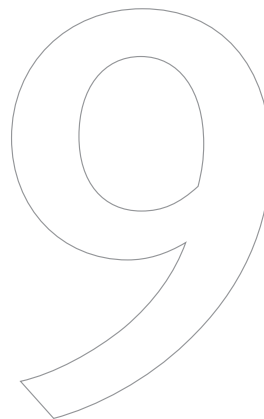
Auglýsendur nota skapandi aðferðir við auglýsingar sem ætlaðar eru börnum. Þeir hagnýta sér nán tengsl við barnameningu, eins og t.d. tilvísanir í kvikmyndir og hetjurnar sem birtast í þeim. Þeir beita tilvísunum til leikja barna, gleði, ævintýraþrár, ennfremur til galdra og hugmyndaflugs. Margir auglýsendur hagnýta sér teiknimyndafígúror eða beita fyrir sig frægum einstaklingum.

Nýlegar tölur frá Bretlandi benda til að eyðsla matvælageirans til auglýsinga sé að aukast, þótt hlutur sjónvarpsins í þeim tölum kunni reyndar að fara minnkandi. Samt fer langstærstur hluti markaðssetningar matvæla enn fram í sjónvarpinu, en hlutur útvarps, tímarita og kvikmyndahúsa er ekki stór og fer hugsanlega minnkandi hjá þeim þjóðum sem tölur fengust um þessa hluti.

Hins vegar fer hlutur skólanna stöðugt vaxandi hvað snertir auglýsingar matvæla í Evrópu. Auglýsendur matvæla standa oft fyrir viðburðum sem styrktaraðilar, þeir tengja kaup á matvörum við öflun búnaðar til menntunar og íþróttaiðkana. Oft er beitt söluáðferðum sem fela í sér söfnum merkja eða smáhluta og óhollar matvörur og drykkir eru til sölu í sjálfsölum. Á Írlandi styrkja matvöruafyrirtæki, svo að dæmi sé nefnt, margskonar íþróttaviðburði og kappleiki í skólum og dreifa í leiðinni kynningarefni fyrir tiltekin vörumerki.

Veraldarvefurinn er einnig nýr og vaxandi miðill fyrir matvöruauglýsingar, en upplýsingar um notkun fjármuna í auglýsingar á veraldarvefnum eru afar takmarkaðar. Skapandi aðferðum er beitt, eins og t.d. leikjum í teiknimyndastíl og keppni ýmisskonar, tengingum við vefsvæði matvælaafyrirtækja, svo og upplýsingaefni sem höfðar til skólanna. Auglýsendur notfæra sér að vafur á veraldarvefnum er ávanabindandi.

Þótt niðurstaðan sé í öllum aðalatriðum ljós, og í fullu samræmi við niðurstöður fyrri rannsókna (sjá 3. kafla), þarf enn betri upplýsingar um aðferðir við markaðssetningar sem beint er að börnum og umfang þeirra, bæði innan landanna og milli þeirra. Í sambandi við athugun sem nýlega var gerð í Bretlandi, var bent á þetta sama atriði og því bætt við að þörf sé á samræmdum vinnubrögðum því erfitt sé að bera saman þær rannsóknir sem þegar hafa verið gerðar vegna mismunandi áherslna og aðferða⁷.



Niðurstöður

4.3 Setning laga og reglugerða um markaðssetningu matvara sem beint er að börnum

Setning laga og reglugerða um markaðssetningu matvara sem beint er að börnum í Evrópu einkennist af ósamræmi, bæði innan landanna og milli þeirra. Það sem gert er til að vernda börnin er mjög mismunandi, sumsstaðar gilda strangar reglur (t.d. bann í Noregi og Svíþjóð við sjónvarpsauglýsingum sem beint er að börnum yngri en 12 ára), en annarsstaðar er ekkert gert, (þ.e. í flestum löndum er ekkert eftirlit með því sem birtist á vefsvæðum fyrirtækja). Þótt í flestum löndunum átti menn sig á að vernda þurfi börn fyrir áhrifum auglýsinga og markaðssetningar almennt, hafa einungis sex lönd sett sérstakar reglur um markaðssetningu matvara (Bretland, Danmörk, Finnland, Írland, Spánn og Þýskaland). Ennfremur gilda yfirleitt miklu strangara reglur um auglýsingar í ljósvakamiðlum - einkum sjónvarpi - heldur en um auglýsingar í öðrum miðlum. Þótt veraldarvefurinn eigi hug barna þá nær regluverkið ekki nógu vel til auglýsinga sem greitt er fyrir þar.

Um tímasetningu, innihald og fyrirkomulag markaðssókna sem beinast að börnum gilda miklu fleiri leiðbeinandi siðgæðistengdar reglur, en hins vegar miklu færri sérstakar takmarkanir. Ákvæðið um auglýsingar í ljósvakamiðlum í Slóveníu er líklega dæmigert. Það hljóðar svo: "Fjölmíðlarnir þurfa að vera meðvitaðir um siðferðilega ábyrgð sína hvað viðvíkur auglýsingum sem beint er að viðkvæmum hópum, eins og t.d. ungmennum". Í Slóveníu er mikið rætt um hættunna sem fylgja markaðssetningu matvara sem beint er að börnum.

Um óhefðbundnar aðferðir við auglýsingar sem ætlaðar eru börnum, eins og t.d. auglýsingar í skólum, fjármögnun styrktaraðila, veraldarvefstengdar aðgerðir og söluherferðir er ekki eins mikið til af lögum og reglugerðum og um auglýsingar í sjónvarpi sem beint er að börnum. Belgía, Ísland, Portúgal og Ungverjaland hafa, svo að dæmi sé nefnt, engar reglur, hvorki sjálfstýrðar né samkvæmt lögum, um auglýsingar á veraldarvefnum.

Eitt af því sem er mismunandi í regluverki landanna gegn markaðssetningu gagnvart börnum er það hvernig börn eru skilgreind. Skilgreiningin á 'barni' nær frá því að vera yngri en 12 ára í Hollandi, Noregi og Svíþjóð og upp í yngri en 21 árs í Eistlandi.

Eins og af þessu sést, vantar mikið á að setning laga og reglna vítt og breitt um Evrópu sé nægilega víðtæk. Fyrirtækin setja saman markaðssetningaraðferðir sínar þannig að þær nota hina ýmsu fjölmiðla með þrauthugsuðum hætti, en stjórnvöld setja yfirleitt aðskildar, og misstrangar, reglur um hina ýmsu fjölmiðla. Auk þess gilda reglurnar, hvernig sem þær eru uppbyggðar, um einstaka fjölmiðla með einangruðum hætti, og um aðferðirnar (t.d. notkun teiknimynda eða með því að 'nauða og rella'). Ekki hefur enn, þegar á heildina er litið, verið tekið tillit til áhrifa markaðssetningar matvara, sem beint er að börnum, á mataræði þeirra í neinni lagasetningu, jafnvel ekki þeim nýjustu. Þannig má segja að fyrir utan auglýsingabann í sjónvarpi í Noregi og Svíþjóð, hafi engar tilraunir verið gerðar til að halda uppi eftirliti með því hvaða matvæli eru auglýst, né heldur með tíðni eða umfangi auglýsinga á tilteknum tegundum matvara.



Niðurstöður

4.4 Viðhorf til markaðssetningar matvara sem beint er að börnum

Viðhorf stjórnvalda eru mótuð af mörgum hagsmunaaðilum sem mæla með margskonar aðgerðum í sambandi við markaðssetningu matvara sem beint er að börnum. Ýmis samtök borgaranna sem vinna að heilbrigðismálum, neytendamálum o.fl. mæla með því að börnum sé hlíft við markaðssetningu matvara, enda sé það í þágu almennrar heilsugæslu. Matvælaíðnaðurinn og auglýsingageirinn berjast fyrir rétti sínum til að kynna framleiðsluvörur sínar, þeir vinna gegn tillögum um hömlur og beita stjórnvöld þrýstingi vegna ótta við neikvæð áhrif hafta og takmarkana á verslun og viðskipti. Viðbrögð stjórnvalda gegn þessum þrýstingi úr gagnstæðum áttum hafa verið með ýmsum hætti, allt frá mjög ströngum lögum – eins og t.d. í Svíþjóð – til aðgerðaleyfis eins og er í flestum löndunum.

Í sumum löndunum eins og t.d. í Þýskalandi, Spáni og Bretlandi reyna stjórnvöld að fá matvælaíðnaðinn og auglýsingageirann til að hafa stjórn á framferði sínu, t.d. með ábyrgri sjálf-stýringu og með því að hvetja þessa aðila til að innleiða félagsmiðaðar markaðssetningaraðferðir í því skyni að fá fram hollari matvörur. Stjórnvöld annarra landa, t.d. Finnlands, leggja áherslu á að takmarka markaðssetningu í skólum en Finnar hafa einmitt sérstakar áhyggjur af slíkum málum. Í Grikklandi vantar samstöðu um skilgreiningar á 'hollum' og 'óhollum matvörum'. Af þeim sökum hefur ekki tekist sem skyldi að losna við slíka söluvöru úr skólunum.

Í löndum þar sem markaðssetning matvara í sjónvarpi sem beint er að börnum hefur þegar verið bönnuð er farið að gera kröfur til stjórnvalda um að þau beiti sér á öðrum sviðum, eins og t.d. að þau banni auglýsingar í kvikmyndahúsum (í Noregi) og komi á alþjóðlegu banni gegn sjónvarpsauglýsingum sem ætlaðar eru börnum (í Svíþjóð).

Viðhorf matvælaíðnaðarins og fjölmiðlanna endurspeglar að sjálfsögðu viðskiptaleg markmið þeirra. Þessir aðilar setja sig upp á móti áformum um bann á markaðssetningu matvara sem beint er að börnum, reka áróður fyrir afnámi banns þar sem það er þegar komið á og mótmæla því að gildandi takmarkanir verði enn hertar. Algengar röksemdir iðnaðarins sem settar eru fram í mörgum löndum eru meðal annars þessar:

- Vísindalegar sannanir skortir fyrir því að markaðssetning matvara sem beint er að börnum valdi offitu.
- Margar félagslegar ástæður eru fyrir offitu – það er ekki sanngjarnt að skella skuldinni á matvælaíðnaðinn eða fjölmiðlana.
- Eigið eftirlit iðnaðarins dugir betur en lagapvinganir.
- Vísindalegar sannanir skortir fyrir því að bann á markaðssetningu matvara í sjónvarpi sem beint er að börnum komi að gagni.

- Það er skynsamlegra að hjálpa börnunum að skilja auglýsingarnar heldur en að banna þær.
- Framboð 'holls' matar eykst stöðugt.

Stofnanir heilbrigðis- og neytendamála eru á einu máli um að offita eigi sér margar orsakir. Danska mannelisráðið nefnir til dæmis að takmarkanir á markaðssetningu óhollra matvara sem beint er að börnum sé aðeins eitt þeirra atriða sem huga þurfi að í sambandi við varnir gegn offitu. En þótt markaðssetning matvara sem beint er að börnum sé ekki eina orsök er hún samt álitin eiga stóran þátt í þeim vanda sem við blasir enda eru stofnanir heilbrigðis- og neytendamála yfirleitt allar með það á stefnuskránni að markaðssetning matvara, með miklu fitu-, sykur- eða saltinnihaldi sem beinist að börnum verði annaðhvort bönnuð eða skert enn frekar frá því sem nú er. Foreldrar, kennarar og fleiri aðilar sem láta sig varða velferð barna taka undir þessar kröfur um bann eða takmarkanir þar á meðal í skólunum. Reyndar líta sumir á þetta sem siðferðilegt vandamál auk þess sem það sé heilsufarslegt málefni. Háskólasjúkrahús í Belgíu hefur, svo að dæmi sé tekið lýst því yfir að óverjandi sé út frá siðferðilegum sjónarmiðum að hafa sjálfisala með sætum gosdrykkjum í skólum.

Meðal aðgerða sem ýmis samtök um almannahagsmuni mæla með má nefna:

- setja þarf lög og reglur um markaðssetningu matvara í skólum þar á meðal um óhollan mat í sjálfsölum;
- veita þarf börnum betri tilsögn í næringarfræði öll þau ár sem þau eru í skóla;
- tengja þarf kennslu í fjölmiðlalæsi kennslu í næringarfræði;
- setja þarf lög og reglur um markaðssetningu matvara í öðrum miðlum eins og t.d. á veraldarvefnum;
- setja þarf hömlur á markaðssetningu á sölustöðum;
- skattleggja ber óheilnæmar matvörur;
- tryggja þarf viðeigandi næringarefnaamerkingar;
- útbúa þarf staðlað einkunnakerfi fyrir næringarefni;
- foreldrar þurfa að eiga kost á ýtarlegum upplýsingum um næringarefni;
- setja þarf strangari lög og reglur um markaðssetningu matvara á öllu ESB svæðinu og um víða veröld; og
- framkvæma frekari rannsóknir og eftirlit.

Eftirtektarvert er að viðskiptageirinn og þeir sem láta sig heilbrigðismál varða eru í grófum dráttum sammála um viss atriði eins og mikilvægi fræðslu. Hins vegar eru engin merki sjáanleg um sameiginlegar skoðanir á því hvað gera skuli í sambandi við markaðssetningu óhollra matvara sem beint er að börnum.

Niðurstöður

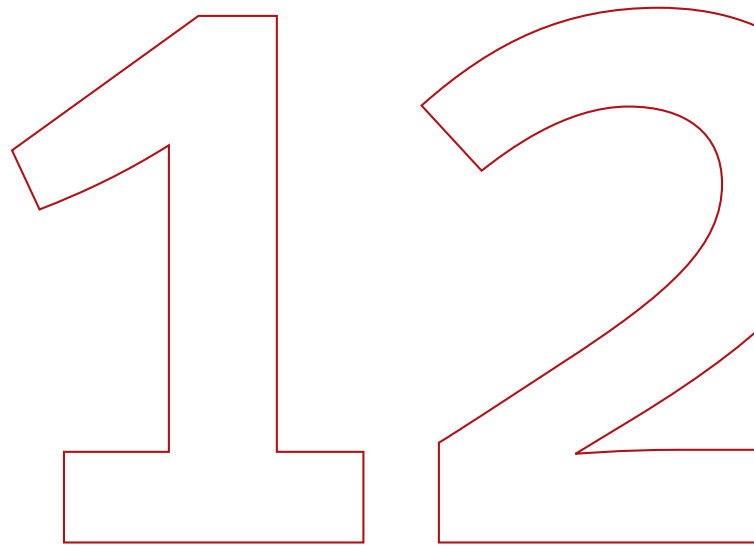
4.5 Mótvægisáðgerðir

Í þessum kafla skýrslunnar er yfirlit yfir áðgerðir sem nefna mætti mótvægisáðgerðir gegn markaðssetningu 'óhollra' matvara. Erfitt er að skilgreina mótvægisáðgerðir vegna þess að einungis hefur verið farið af stað með örfáar áætlanir eða verkefni af því tagi en algengast er að markmiðið sé að bæta heilsu barna og fyrst nýverið er farið að huga að því að vinna gegn offitu. Mótvægisáðgerðirnar hafa falist í því að efla neyslu ávaxta og grænmetis, veita almenna fræðslu um mataræði og heilsufar, áðgerðir til að kenna fjölmiðlalæsi og verkefni til að hvetja til líkamlegrar áreynslu. Áðgerðirnar til að bæta fjölmiðlalæsi eru sérstaklega áhugaverðar því með þeim er ætlunin að miðla börnunum þeirri þekkingu og færni sem þarf til að meta með gagnrýnum hætti boðskap auglýsinganna. Áætlanirnar og verkefnin sem lýst er í þessum kafla voru í gangi í árslok 2004 en verið getur að hætt hafi verið við þau eftir það. Aðeins örfá þessara verkefna hafa verið metin.

Ávextir og grænmeti

Áðgerðir til að auka neyslu ávaxta og grænmetis eru til í flestum löndunum frá Austurríki til Spánnar og frá Eistlandi til Tékklands. Í mörgum þessara aðgerða er mælt með að borðaðir séu a.m.k. fimm skammtar af ávöxtum eða grænmeti á dag. Slíkar 'Fimm á dag' áðgerðir eru flestar kostaðar af hinu opinbera en sum þeirra eru fjármögnuð sameiginlega af hinu opinbera og áhugahópum um heilbrigðismál og opinber mál og/eða aðilum úr matvöruviðnaðinum. Stundum fjármagna þessir aðilar aðskilin verkefni.

Það er mjög algengt að áðgerðir til eflingar neyslu ávaxta og grænmetis sé beitt í skólum. Boðið er uppá kennsluverkefni, upplýsingar og gögn, börnunum er gefið að smakka eða boðnar eru ókeypis eða ódýrar máltíðir úr ferskum ávöxtum og grænmeti. Einnig eru oft notaðar aðferðir fjölmiðlanna þ.e. velþekktar kynningaraðferðir sjónvarpsins. Auk þess er málstaðurinn iðulega kynntur á myndböndum og á vefsíðum.



Almenn kennsluverkefni og efni sem fjallar um mataræði og heilbrigðismál

Í flestum löndunum eru til almenn kennsluverkefni og námsgögn. Verkefni á vegum hins opinbera eru gjarnan í tengslum við skólana og leggja annaðhvort áherslu á sérstakar kennsluaðferðir eða tengja fræðsluna öllum starfspáttum skólans þar sem heilsu- og næringarfræði kemur við sögu. Fræðsluaðgerðir sem haldið er úti af öðrum stofnunum kunna að tengjast skólunum eða þá að þau tengjast viðburðum og keppni ýmisskonar. Matvörufræðingarnir vinna stundum með heilsustofnunum að slíkum verkefnum. Til dæmis þá starfaði Nestlé í Ungverjalandi með Sambandi ungerskra næringarfræðinga að námsgagnagerð fyrir skólana.

Niðurstöður

4.5 Mótvægisáðgerðir

Verkefni til að efla fjölmiðlalæsi

Því hefur verið haldið á lofti að áðgerðir til að efla fjölmiðlæsi séu ein af þeim aðferðum sem duga sem mótvægi við markaðssetningu 'óhollra' matvara sem beint er að börnum. Markmið slíkra verka er að efla gagnrýna hugsun og skilning hjá börnum gagnvart auglýsingum. Einnig er það til að áherslan sé á nýja miðla, eins og veraldarvefinn, en þannig er einmitt tekið á málunum á Íslandi. Hins vegar hafa einungis tvö lönd, Bretland og Holland, tilkynnt um sérútbúin verkefni sem kostuð eru af iðnaðinum, auglýsingafyrirtækjunum, fjölmiðlunum og stjórnvöldum. Önnur starfsemi á þessu sviði, sem tilgreind var af nokkrum löndum, reyndist oft vera staðbundin og rekin af neytendafélögum eða baráttuhópum.

Verkefni til að efla hreyfingu

Flest löndin tilkynntu um margskonar áðgerðir til að hvetja skólanemendur til að hreyfa sig meira. Þar var m.a. um að ræða verkefni sem rekin voru eða kostuð af matvöruvyrirtækjum. Séð frá sjónarhóli fyrirtækjanna geta þau með því bætt ímynd sína meðal almennings og beint athyglinni frá áhrifum markaðssetningar sinnar á 'óhollum' matvörum.

Þótt allar þessar áðgerðir hafi verið settar undir eina fyrirsögn, þ.e. 'Mótvægisáðgerðir' með einum eða öðrum hætti, gegn markaðssetningu 'óhollra' matvara sem beint er að börnum, hefur ekki í neinu landanna verið farið með þær með samþættum hætti eða þeim verið beitt þannig. Þess vegna er ekki að undra þótt ekki sé unnið með þær sem slíkar; í þeim eru margar gloppur og þær skarast víða.

13

5. Ályktanir

Áberandi aukning offitu meðal barna í ESB er mikið áhyggjuefni allra aðildarríkjanna. Það er afar áriðandi að sett verði saman áætlun um víðtækar ráðstafanir til að vinna gegn þessum vágesti. Þetta mál þolir enga bið.

Vitað er að markaðssetning matvara sem beint er að börnum hefur áhrif á neysluvenjur þeirra, en þeir sem málið varðar geta ekki komið sér saman um hvað þarf að gera.

Það er ljóst að matvöruframleiðendur eru farnir að nota, í æ ríkari mæli, samþættar og afar vel úthugsaðar markaðssetningaraðferðir til að koma vörum sínum með beinum eða óbeinum hætti á framfæri hjá börnum. Einnig kemur ágætlega fram í skýrslunni, á sama hátt og í öðrum alþjóðlegum skýrslum og könnunum, að markaðssetning sem beint er að börnum um víða veröld tengist óheilsusamlegum matar- og drykkjarvörum.

Þótt haldið sé áfram að nota sjónvarpið sem afkastamikið verkfæri til markaðssetningar matvara og markaðssetning í skólum verði stöðugt meira áberandi, ber nú meira og meira á öðrum aðferðum sem lítt eða ekki hafa tíðkast hingað til. Sú aðferð sem mest gróska er í nú við markaðssetningu matvara til barna er birting á veraldarvefnum.

Beiting laga og reglugerða til að hemja markaðssetningu matvara, sem beint er að börnum, er mjög mismikil, og mest ber á henni gagnvart sjónvarpinu. Svíar og Norðmenn hafa reynt að vernda börn sín fyrir sjónvarpsauglýsingum með því að banna þær innan landamæra sinna. Þessar aðgerðir missa þó að nokkru leyti marks, bæði vegna auglýsinga frá öðrum löndum í kapal- og gervihnattasjónvarpi og vegna annarra markaðssetningaraðferða.

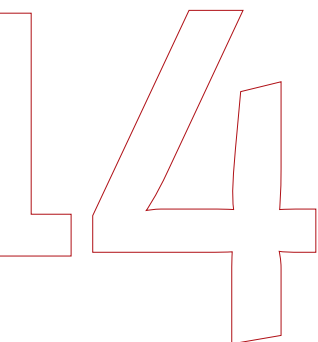
Í flestum löndunum er lagasetning og sjálfviljugt eigið eftirlit með auglýsingum innan og utan ljósvakamiðla ásamt markaðssetningu í skólum laus í reipunum. Veraldarvefurinn er sá miðill sem einna minnst eftirlit er með. Auglýsingar á vefsvæðum matvælafyrirtækja eru í raun eftirlitslausar.

Ljóst er að laga og reglugerðasetning landanna viðvíkjandi markaðssetningu óhollra matvara þarf að fá styrkingu með nýjum aðferðum, bæði frá Evrópu og utan úr heimi, því markaðssetningin er alþjóðleg hvað varðar aðferðir og umfang.

Víðtækar áætlanir til að vinna gegn offitu barna þurfa að ná til allra orsaka hennar og þær þurfa að fela í sér aðgerðir til að hvetja börn til að hreyfa sig meira. Í þessari skýrslu er lögð áhersla á markaðssetningu matvara sem beint er að börnum.

Öllum aðilum þessa verkefnis fannst mikið til koma umfang markaðssetningar óhollra matvara sem beint er að börnum. Þeir eru þeirrar skoðunar að börn séu alveg einstakur og ómetanlegur hluti hverrar þjóðar og að þau þurfi af þeim ástæðum sérstaka vernd gegn auglýsingum. Þær áhyggjur sem menn hafa af síaukinni offitu barna og af þeim sjúkdómum, bæði hjarta- og æðasjúkdómum og öðrum langvinnnum sjúkdómum sem gjarnan fylgja í kjölfarið, urðu kveikjan að verkefninu sem þessi skýrsla fjallar um. Niðurstöður hennar leiddu af sér eftirfarandi tillögur:

- Sjónvarpsauglýsingar á óhollum matvörum sem beint er að börnum ætti að banna og vegna þess að árangurinn verður ekki tryggður nema það sé gert á Evrópuvettvangi ætti að breyta Sjónvarp án landamæra tilskipuninni til samræmis. Með því væri verið að styðja við gildandi löggjöf í Noregi og Svíþjóð og færa út þá vernd sem hún veitir svo að hún nái til allra barna í Evrópu.



Ályktanir

Lagalegur grunnur er þegar fyrir hendi í ýmsum samningum Evrópuþjóðanna til að taka tillit til heilsuverndar við mótun markmiða fyrir Evrópu. Fræðilega séð eiga engar hindranir að vera í vegi fyrir því að banna markaðssetningu matvara sem beint er að börnum og tryggja þar með að í Evrópu njóti öll börn fullnægjandi heilsuverndar. Reynsla Norðmanna og Svía – en bann þeirra við sjónvarpsauglýsingum sem beint er að börnum hefur ekki dugað sem skyldi vegna sendinga utan landamæra og vegna markaðssetningar með öðrum miðlum – sýnir þörfina á aðgerðum sem ná til allrar Evrópu.

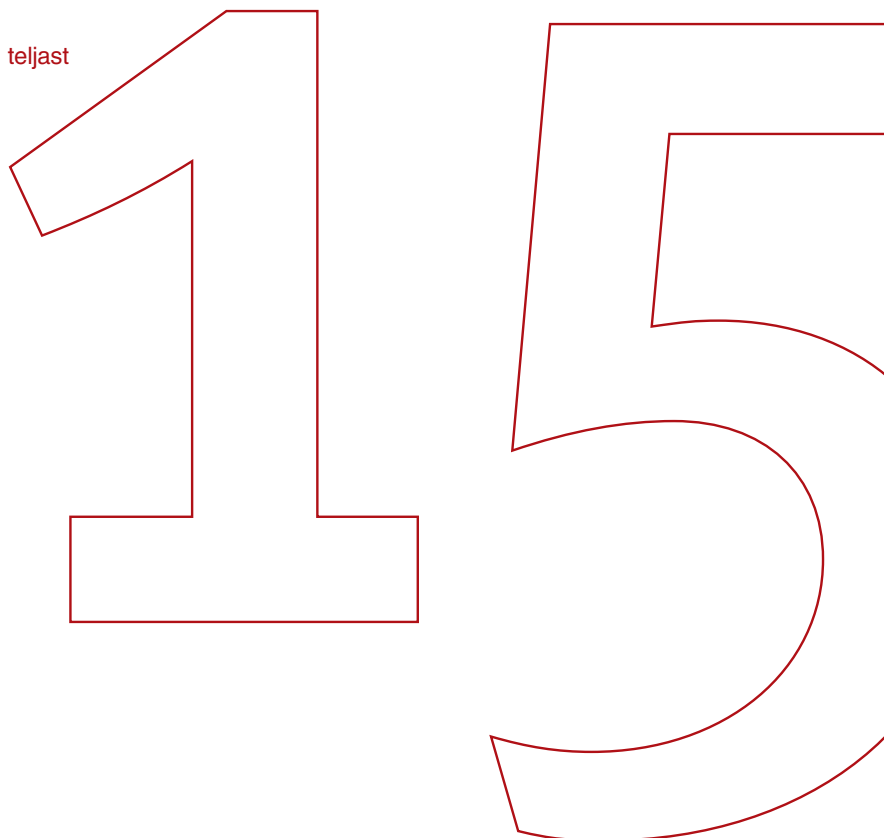
- Frekari aðgerða er þörf til að hlífa börnum við öðrum tegundum markaðssetningar á 'óhollum' matvörum, eins og til dæmis í skólum og á veraldarvefnum sem og í öllum öðrum miðlum, bæði ljósvakamiðlum og öðrum.

Umsjónaraðilar verkefnisins í hinum ýmsu löndum tóku eftir því að menn höfðu ekki komið sér saman um skilgreiningu á 'óhollum' mat, ekki einu sinni um hvaða matur það er sem í er 'mikið af fitu, sykri eða salti'. Til að gera framtíðaráætlanir um að hlífa börnum víðsvegar í Evrópu við markaðssetningu 'óholls' matar þarf sameiginlega skilgreiningu ESB landanna á því hvaða matur er 'óhollur'. Af því leiðir að:

- Samkomulag þarf að nást um sameiginlega skilgreiningu ESB á því hvaða matvæli skuli teljast óholl.

Í flestum tilvikum gekk umsjónaraðilunum illa að safna upplýsingum sem áttu erindi í skýrsluna, einkum og sér í lagi upplýsingum um eðli og umfang markaðssetningar á matvælum handa börnum í sínum eigin löndum. Viðeigandi upplýsingar var í mörgum tilvikum einungis hægt að grafa fram með miklum erfiðismunum enda voru þær oft faldar í skýrslum um önnur efni. Til að þeir sem móta stefnuna hafi við eitthvað að styðjast þarf eftirfarandi endurbætur:

- Það þarf að koma á skilvirku skipulagi og traustum vinnuferlum til að fylgjast með eðli og umfangi markaðssetningar á matvælum handa börnum svo og til að fylgjast með regluverki um þessa hluti í gjörvallri Evrópu.



Tilvísanir

1. International Obesity Task Force (2004). Obesity in Children and Young People: A Crisis in Public Health (eds. Lobstein, T., Baur, L., Uauy, R.). Obesity Reviews 5 (Supplement 1): 1-104.
2. Consumers International (1996). A spoonful of sugar – Television food advertising aimed at children: An international comparative survey. London: CI.
3. Consumers International (1999). Easy Targets – A survey of food and toy advertising to children in four Central European Countries. London: CI.
4. Hastings, G., Stead, M., McDermott, L., Forsyth, A., MacKintosh, A.M., Rayner, M., Godfrey, C., Caraher, M. & Angus, K. (2003). Review of the research on the effects of food promotion to children. London: Food Standards Agency.
5. Hawkes, C. (2002). 'Marketing Activities of Global Soft Drink and Fast Food Companies in Emerging Markets: A Review' in: Globalization, Diets and Noncommunicable Diseases. Geneva: World Health Organization.
6. Hawkes, C. (2004). Marketing Food to Children: the Global Regulatory Environment. Geneva: World Health Organization.
7. Livingstone, S. & Helsper, E. (2004). Advertising Foods to Children: Understanding Promotion in the Context of Children's Daily Lives. London: London School of Economics and Political Science.



