



Helse- og
omsorgsdepartementet

Høringsnotat

22. august 2024

Forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr

Høringsfrist: 22. november 2024

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innledning..... | 5 |
| 2 | Bakgrunn..... | 5 |
| 2.1 | Bakgrunnen for forslagene i høringsnotatet..... | 5 |
| 2.2 | Nærmere om kosthold og helse..... | 6 |
| 2.3 | Faktorer som påvirker kosthold, herunder markedsføring..... | 7 |
| 2.4 | WHO's anbefalinger | 9 |
| 3 | Gjeldende rett..... | 9 |
| 3.1 | Næringsmiddelregelverket | 9 |
| 3.1.1 | Matlovens formål knyttet til human helse..... | 9 |
| 3.1.2 | Matlovens virkeområde..... | 10 |
| 3.1.3 | Matlovens regler om merking, presentasjon og reklame – § 10..... | 10 |
| 3.1.4 | Matlovens forskriftshjemler om forbud og begrensinger i § 12..... | 11 |
| 3.1.5 | Relevante forskrifter om markedsføring på næringsmiddelområdet..... | 11 |
| 3.1.6 | Tilsyn og reaksjonsmidler..... | 13 |
| 3.2 | Øvrig regelverk om markedsføring..... | 13 |
| 3.2.1 | Markedsføringsloven..... | 13 |
| 3.2.2 | Kringkastingsloven..... | 15 |
| 3.2.3 | Opplæringslova og privatskolelova | 16 |
| 3.2.4 | Alkoholregelverket..... | 16 |
| 3.2.5 | Tobakksregelverket..... | 17 |
| 3.2.6 | Kosmetiske inngrep | 17 |
| 3.2.7 | Legemidler | 18 |
| 3.2.8 | Pengespill..... | 18 |
| 3.3 | EØS- og WTO-rettslige rammer | 19 |
| 3.4 | Menneskerettigheter | 19 |
| 3.4.1 | Barns rettigheter | 19 |

| | | |
|--------|--|----|
| 3.4.2 | Ytringsfrihet..... | 20 |
| 4 | Gjeldende uregulerte ordninger | 21 |
| 4.1 | Matbransjens faglige utvalg - MFU..... | 21 |
| 4.2 | Fagutvalget for influençermarkedsføring - Fim..... | 23 |
| 4.3 | EU Pledge | 24 |
| 5 | Erfaringer fra andre land | 24 |
| 6 | Departementets vurderinger og forslag | 27 |
| 6.1 | Behovet for regulering | 27 |
| 6.2 | Hjemmelsgrunnlag for forslag til ny forskrift..... | 29 |
| 6.3 | Forslag til utforming av ny forskrift..... | 30 |
| 6.3.1 | Innledning..... | 30 |
| 6.3.2 | Forskriftens formål | 30 |
| 6.3.3 | Virkeområde..... | 31 |
| 6.3.4 | Nærmere om produktkategoriseringen i vedlegg I..... | 32 |
| 6.3.5 | Definisjoner | 39 |
| 6.3.6 | Markedsføringsforbud..... | 41 |
| 6.3.7 | Begrensninger ved plassering av produkter på utsalgssted..... | 46 |
| 6.3.8 | Unntak fra markedsføringsforbudet..... | 48 |
| 6.3.9 | Tilsyn og klage | 53 |
| 6.3.10 | Virkemidler og reaksjonsmidler..... | 54 |
| 6.3.11 | Overgangsbestemmelse..... | 55 |
| 6.4 | Alternative løsninger | 56 |
| 6.5 | Forholdet til ytringsfriheten og fordelingsvirkninger | 57 |
| 6.6 | Forholdet til EØS-retten | 58 |
| 6.6.1 | Innledning..... | 58 |
| 6.6.2 | Forslaget vurdert opp mot det harmoniserte regelverket i EØS | 58 |
| 6.6.3 | Forslaget vurdert opp mot den generelle EØS-retten | 65 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.6.4 | Vurdering av rettferdiggjøringsgrunner | 66 |
| 6.7 | Forholdet til WTO-retten | 69 |
| 7 | Overtredelsesgebyr | 70 |
| 7.1 | Bakgrunn | 70 |
| 7.2 | Rettslig utgangspunkt | 70 |
| 7.3 | Departementets vurderinger og forslag til ny hjemmel i matloven | 71 |
| 7.3.1 | Behovet for hjemmel om overtredelsesgebyr i matloven | 71 |
| 7.3.2 | Utforming av den nye bestemmelsen | 72 |
| 7.4 | Departementets vurderinger og forslag til presiserende regler i forskrift | 77 |
| 7.4.1 | Handlingsnormer og aktører som kan ilegges overtredelsesgebyr .. | 78 |
| 7.4.2 | Ileggelse av overtredelsesgebyr | 78 |
| 7.4.3 | Utmåling av overtredelsesgebyr | 78 |
| 8 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 81 |
| 8.1 | Innledning | 81 |
| 8.2 | Markedsføringsforbud og kostnadseffektivitet | 82 |
| 8.3 | Beregninger fra WHO og OECD | 82 |
| 8.4 | Kostnads- og nyttevirksomheter av forskriftsforslaget | 84 |
| 8.4.1 | Kostnadsvirkninger | 84 |
| 8.4.2 | Nyttevirksomheter | 86 |
| 8.5 | Usikkerhetsmomenter | 92 |
| 9 | Forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn | 93 |
| 10 | Forslag til endring i matloven | 99 |

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Helse- og omsorgsdepartementet en ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Reglene foreslås for å ivareta formålet om å fremme helse, jf. lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 1. Forslaget til ny forskrift har sin bakgrunn i anmodningsvedtak fra Stortinget, anbefalinger fra Verdens helseorganisasjon (WHO), regjeringens ambisjoner i folkehelsemeldingen, og i kjente utfordringer knyttet til markedsføring av næringsmidler som det er anbefalt at ikke utgjør en stor del av kostholdet.

2 Bakgrunn

2.1 Bakgrunnen for forslagene i høringsnotatet

Befolkningen i Norge, inkludert barn, har et for lavt inntak av grove kornprodukter, frukt, grønnsaker og fisk, og får i seg for mye salt, sukker og mettett fett. Et usunt kosthold øker risikoen for dårlig tannhelse, overvekt, fedme og kostholdsrelaterte sykdommer som diabetes type 2, hjerte- og karsykdommer og kreft. Dette har konsekvenser for både individ og samfunn. Se nærmere omtale av kosthold og helse nedenfor, i punkt 2.2.

Matomgivelser påvirker befolkningens spisevaner, kosthold og helse. Markedsføring er et element i matomgivelsene som har vist å ha negativ innvirkning på barns matvalg, kosthold og kjøpsoppfordringer til foreldre, samt at den påvirker utviklingen av barns normer rundt matforbruk på en negativ måte.¹ Å begrense markedsføring av næringsmidler kan være et virkemiddel for å påvirke kosthold. Se nærmere omtale av faktorer som påvirker kosthold nedenfor, i punkt 2.3.

Helse- og omsorgsdepartementet gjennomførte i 2012 og 2013 to høringsrunder med forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge.² Som følge av initiativet foreslo næringen å justere gjeldende selvreguleringsordning på området. Dette ledet til Matbransjens faglige utvalg (MFU). Se nærmere omtale av denne ordningen nedenfor, i punkt 4.1.

Evalueringer av MFU har påpekt svakheter ved ordningen. Videre har ordningen blitt kritisert i den offentlige samfunnsdebatten. Noe av kritikken går ut på at ordningen ikke tilstrekkelig beskytter alle barn under 18 år mot markedsføring. Videre at fravær av tilsyn og effektive reaksjonsmuligheter medfører at ordningen ikke løser dagens utfordringer

¹ Boyland E, m.fl. Association of Food and Nonalcoholic Beverage Marketing With Children and Adolescents' Eating Behaviors and Health: A Systematic Review and Meta-analysis. JAMA Pediatr. 2022 Jul 1;176(7):e221037.

² Se regjeringen.no for tidligere høringsrunder om forskriftsfesting av markedsføringsforbud rettet mot barn og unge: [forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke - regjeringen.no](#) og [Høring - revidert forslag til forskrift om markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke - regjeringen.no](#).

knyttet til markedsføring. I tillegg har departementet mottatt flere henvendelser som stiller spørsmål ved om det bør være tillatt å selge godteri i lekebutikker.

I Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*, pekte regjeringen på at gjeldende ordninger for å beskytte barn mot markedsføring av usunn³ mat og drikke, ikke er tilstrekkelig. Regjeringen uttalte derfor at den ville «vurdere ulike tiltak for å verne barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke». Ved behandlingen av meldingen i Stortinget, jf. Innst. 398 S (2022–2023), ble det flertall for følgende anmodningsvedtak knyttet til markedsføring: «Stortinget ber regjeringen i inneværende år forskriftsfeste et forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge under 18 år».

WHO anbefaler land å innføre tiltak som begrenser markedsføring av næringsmidler med høyt innhold av mettet fett, transfett, fritt sukker og/eller salt som barn eksponeres for. WHO anbefaler at et slikt tiltak er obligatorisk og at barn i alle aldre beskyttes. En lignende anbefaling kom i januar 2024, fra en norsk ekspertgruppe som skulle foreslå kostnadseffektive tiltak på kostholdsområdet. Ekspertgruppa omtalte «forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke til barn» som ett av fem anbefalte tiltak som kan bedre kostholdet og utjevne sosiale forskjeller i kostholdet i Norge. Mattilsynet har også, i en rapport fra desember 2023, anbefalt å iverksette «restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge».

2.2 Nærmere om kosthold og helse

Befolkningens kosthold

Helsedirektoratet anbefaler et variert kosthold med mye grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og fisk, og begrensede mengder bearbeidet kjøtt, rødt kjøtt, salt og sukker. Selv om kostholdet i Norge over tid har hatt en positiv utvikling, er befolkningen i Norge et stykke fra å spise i tråd med de norske anbefalingene og å nå målene i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2023). Inntaket av mettet fett og salt ligger betydelig høyere enn anbefalt. Også kostens innhold av tilsatt sukker er noe høyere enn anbefalt. Undersøkelser blant barn og unge i Norge viser det samme utfordringsbildet. Barn og unge spiser for lite grønnsaker, frukt og fisk, og får i seg for mye sukker, salt og mettet fett. Undersøkelsene viser også at det er sosioøkonomiske forskjeller i kosthold. Inntak av ulike mat- og drikkevarer med høyt innhold av sukker, fett og/eller salt, viser en tydelig sosial gradient på tvers av de sosioøkonomiske gruppene, med hyppigst inntak blant de lavere sosioøkonomiske gruppene.

³ Usunn henviser her til visse type næringsmidler som ikke bør utgjøre en for stor del av kostholdet. Dette er produkter som ofte omtales som «usunne» i dagligtalen, selv om departementet understreker at det ikke nødvendigvis er produktet isolert, men mengden av det som konsumeres, som kan være usunt. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å benytte formuleringen «usunn mat og drikke» i selve forskriften.

Kosthold påvirker helse

Kosthold påvirker helse og kan redusere risikoen for en rekke sykdommer. Kosthold og ernæring har avgjørende betydning for vekst og utvikling i fosterliv, spedbarnsalder og barne- og ungdomsårene. Usunt kosthold er, både i Norge og i resten av verden, en av de viktigste risikofaktorene for ikke-smittsomme sykdommer som hjerteinfarkt, hjerneslag, diabetes type 2 og flere kreftformer og for tidlig død. I Norge er kosthold den viktigste modifiserbare risikofaktoren for sykdom og for tidlig død, etter tobakksbruk. Kosthold spiller også en viktig rolle i tre andre risikofaktorer som bidrar til sykdom og for tidlig død; høyt fastende blodsukker, høyt blodtrykk og overvekt inkludert fedme.⁴ Matvarer med et høyt innhold av fett (særlig mettet fett og transfett), sukker og/eller salt bidrar i stor grad til usunt kosthold og kostholdsrelatert sykdom. Kosthold er også knyttet til tannhelse. Matvarer med tilsatt sukker øker risiko for karies og drikke med lav pH øker risiko for tannerosjon. På bakgrunn av kostholdets effekt på helse, er det ønskelig at befolkningen spiser i tråd med de nasjonale kostholdsanbefalingene.

Usunt kosthold er en risikofaktor for ikke-smittsomme sykdommer uavhengig av vektstatus, men sammenhengen med vektstatus er imidlertid svært tydelig. Overvekt og fedme er en av de største utfordringene for folkehelsen. Tall fra Folkehelseinstituttet viser at blant voksne (40–49 år) har om lag 73 pst. av menn og 58 pst. av kvinner overvekt eller fedme. I Norge ligger forekomsten av overvekt og fedme hos barn og unge på rundt én av fem, og forekomsten er sterkt assosiert med sosioøkonomisk bakgrunn.

Barn som har fedme har økt risiko for diabetes type 2, astma, pustevansker, muskel- og skjelettplager, risikofaktorer for hjerte- og karsykdom, inkludert høyt blodtrykk og ugunstige fettstoffer i blodet, insulinresistens og psykiske utfordringer. Det er en sterk sammenheng mellom å ha overvekt eller fedme som barn, og å ha overvekt eller fedme som voksen.⁵ Fordi spisevaner har en tendens til å vedvare inn i voksenlivet, er det viktig at barn etablerer gode kostholdsvaner fra ung alder.

Hos voksne gir fedme over tid økt risiko for en rekke sykdommer og plager, inkludert diabetes type 2, hjerte- og karsykdommer, kreft, søvnapné (pustestopp om natten), slitasjegikt i hofter og kne, stigmatisering, psykiske plager og mistrivsel.

2.3 Faktorer som påvirker kosthold, herunder markedsføring

Kosthold endres over tid og mange faktorer former individers kosthold. Eksempler på faktorer som påvirker kostholdet er inntekt, pris og tilgjengelighet på mat, individuelle preferanser og holdninger, kultur, tradisjon og geografiske og miljømessige aspekter. Mange av faktorene som påvirker kosthold omhandler matomgivelsene våre. Matomgivelser er de fysiske, økonomiske, politiske og sosiokulturelle sammenhengene som

⁴ Clarsen B, m.fl. (2022). Changes in life expectancy and disease burden in Norway, 1990–2019: an analysis of the Global Burden of Disease Study 2019. *The Lancet. Public health*, 7(7), e593–e605.

⁵ Meyer H, Bergh I. (2022). Overvekt og fedme i Noreg. *Folkehelse rapporten*. Folkehelseinstituttet.

påvirker valg om å anskaffe, tilberede og konsumere mat.⁶ Det omfatter både fysiske og digitale omgivelser.

Markedsføring er et element i matomgivelsene. Studier viser at markedsføring av usunn mat og drikke har negativ innvirkning på barns matvalg, kosthold og kjøpsoppfordringer til foreldre, samt at den påvirker utviklingen av barns normer rundt matforbruk på en negativ måte.⁷

Internasjonale studier viser at barn i stor grad blir eksponert for markedsføring av mat via en rekke ulike kanaler (TV, digitale medier, produktemballasje, magasiner og sportssponsing) og arenaer (i butikk, på skoler, utendørs, på offentlig transport og på restauranter).⁸ Studiene viser også at maten som blir markedsført hovedsakelig er mat og drikke med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker og/eller salt. Videre viser de at det blir brukt et bredt utvalg av markedsføringsstrategier som appellerer til barn. Disse inkluderer bruk av kjendiser, salgsfremmende karakterer, produktpåstander, kampanjer, gaver, konkurranser, spill, farger, visuelle bilder og design, animasjon, dynamiske elementer og spesielle effekter, merkevarebygging, assosiasjon til produkter, temaer (f.eks. maskulinitet) eller kontekster (f.eks. sosiale), overbevisende påstander/appeller, emosjonelle påstander/appeller, helse-/ernæringspåstander (og påstander om mangel på negative konsekvenser), fokus på fysisk aktivitet, teknikker for å skape engasjement, interaktivt innhold, barns språk og stemmer, barnerelaterte meldinger og fonter, og store porsjonsstørrelser. Selv om vi har begrenset med nyere norsk data som sier noe om totaleksponeringen til barn for markedsføring av usunn mat og drikke, viser undersøkelser at slik markedsføring finner sted også i Norge.^{9,10,11,12,13} Totalt 40 pst. av foreldre med barn under 16 år oppgir også at de er bekymret for at egne barn eksponeres for mye reklame for mat og drikke og opplever at dette påvirker barna deres.¹⁴

⁶ Uldahl M, Torheim LE (2023). Matomgivelser. Metoder og indikatorer for kartlegging og overvåkning av matomgivelser i Norge. Rapport 2023. Oslo: Folkehelseinstituttet.

⁷ Boyland E, m.fl. Association of Food and Nonalcoholic Beverage Marketing With Children and Adolescents' Eating Behaviors and Health: A Systematic Review and Meta-analysis. *JAMA Pediatr.* 2022 Jul 1;176(7):e221037.

⁸ Boyland E, McGale LS (2022). Food marketing exposure and power and their associations with food-related attitudes, beliefs, and behaviours: a narrative review. Geneva: World Health Organization.

⁹ Tangen HS, Schjøll A (2023). Eksponering for markedsføring av usunn mat- og drikke. Reklame rettet mot barn og unge i sosiale medier. Oslo Storbyuniversitetet, Forbruksforskningsinstituttet SIFO. SIFO-rapport 14-2023.

¹⁰ Tangen HS, Schjøll A (2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO. OsloMet. Barn og eksponering for usunn mat- og drikkeklame. Forprosjekt om WHO's rammeverk for overvåkning av reklame.

¹¹ Medietilsynet, Retriever (2023). Hva kommuniserer norske og utenlandske influensere til norske ungdommer på sosiale medier? Retriever Norge AS.

¹² Steinnes KK, Haugrønning V (2020). Mapping the landscape of digital food marketing: Investigating exposure of digital food and drink advertisements to Norwegian children. Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

¹³ Forbrukerrådet (2019). Ung og utsatt for usunn reklame. Digital markedsføring av mat og drikke ved bruk av influensere.

¹⁴ Øvrebø B, Helleve A (2020). Evaluering av Matbransjens faglige utvalg. En evaluering av den norske selvreguleringsordningen som begrenser markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge. Rapport 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Hvordan varer plasseres i butikker er også et element i matomgivelsene som kan påvirke befolkningens matinntak. Av den grunn har Helse- og omsorgsdepartementet ved flere anledninger tatt opp utfordringen med søtsaker ved kassa med dagligvarebransjen. Videre har departementet mottatt henvendelser fra privatpersoner som stiller spørsmål ved om det bør være tillat å selge godteri i lekebutikker.

2.4 WHO's anbefalinger

I 2010 vedtok WHO's helseforsamling anbefalinger for regulering av markedsføring av mat og drikke til barn, hvor medlemslandene gis råd om hvordan de kan følge opp arbeidet nasjonalt. I juli 2023 utga WHO en revidert retningslinje om reguleringstiltak for å beskytte barn mot skadelige virkninger av markedsføring av mat.¹⁵ I retningslinjen understrekes behovet for å beskytte alle barn mot slik markedsføring og at dette må ses i sammenheng med barns rettigheter. WHO foreslår at medlemslandene iverksetter reguleringstiltak for å begrense markedsføring av mat med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker og/eller salt, som barn blir eksponert for. Videre at slike tiltak bør (1) være obligatoriske, (2) beskytte barn i alle aldre, (3) benytte en ernæringsprofilmodell fastsatt av offentlige myndigheter, (4) være tilstrekkelig omfattende for å minimere risikoen for at markedsføringen flyttes til andre kanaler, til andre områder i samme kanal eller til andre aldersgrupper, og (5) begrense påvirkningskraften til markedsføring av matvarer.

3 Gjeldende rett

3.1 Næringsmiddelregelverket

3.1.1 Matlovens formål knyttet til human helse

I henhold til matloven § 1 første ledd, er lovens formål «å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon». Hva som inngår i «helsemessig trygge næringsmidler» og «fremme helse» er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003).

Trygghetsbegrepet i formålet relaterer seg til at maten skal være trygg, brukt slik en alminnelig informert forbruker forholder seg til den. Det innebærer ikke at maten skal være trygg i enhver situasjon, f.eks. dersom næringsmiddelet konsumeres på en annen måte enn forutsatt. At et produkt er trygt, er ikke det samme som at det er ernæringsmessig bra. Trygghetselementet er slik sett litt begrenset og tar ikke nødvendigvis høyde for alle elementer knyttet til produkters ernæringsmessige kvalitet. I matlovens forarbeider er formålet om å «fremme helse» bl.a. forklart med at det kan være relevant å ta hensyn til «ernæringspolitiske målsetninger». Selv om eksemplene som følger har fokus på mulig regulering av næringsinnhold i matvarer, framgår det tydelig at dette er eksempler.

¹⁵ Policies to protect children from the harmful impact of food marketing: WHO guideline. Geneva: World Health Organization; 2023. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Reguleringer begrunnet i ernæringspolitiske målsetninger er dermed ikke utelukket. Det finnes i dag flere regler som er hjemlet i matloven med formål å «fremme helse», hvor disse er basert på ernæringsmessige vurderinger og hensyn. I enkelte av tilfellene er formålet knyttet til både ernæringshensyn og mattrygghetshensyn. Det vises til nærmere omtale av formålet i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) og i høring om endring i matloven av 9. januar 2024.¹⁶

3.1.2 Matlovens virkeområde

Matloven omfatter «alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler», jf. § 2. Videre retter matlovens bestemmelser seg mot virksomheter, med mindre noe annet er presisert. I matloven § 4 er virksomhet definert som «ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktivitet i privat og ikke-kommersielt øyemed». Dette innebærer f.eks. at begrensningene om markedsføring som ligger i matloven § 10, ikke gjelder privatpersoner og virksomheter som ikke driver virksomhet etter matloven.

Det framgår av forarbeidene til matloven at med «*alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon* forstås produksjonsledd fra og med primærproduksjon til overlevering til sluttforbruker. [...] Videre omfattes senere produksjonsledd så som produksjon, import til og med pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport» (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s.135, under merknad til § 2).

Formuleringen i § 2, om at matloven omfatter «alle forhold» knyttet til produksjon, bearbeiding og distribusjon, må ikke tolkes for innskrenkende. Momentene produksjon, bearbeiding og distribusjon er kun uttrykk for at loven omfatter alle forhold fra produksjon til overlevering til forbruker. Hensikten med formuleringen er å fremheve at alle forhold i matproduksjon fra jord, fjord til bord er dekket. Dette omfatter også f.eks. markedsføring, fordi formuleringen «alle forhold i forbindelse med» er ment å favne vidt, slik at også markedsføring som gjøres i forbindelse med «produksjon, bearbeiding og distribusjon» er omfattet. Dette innebærer at markedsføring anses som en aktivitet som er omfattet av matlovens virkeområde. Dermed vil alle virksomheter som driver med markedsføring av produkter omfattet av matloven være pliktsubjekter etter lovens bestemmelser, samt forskrifter hjemlet i loven. Dette er avgrenset mot «aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed», som ikke er dekket av matloven. Sistnevnte følger for øvrig også av at aktivitetene markedsføring og reklame innebærer at formålet med kommunikasjonen må være å påvirke kjøp og salg, og at dette er gjort i næringsøyemed.

Det vises også til omtale av virkeområdet i høring om endring i matloven av 9. januar 2024.

3.1.3 Matlovens regler om merking, presentasjon og reklame – § 10

Matloven § 10 inneholder særskilte regler om merking, presentasjon og reklame. Bestemmelsen gjelder for alle produkter omfattet av matloven, herunder næringsmidler, gjødselvarer og plantevernmidler. Første ledd inneholder en materiell bestemmelse om at

¹⁶ [Høring - endring i matloven \(forskriftshjemmel for å fremme helse\) - regjeringen.no](#)

merking, presentasjon, reklame og markedsføring skal være korrekt, gi mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke være egnet til å villedde. Andre ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om dette, men også om forhold som går ut over hensynet til korrekt merking mv.

Bestemmelsen omfatter krav til at merkingen, presentasjonen, reklamen, markedsføringen og informasjonen i markedsføringen skal være korrekt. Dette gjelder uavhengig av hvilken type produkt det er snakk om og hva det inneholder, f.eks. om det er snakk om sunne eller usunne produkter, fordi matloven ikke oppstiller et slikt skille.

Med «merking» menes enhver opplysning på eller i tilknytning til varen. Med «presentasjon» menes måten varen omsettes på, dets form, utseende eller emballasje, måten den ordnes på og de omgivelser de frambyes i. Med «reklame» og «markedsføring» av produkter menes opplysninger om disse som kan være gitt atskilt fra varen, men som kan gis i ethvert medium. Det dekker også opplysninger over internett, markedsføring i aviser og postordre. Dette framgår av merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 143. Det understrekes videre at tilsyn med reklame og markedsføring er begrenset i henhold til de regler som gjelder for grenseoverskridende reklame.

Mange bruker i dag bloggere, influensere/påvirkere, privatpersoner og kjendiser for å markedsføre næringsmidler, f.eks. i markedsføring av kosttilskudd. Disse legger ut bilder, videoer og omtale av produktene, forteller om egne erfaringer og informerer om disse. Det er tillatt å organisere markedsføring av produkter på denne måten, men alle uttalelser og all markedsføring skal være i henhold til regelverket, korrekt og ikke villedde forbrukeren.

3.1.4 Matlovens forskriftshjemler om forbud og begrensninger i § 12

Matloven § 12 inneholder forskriftshjemler for å fastsette forbud, begrensninger eller betingelser når det gjelder aktiviteter omfattet av loven. I § 12 bokstav b, er det gitt hjemmel til å fastsette «forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven». Dette innebærer at det er anledning til bl.a. å forskriftsfeste regler om begrensninger av/på omsetningssted. Et eksempel på dette var tidligere forskrift 8. november 2001 nr. 1279 om næringsmidler til spesielle grupper § 17, der næringsmidler til spesielle medisinske formål bare kunne omsettes via sykehus, helseinstitusjoner, apotek eller foretak som har tilknyttet lege, klinisk ernæringsfysiolog, farmasøyt eller sykepleier.

Forskriftsregler kan fastsettes med hjemmel i § 12 forutsatt at dette er som ledd i å «gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser». Dette kan f.eks. gjelde formålet om å «fremme helse». Det vises også til omtale av matloven § 12 i høring om endring i matloven av 9. januar 2024.

3.1.5 Relevante forskrifter om markedsføring på næringsmiddelområdet

Det er gitt flere forskrifter med markedsføringsbegrensninger, med hjemmel i matloven § 10 andre ledd. Matinformasjonsforskriften er mest sentral. Den forbyr villedende markedsføring og stiller nærmere krav til merking. Videre gjennomfører ernærings- og

helsepåstandsforskriften og forskrift om næringsmidler til særskilte grupper forordninger med enkelte krav til markedsføring av visse typer næringsmidler.

Matinformasjonsforskriften

Forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften), gjennomfører forordning (EU) nr. 1169/2011 av 25. oktober 2011 om næringsmiddelopplysninger til forbrukerne (matinformasjonsforordningen). Forordningen gir generelle og særlige krav til merking av mat. Merkingen skal være korrekt, gi tilstrekkelig informasjon og ikke villedende. Forbrukere skal få nødvendig informasjon til å gjøre valg ut fra sine preferanser.

I matinformasjonsforordningen artikkel 7 er det angitt tydelige krav om at merking, reklame og presentasjon ikke skal villedende forbrukeren, og hva som inngår i dette. Kravet gjelder også det som uttrykkes i annonser, reklame i alle medier og presentasjonsmåten generelt, og inkluderer presentasjon, næringsmidlenes form, utseende og/eller emballasje. Etter artikkel 7 nr. 1 vises det til at også andre forhold utover de som er spesielt nevnt i bestemmelsen kan inngå i vurderingen. Emballasje, billedbruk, farge, skrift, flagg, hylleplassering i butikk, omsetningsform og hvorvidt et produkt er masseprodusert eller ikke, kan bidra til å skape forventninger hos forbruker. Omgivelsene matvarene presenteres i kan også medvirke til forbrukerens oppfatning og forventning.

Ernærings- og helsepåstandsforskriften

Forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler (ernærings- og helsepåstandsforskriften), gjennomfører forordning (EF) nr. 1924/2006 om bruk av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler (ernærings- og helsepåstandsforordningen). Det overordnede formålet er å verne forbrukerne mot villedende markedsføring på grunn av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler. Det er også et mål å gjøre det lettere å velge næringsmidler som er gunstige for ernæring og helse.

Forordningen gir regler for bruk av ernærings- og helsepåstander i kommersiell kommunikasjon om næringsmidler i artikkel 1 nr. 2. Kommersiell kommunikasjon er alle aktiviteter som gjøres for å fremme salg av et næringsmiddel, slik som merking, markedsføring, presentasjon, reklame osv. Alle som deltar i aktiviteter som innebærer slik kommunikasjon skal følge reglene i forordningen. Dette gjelder f.eks. næringsmiddelvirksomheter, bransjeorganisasjoner, leger, kjendiser, påvirkere og bønder. All reklame og ulike presentasjonsmåter omfattes. Det samme gjelder aktiviteter i sosiale medier og ved foredrag eller kursvirksomhet. Andres innlegg eller kommentarer på nettsider og kontoer på sosiale medier som man er ansvarlig for, er også en del av markedsføringen og skal dermed være i tråd med reglene. Det er kun tillatte ernæringspåstander, og EU-godkjente helsepåstander, som kan brukes i kommersiell kommunikasjon.

Forskrift om næringsmidler til særskilte grupper

Forskrift 10. januar 2014 nr. 21 om næringsmidler til særskilte grupper gjennomfører følgende forordninger i norsk rett:

- Forordning (EU) nr. 609/2013 om næringsmidler til spedbarn og småbarn, næringsmidler til spesielle medisinske formål og totale kosterstatninger for vektkontroll
- Forordning (EU) nr. 2016/128 om næringsmidler til spesielle medisinske formål
- Forordning (EU) nr. 2016/127 om morsmelkerstatninger og tilskuddsblandinger
- Forordning (EU) 2017/1798 om totale kosterstatninger for vektkontroll

Regelverket stiller krav til sammensetning og informasjon, også reklame og markedsføring, for morsmelkerstatning, barnemat, næringsmidler til spesielle medisinske formål og kosterstatninger for vektkontroll. I henhold til forordning 2016/127 skal presentasjon, merking og reklame for morsmelkerstatninger og tilskuddsblandinger utformes på slik måte at amming ikke motvirkes. Forordning 2016/128 om næringsmidler til spesielle medisinske formål stiller bl.a. krav om at det på utsalgsteder ikke skal reklameres for næringsmidler til spesielle medisinske formål som er utviklet for å oppfylle spedbarns ernæringsmessige behov. Videre at det ikke skal foregå utdeling av prøver eller noen annen form for salgsfremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljistnivå, som f.eks. spesialutstillinger, rabattkuponger, premier, salgskampanjer og lokketilbud. Det er også begrensninger knyttet til utdeling av gratis eller prisnedsatte produkter, prøver eller andre salgsfremmende gaver direkte til forbrukere.

3.1.6 Tilsyn og reaksjonsmidler

Mattilsynet fører tilsyn med overholdelsen av matloven, jf. matloven § 23. Mattilsynet har en egen klagesaksenhet for behandling av klagesaker. Kongen kan delegere tilsynsmyndigheten til andre offentlige eller private organer, jf. § 23 første ledd siste setning.

Ved brudd på regler i matloven eller tilhørende forskrifter, kan Mattilsynet fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket blir fulgt. Matloven § 23 gir eksempler på hvilke enkeltvedtak det kan være aktuelt at tilsynet treffer. I bestemmelsen nevnes forbud mot import, eksport og omsetning, pålegg om tilbaketrekking fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Listen er imidlertid ikke uttømmende, f.eks. nevnes verken pålegg om retting eller beslag, selv om også dette er virkemidler som er hjemlet i bestemmelsen. For øvrig er noen særskilte virkemidler nedfelt i egne bestemmelser, som stenging og virksomhetskarantene (§ 25), tvangsmulkt (§ 26) og straff (§ 28). Valget av reaksjonsmiddel beror på en helhetlig vurdering av situasjonen. Det er ikke hjemmel i matloven til å ilegge overtredelsesgebyr.

3.2 Øvrig regelverk om markedsføring

3.2.1 Markedsføringsloven

Lov 2. september 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven), regulerer «kontroll med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold», jf. § 1. Markedsføringsloven er bransjenøytral og sektor-

overgripende, og omfatter i prinsippet markedsføring av alle typer varer og tjenester, også næringsmidler.

Sentralt i loven er generalklausulen i § 6 som forbyr urimelig handelspraksis. Det er to hovedtyper urimelig handelspraksis som utdypes i loven: villedende (§ 7 og § 8) og aggressiv handelspraksis (§ 9). Videre er det forbud mot markedsføring som strider mot god markedsføringsskikk i § 2. I kapittel 4 er det gitt særlige regler om beskyttelse av barn som forbrukere. Her finnes egne regler som gjelder ved markedsføring eller annen handelspraksis overfor barn. Med barn menes i markedsføringsloven alle under 18 år, men i vurderingen av konkrete markedsføringstiltak vil målgruppens sårbarhet basert på bl.a. alder og utvikling vektlegges.

Markedsføringsloven § 19 er en generalklausul som fastslår at det skal vises særlig aktsomhet overfor barn. Dette gjelder ikke bare når handelspraksis er rettet mot eller beregnet på barn, men det må også tas hensyn til at barn kan eksponeres for markedsføring selv om den ikke er spesielt rettet mot eller beregnet på denne målgruppen. Dette gjør seg bl.a. gjeldende for reklame i det offentlige rom eller på sosiale medier.

Etter markedsføringsloven § 20 skal det i vurderinger av om en handelspraksis er urimelig etter § 6, legges vekt på om den er særskilt rettet mot barn. Selv om handelspraksisen ikke er særskilt rettet mot barn, skal det legges vekt på om den, på grunn av art eller produkt, er egnet til å påvirke barn, og om den næringsdrivende kan forventes å forutse barns særlige sårbarhet for praksisen. I andre ledd er det tatt inn forbud mot reklame som retter kjøpsoppfordringer direkte til barn, eller direkte oppfordrer barna til å mase på foreldrene eller andre voksne til å kjøpe annonserte produkter til dem. Dette forbudet står også i forskrift 1. juni 2009 nr. 565 om urimelig handelspraksis, som lister opp former for handelspraksis som under alle omstendigheter vil anses som urimelig overfor forbrukere. Markedsføringsloven § 21 inneholder en ikke uttømmende liste over vurderingstemaer for god markedsføringsskikk overfor barn.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med det nevnte regelverket, jf. markedsføringsloven kapittel 7. De kan fatte forbuds- eller påbudsvedtak med tvangsmulkt og ilegge overtredelsesgebyr. Markedsrådet er klageinstans for Forbrukertilsynets vedtak.

Markedsføring av mat og drikke overfor barn kan etter forholdene rammes av reglene i markedsføringsloven, men det vil ikke være av betydning at produktet som markedsføres anses som usunt. Markedsføring av sjokolade vil f.eks. være innenfor loven, så lenge markedsføringen ikke inneholder direkte kjøpsoppfordringer eller på annen måte er urimelig eller i strid med god markedsføringsskikk overfor barn. Generell profilering av en sjokolade, også med virkemidler som appellerer til barn, er ikke i seg selv i strid med markedsføringsloven. På den annen side vil markedsføring av gulrøtter være i strid med loven dersom den f.eks. direkte oppfordrer barn til å kjøpe gulrøttene.

Våren 2023 grep Forbrukertilsynet inn mot markedsføringen av en sjokoladebolle i sosiale medier, fordi markedsføringen var i strid med forbudet mot å rette direkte kjøps-

oppfordringer til barn.¹⁷ Et annet eksempel er sak 17/1559, som gjaldt markedsføring av iskrem, der tilsynet mente at sex og nakenhet ble brukt som virkemiddel. Den ene isen ble markedsført med slagordet «spicy deep throat» med en brystvorte på emballasjen, mens en annen hadde halvnakne tegnede karakterer på emballasjen. Tilsynet la vekt på at is er et produkt som appellerer til barn, og at den fargerike emballasjen med illustrasjoner gjorde iskremene attraktive for barn. Tilsynet fant at markedsføringen var i strid med loven § 2, jf. § 21 bokstav d om «aggressive virkemidler som vold, seksualitet eller rusmidler».

3.2.2 Kringkastingsloven

Etter lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 3-1 første ledd, kan det ikke sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller som er særlig rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester. Dette forbudet omfatter reklame på radio, fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, og gjelder all reklame, dvs. reklame for alle tjenester eller produkter, også næringsmidler. Med barn regnes alle under 18 år. YouTube-vloggere er omfattet av forbudet dersom de omfattes av definisjonen av tjenestetilbyder/kringkaster etter kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav f. Podkaster og video i sosiale medier faller utenfor forbudet, men omfattes av reglene i markedsføringsloven. Loven § 3-6 forbyr også produktplassering i barneprogrammer, samt produktplassering av produkter av interesse for barn. Etter kringkastingsforskriften § 3-11 kan ikke barne- og ungdomsprogram sponses av noen som har til formål å drive næringsvirksomhet.

Hva som anses «særlig rettet mot barn» er utdypet i kringkastingsforskriften § 3-6 tredje ledd, der det framgår at det skal legges vekt på om reklamen gjelder et produkt eller en tjeneste av særlig interesse for barn, sendetidspunkt, om det medvirker barn under 13 år, eller om det benyttes animasjon eller annen presentasjonsform som særlig appellerer til barn. Hva som anses som barneprogram er angitt i forskriften § 3-6 femte ledd.

Begrepet «reklame» er definert slik i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav g:

«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 eller audiovisuelle bestillingstjenester som har til formål å fremme tjenestetilbyderens egen virksomhet».

Videre er det i lovens kapittel 3 om reklame, sponning m.v. inntatt følgende definisjon av sponning i § 3-4 andre ledd:

«Med sponning menes ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste».

Forbrukertilsynet fører tilsyn med forbudet mot reklame rettet mot barn, jf. kringkastingsforskriften § 1-8 første ledd. Medietilsynet fører tilsyn med øvrige bestemmelser, bl.a. forbudet mot produktplassering i barneprogram. Medietilsynet kan ilegge advarsel, overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt ved overtredelse av bestemmelsene, jf. loven §§ 10-2

¹⁷ Forbrukertilsynet. (2023) Tilgjengelig fra: [Forbrukertilsynet mener «Oskars trippel sjoko» markedsføres ulovlig mot barn - Forbrukertilsynet](#)

til 10-4. Det er angitt nærmere krav ved vurdering av overtredelsesgebyr i kringkastingsforskriften kapittel 10. Markedsrådet er klageinstans for Forbrukertilsynets vedtak.

Markedsrådet behandlet en sak om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn, i sak MR-1993-17 (Nordisk Kellogg AS og TV2 AS). Saken gjaldt reklamefilm for Kelloggs frokostblanding. Filmen blandet vanlig film og animasjon, og de to barna som spilte i filmen ble en del av tegnefilmen. Reklamefilmen ble sendt fra kl. 19.57 og utover. Markedsrådets flertall anså barn for å være en viktig målgruppe for produktet, og uttalte at markedsføring som får barn til påvirke de voksne til innkjøp av produktet, vil kunne anses som «særlig rettet mot barn». Reklamefilmen var etter flertallets mening utformet med sikte på å komme i kontakt med barn idet utstrakt bruk av animasjon, eventyrfigurer, barn i hovedrollen og sang er effekter som har en særlig påvirkningskraft overfor barn. Flertallet uttalte at sendetidspunkt i dette tilfellet ikke var avgjørende og fant filmen i strid med kringkastingslovens § 3-1.

3.2.3 Opplæringslova og privatskolelova

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) og lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova), pålegger skoleeieren en plikt til å sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som er egnet for å skape kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, atferd og verdier. Dette gjelder alle elever uavhengig av deres alder. Reglene er ikke avgrenset mot visse produkter, og omfatter dermed også næringsmidler. Begge lovene forbyr markedsføring av næringsmidler til barn i de tilfellene der markedsføringen finner sted på skolens område og den anses egnet for å skape et kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, atferd og verdier.

Den enkelte skoleeier må foreta en konkret skjønsmessig vurdering av den enkelte reklame. Vurderingen av hva som er uønsket eller uheldig påvirkning, vil variere. Elevenes alder og modenhet vil ha betydning for vurderingen.

Statsforvalteren fører tilsyn med reklameforbudet etter opplæringslova, mens Utdanningsdirektoratet fører tilsyn etter privatskolelova. Begge tilsynsmyndigheter kan gi pålegg om retting.

3.2.4 Alkoholregelverket

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) § 9-2 oppstiller et reklameforbud for alkoholholdig drikk, og forbudet er nærmere utdypet i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften) kapittel 14. Reklameforbudet omfatter all direkte reklame for alkoholholdig drikk og reklame for varer med samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk. I tillegg er det forbudt å la slike varer inngå i markedsføring av andre varer eller tjenester.

Alkoholforskriften har følgende definisjon av «reklame» i § 14-2 første ledd:

«Med reklame forstås enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder reklame i trykt skrift, film, radio, fjernsyn, telefonnett, datanettverk, lysreklame,

plakater, skilt og lignende innretninger, avbildninger, utstillinger og liknende, distribusjon av trykksaker, vareprøver mv.»

Av bestemmelsens andre ledd følger det at det «foreligger markedsføringsøyemed dersom et siktemål med kommunikasjonen er å fremme salg».

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for alkoholreklameforbudet og kan gi pålegg om retting og tvangsmulkt, herunder forhåndsfastsatt tvangsmulkt, jf. alkoholloven § 9-4. Direktoratet kan også på visse vilkår pålegge fjerning av digitalt nettinhold mv, jf. alkoholloven § 9-4 tredje ledd. Når alkoholloven § 10-5 trer i kraft, kan direktoratet ilegge overtredelsesgebyr. Markedsrådet er klageinstans for Helsedirektoratets vedtak ved brudd på reklameforbudet.

Som ledd i kontroll med utøvelsen av kommunale salgs- og skjenkebevillinger etter § 1-9, har også kommunene et selvstendig ansvar for å håndheve reklameforbudet.

3.2.5 Tobakksregelverket

I henhold til lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) § 22 er «alle former for reklame for tobakksvarer forbudt». Forbudet gjelder både direkte og indirekte reklame og i alle medier og kanaler. Forbudet omfatter også merker som hovedsakelig er kjent som tobakksvarer, og tobakksvarer må ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester. Det er også forbud mot tobakkssponsing, jf. tobakksskadeloven § 23. I forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame m.v., er forbudet presisert, og det er fastsatt enkelte unntak.

Reklameforbudet gjennomfører direktiv 2003/33/EF om reklame for og sponsing av tobakksvarer, men går lenger enn EØS-forpliktelsene. I direktivet er reklame definert som «alle former for kommersiell kommunikasjon som direkte eller indirekte tek sikte på å fremje salet av ei tobakksvare» og sponsing er definert som «alle former for offentlig eller privat tilskot til eit arrangement, ei verksemd eller ein einskildperson med det føremålet eller den direkte eller indirekte verknaden å skulle fremje salet av ei tobakksvare», jf. artikkel 2.

I tillegg til reklame- og sponsingsforbudet, inneholder tobakksskadeloven bl.a. forbud mot selvbetjening i § 19, forbud mot gratis utdeling i § 20, forbud mot rabatter i § 21 og forbud mot synlig oppstilling på utsalgssteder i § 24. Alle disse forbudene har også en kobling til reklameforbudet.

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet og kan pålegge retting og tvangsmulkt, herunder forhåndsfastsatt tvangsmulkt, jf. tobakksskadeloven § 36. Etter § 36 d kan direktoratet på visse vilkår gi pålegg om fjerning av digitalt nettinhold mv. I ny § 36 a har direktoratet også hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, men bestemmelsen har ikke trått i kraft. Markedsrådet er klageinstans for Helsedirektoratets vedtak om brudd på reklameforbudet.

3.2.6 Kosmetiske inngrep

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. § 13 stiller krav til «forsvarlig, nøktern og saklig» markedsføring. I forskrift 1. juli 2005 nr. 749 om markedsføring av kosmetiske

inngrep, er det bl.a. gitt begrensninger knyttet til markedsføring fra klinikker eller helsepersonell som tilbyr kosmetiske inngrep. I forskriften § 4 andre ledd er det inntatt et forbud mot markedsføring som er utformet «slik at den kan oppfattes av barn under 18 år å være rettet mot deres aldersgruppe». Markedsføringen skal heller ikke utformes på en måte som bidrar til kroppspress hos barn.

Overtredelser av reklameforbudet kan medføre ulike reaksjoner fra Statens helsetilsyn eller statsforvalteren, jf. helsepersonelloven kap. 11 og helsetilsynsloven, herunder pålegg om kompetanseheving eller tilbakekall av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning.

3.2.7 Legemidler

Forskrift 18. desember 2009 nr. 1839 om legemidler til mennesker § 13-5 forbyr markedsføring av reseptbelagte legemidler mot allmennheten. Videre må reklame og medisinske påstander for medisinsk utstyr være riktige og sannferdige. Direktoratet for medisinske produkter fører tilsyn og kan kreve den konkrete reklamen stoppet eller inndratt, og har også mulighet til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

3.2.8 Pengespill

Begrensninger i markedsføring av pengespill er regulert i lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven). I henhold til lovens § 6 kan det kun reklameres for pengespill «så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud». Videre er det forbudt å markedsføre ulovlige pengespill, dvs. pengespill som ikke har tillatelse etter norsk lov.

Når det gjelder markedsføringen av lovlige pengespill oppstiller forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill flere begrensninger. Det framgår bl.a. av forskriften § 17 at det ikke er tillatt «å bruke personer under 18 år i markedsføring av pengespilltilbudet eller som del av pengespilltilbyderens merkevarebygging».

I pengespilloven § 6 andre ledd fremkommer det at det er forbudt «å markedsføre pengespill mot mindreårige». Det understrekes i merknadene til bestemmelsen at forbudet også innebærer «at markedsføringens innhold ikke skal tilpasses barn eller unge som målgruppe, f.eks. ved at det fokuseres på aktiviteter eller interesser som først og fremst er populære blant barn.», jf. Prop. 220 L (2020-2021). Videre at «dette vil være forbudt, også der markedsføringen ikke er spesifikt rettet mot en fysisk mindreårig gjennom kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon». Det er for øvrig 18-årsgrense for pengespill, jf. pengespilloven § 7.

Begrepet «markedsføring» er ikke definert i pengespilloven eller -forskriften. Det framgår imidlertid av forarbeidene at begrepet i utgangspunktet omfatter «all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill».

Lotteritilsynet fører tilsyn med markedsføringsforbudet. Lotterinemnda er klageinstans. Brudd på regelverket kan bl.a. føre til pålegg om retting og tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, jf. lovens kapittel 6.

3.3 EØS- og WTO-rettslige rammer

Forslagene i dette høringsnotatet må vurderes opp mot EØS-rettslige krav i harmonisert regelverk og etter reglene om handelshindrende virkemidler. Videre må det tas hensyn til avtaler under Verdens handelsorganisasjon (WTO), som i likhet med EØS-retten setter rammer for nasjonale regler som kan påvirke handel og vareflyt over landegrensar. Disse rettslige rammene gjennomgås ifm. departementets vurderinger i punkt 6.6 og 6.7.

3.4 Menneskerettigheter

3.4.1 Barns rettigheter

Barn har et særskilt vern etter Grunnloven § 104, og flere av de sentrale rettighetene i barnekonvensjonen er løftet inn i denne bestemmelsen. Grunnloven § 104 innebærer en selvstendig plikt til å ta hensyn til barnets beste ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn.

FNs konvensjon om barnerettigheter (barnekonvensjonen) er sentral for vurderinger knyttet til å ivareta barns interesser. Det er staten som er pliktsubjektet i konvensjonen. Den enkelte stat plikter å iverksette tiltak, inkludert lovgivningsmessige og administrative tiltak, for å gjennomføre rettighetene som følger av konvensjonen. Slike tiltak skal skje i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser staten har til rådighet. Når barnekonvensjonen omtaler barns rettigheter, gjelder det alle barn under 18 år, med mindre nasjonal rett fastsetter en lavere myndighetsalder, jf. barnekonvensjonen artikkel 1. Videre har konvensjonen fire grunnleggende prinsipper; ikke-diskriminering i artikkel 2, hensynet til barnets beste i artikkel 3, retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6, og retten til å bli hørt i artikkel 12.

FNs komite for barns rettigheter (Barnerettskomitéen) publiserer generelle kommentarer til barnekonvensjonen, bl.a. om hvordan rettighetene etter konvensjonen bør forstås og anvendes. Disse utdyper enkelte elementer som komitéen mener bør tolkes inn i rettighetene, og anses som retningslinjer for innholdet i barnekonvensjonen.

I henhold til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, plikter stater å ta hensyn til og vurdere barnets beste. Hensynet til barnets beste skal tillegges stor vekt. I 2013 leverte Barnerettskomitéen generelle kommentarer til denne artikkelen. Komitéen understreker bl.a. at man må ha en helhetlig tilnærming til å ivareta barnets beste, og at vurderingen får betydning for, og må bakes inn i, andre rettighetsbestemmelser. Barnerettskomitéen har også understreket at barnets beste skal være det bærende hensynet i alle saker som omfatter barn. FN's komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter henviser til barnekonvensjonen når den spesifikt behandler barns rettigheter. Den henviser bl.a. til at i all politikk og i alle programmer rettet mot å garantere retten til helse for barn og unge, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I 2013 leverte Barnerettskomitéen generelle kommentarer om statens plikter vedrørende næringslivets påvirkning på barns rettigheter. Komitéen påpeker bl.a. at det er viktig å ta hensyn til barnets beste ved utvikling av politikk og regelverk knyttet til næringslivets aktiviteter. Tilsvarende påpekes av

Barnerettskomitéen i deres generelle kommentar No. 25 (2021), om barns rettigheter i tilknytning til digitale medier. I avsnitt 41 står det at statene skal ta hensyn til barnets beste ved regulering av reklame og markedsføring rettet mot og tilgjengelig for barn.

I henhold til artikkel 24 i barnekonvensjonen, har barn rett til høyest oppnåelig helsestandard. Barnets rett til helse er også en grunnleggende forutsetning for andre rettigheter, som f.eks. artikkel 6 om retten til liv og statens plikt til å legge til rette for barnets overlevelse og utvikling. I 2013 leverte Barnerettskomitéen generelle kommentarer til artikkel 24 om retten til helse. Disse utdyper enkelte elementer som komitéen mener bør tolkes inn i rettigheten. Barnets rett til høyest oppnåelig helsestandard innebærer at staten har plikt til å respektere, beskytte og oppfylle denne rettigheten. Dette innebærer bl.a. en plikt for staten til å sørge for gode forutsetninger for å oppnå god helse, f.eks. gjennom folkehelseiltak, inkludert lovgivning. Det fremgår av Barnerettskomitéens generelle kommentarer at rettigheten innebærer barnets rett til å vokse og utvikle seg til sitt fulle potensial og leve under forhold som gir dem anledning til å oppnå god helse. Det nevnes at dette kan oppnås ved implementering av programmer som tar for seg de underliggende forutsetningene for helse. Videre inkluderer dette iverksetting av politikk som fremmer god helse. Det vises bl.a. til avsnitt 2 og 73 i kommentarene. Videre understreker Barnerettskomitéen at det er viktig å ha med seg barnets beste i spørsmål og vurderinger knyttet til deres helse og utvikling, inkludert utvikling og implementering av tiltak som påvirker underliggende forutsetninger for deres helse.

Barnerettskomitéen anser at retten til helse i artikkel 24 også innebærer en oppfordring til staten om å beskytte barnet mot skadelig markedsføring. Dette fremgår av generell kommentar nr. 15 (2013) avsnitt 47 og 65. Barnerettskomitéen fremholder i avsnitt 47 at markedsføring av energitett mat og drikke med høyt fett-, sukker- og/eller saltinnhold bør reguleres, som et ledd i at statene bør adressere utfordringer med overvekt og fedme hos barn. Komitéen har også kommentarer knyttet til virksomheters ansvar og en oppfordring om at også virksomheter bør handle og innrette seg med hensyn til barns rett til helse og barnets beste. Det framgår bl.a. av avsnitt 81 at private virksomheter bør begrense markedsføring av energitett og næringsfattig mat og drikke.

3.4.2 Ytringsfrihet

Ytringsfriheten har et særskilt vern etter Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10. Det framgår av EMK artikkel 10 at enhver har rett til ytringsfrihet. Rettigheten omfatter bl.a. frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og idéer. Kommersielle ytringer har også et visst vern etter de nevnte bestemmelsene.

Hvorvidt kommersielle ytringer skal ha grunnlovsværn, ble drøftet særskilt i forbindelse med vedtakelsen av den endrede Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 3.5. I debatten ble det presisert at selv om ordlyden i § 100 innebærer at kommersielle ytringer i prinsippet har konstitusjonelt vern, ligger de utenfor ytringsfrihetens kjerneområde, og har et svakere vern enn ytringer om spørsmål av allmenn interesse.

Retten til ytringsfrihet er ikke absolutt, men kan begrenses på nærmere vilkår. Dette framgår av Grunnloven § 100 andre ledd, forutsatt at «særleg tungtvegande omsyn gjer det forsvarleg halde opp imot grunngevingane for ytringsfridommen». Begrunnelsene for ytringsfriheten som det vises til er «sanningssøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet», jf. § 100 første ledd. Videre framgår det av EMK artikkel 10 nr. 2 at det kan gjøres innskrenkninger i retten til ytringer. Forutsetningen er at slike regler må ha hjemmel i lov, være nødvendige i et demokratisk samfunn og begrunnes i et av de opplistede hensynene, f.eks. å beskytte helse eller moral eller verne om andres rettigheter. Grunnloven og EMK er derfor ikke til hinder for å innføre forbud mot visse typer markedsføring. Det vises bl.a. til eksisterende regelverk om markedsføringsforbud av alkohol, tobakk og pengespill.

4 Gjeldende uregulerte ordninger

4.1 Matbransjens faglige utvalg - MFU

Opprettelse, organisering og funksjon

Det har i Norge vært frivillige retningslinjer om markedsføring av mat og drikke til barn og unge fra 2007. I 2012 og 2013 sendte myndighetene på høring forskriftsforslag om regulering av markedsføring. I stedet for å innføre forskriftsregulering, ble det besluttet at bransjen skulle få anledning til å vise at selvregulering kunne oppnå samme formål. I juni 2013 kom retningslinjene som etablerte Matbransjens Faglige Utvalg (MFU), med hensikt å begrense markedsføring av mat og drikke rettet mot barn. Retningslinjene ble revidert i 2016 og 2019. Gjeldende retningslinjer ligger på mfu.as.

MFU-ordningen er en bransjestyrt selvreguleringsordning. Annonsørforeningen (ANFO), NHO Mat og Drikke og Virke finansierer og har ansvaret for ordningen, samt utnevner hvem som sitter i styret. Det er kun aktører fra matbransjen som sitter i det nåværende styret. Styret avgjør hvilke retningslinjer som skal gjelde, har ansvar for budsjett og økonomi, revidering av retningslinjer og produktlisten, og for oppnevning av representantene til selve utvalget.

Utvalget består av syv medlemmer. Lederen skal være jurist. Deretter skal det være ett medlem med juridisk kompetanse og bransjeerfaring, ett medlem med ernæringskompetanse fra bransjen, to medlemmer med markedsføringserfaring fra bransjen, ett medlem fra allmennheten og ett medlem fra myndighetene. Utvalget behandler klager om brudd på retningslinjene og foretar forhåndsavklaringer av markedsføring på forespørsel fra bransjen. Medlemmene skal være uavhengige til sakene som behandles, men det gjelder ikke i vurdering av forhåndsavklaringer. Habilitet vurderes iht. forvaltningsloven (fvl.) § 6. Vedtak fattes med alminnelig flertall. Utvalget kan også anbefale revisjon av retningslinjene, produktlisten og/eller veiledningen.

Retningslinjene tok utgangspunkt i forskriftsforslaget som var på høring sommeren 2013. I henhold til gjeldende retningslinjer er det forbud mot markedsføring av enkelte mat- og drikkevarer rettet mot barn under 13 år. For ungdom skal det utvises aktsomhet i

markedsføring. Produktene som omfattes er kategorisert i en egen produktliste for energitette, salte, søte eller næringsfattige næringsmidler, omtalt som usunne mat- og drikkevarer. Med markedsføring menes salgsfremmende tiltak, men MFUs retningslinjer presiserer at selve produktet inkl. emballasjen, ordinær hylleplassering og sponing er unntatt. Likevel skal det i vurderingen av en overtredelse gjøres en helhetsvurdering der f.eks. emballasjens utforming kan spille inn i vurderingen av markedsføringen av et produkt. Dette fremgår av retningslinjene og er nærmere presisert i veilederen.

Enhver kan sende inn klage på markedsføringsaktivitet via nettsiden eller per post. Aktøren som er ansvarlig for den aktuelle aktiviteten, skal få mulighet til å uttale seg. Deretter behandler utvalget klagen opp mot gjeldende retningslinjer. Dersom en aktør får et vedtak mot seg, skal dette publiseres i en pressemelding på NTB.

Utvalget foretar også forhåndsavklaringer av markedsføringskampanjer, ved at virksomheter som henvender seg får vurdert fremtidige markedstiltak. En slik avklaring vil imidlertid ikke være bindende ved en ev. senere klage, men anses som veiledende. Det føres ikke aktivt tilsyn med at retningslinjene til MFU-ordningen følges.

Evalueringer av MFU

Helsedirektoratet evaluerte MFU-ordningen i 2016. De mest relevante resultatene og konklusjonene var følgende: Det bør gjennomføres mer grundige evalueringer; hva som anses som markedsføring er for snevert; aldersgrensen bør heves til og med 15 år; det bør etableres en åpen dialog med de som vil gi innspill; reguleringsordningen bør gjøres mer etterprøvbart; det er positivt at reklamer er blitt felt og stoppet; ordningen har en preventiv effekt; praksis for kinoreklame er blitt skjerpet; praksis internt i bransjen er blitt endret og markedsføringstrykket er redusert, med unntak av reklame i sosiale medier. Reaksjonene ved brudd på retningslinjene ble nevnt som en utfordring, og det ble stilt spørsmål ved om kun publisering av vedtaket har tilstrekkelig effekt.

Videre påpekte direktoratet bl.a. at nettsiden bør tilpasses slik at også barn kan sende inn klager, ordningen bør bli bedre kjent blant forbrukere, og det er behov for proaktivt arbeid for å avdekke ev. brudd. Videre nevnte direktoratet følgende styrker ved ordningen: Den blir godt ivaretatt av sekretariatsleder, håndtering av henvendelser skjer på en hensiktsmessig måte, bred erfaring blant utvalgsmedlemmene og prosessen er transparent. Helsedirektoratet oppsummerte sin evaluering med at det er svært viktig og positivt at det eksisterer en ordning som spesifikt regulerer markedsføring av mat og drikke til barn.

Folkehelseinstituttet evaluerte ordningen i 2020. Den viste at det blant aktører fra bransjen, frivillig sektor og helsemyndighetene var bred enighet om at samfunnet skal legge til rette for å sikre barn og unge et godt kosthold for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer og overvekt og fedme. Den viste også enighet om at markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn bør begrenses, men det var ulike meninger om hvor godt MFU-ordningen i praksis gjør dette, særlig knyttet til aldersgrensen. Ordningens mulighet for forhåndsavklaringer ble påpekt som en styrke. Evalueringen viste videre at foreldre med barn under 16 år mente at det er viktig å beskytte barn og unge mot slik markedsføring. Om lag en tredel av foreldrene hadde hørt om MFU. Folkehelseinstituttet foreslo at

departementet i sin dialog med MFU-eierne burde ta opp følgende tema med tanke på å utvikle ordningen videre:

- Fokus på markedsføring av usunn mat og drikke i digitale medier
- Anvende aktsomhetspunktet i større grad (gjelder ungdom i alderen 13–15 år)
- Sikre at klagebehandlingen består
- Etablere rutiner for oppfølging av reaksjoner
- Finne ordninger for erfaringsdeling fra forhåndsavklaringer
- Få en åpen praksis ved revidering av ordningen
- Vurdere en utvidet brukerinvolvering
- Vurdere å etablere rutiner for uavhengige tilsyn

Justeringer i MFU-ordningen

Det er gjort flere endringer i MFU-ordningen, f.eks. tydeliggjøring av når markedsføring uansett skal anses rettet mot barn under 13 år (endring i 2016), konkretisering av aldersaspektet rundt aktsomhetsnormen (2019) og åpning for å be om forhåndsavklaringer. Videre har nettsidene blitt oppdatert og eierne har bl.a. lansert MFU-skolen for å øke synligheten.

Etter Folkehelseinstituttets evaluering i 2020, kontaktmøter med departementene og observasjoner av samfunnsutviklingen, har ytterligere justeringer i ordningen blitt diskutert i MFU-styret. I et brev til Helse- og omsorgsdepartementet, datert 25. august 2023, skriver MFU at de har diskutert muligheten for å heve aldersgrensen for reklameforbudet til 15 eller 16 år. De påpeker at dette vil innebære utfordringer med tanke på avgrensninger og forutsigbarhet for aktørene, men at de er åpne for å diskutere det videre. I brevet sier MFU at de vil vurdere klargjøringer relatert til vareplassering, tydeliggjøre krav ved bruk av spesifikke kanaler i sosiale medier, å få inn en digitalekspert i MFU, å inkludere ytterligere aktører i verdikjeden for å ansvarliggjøre disse, og øke kjennskapen til MFU-ordningen. MFU skriver også at de har påbegynt oppdatering av produktlisten, og at de er åpne for å diskutere MFUs mulighet til å føre tilsyn på eget initiativ og bedre representasjon av forbrukersiden i MFU. Ifølge MFUs eiere er arbeidet med mulige justeringer i ordningen satt på vent frem til ordningens fremtid er avklart.

4.2 Fagutvalget for influencermarkedsføring – Fim

I 2019 ble Fagutvalget for influencermarkedsføring (Fim) opprettet av ANFO og Mediebedriftenes Landsforening, etter modell av MFU. Formålet er å bidra til god og ansvarlig markedsføringspraksis for aktører som arbeider med påvirkermarkedsføring. Målet er å redusere utseende- og kroppspress. Ordningen omfatter markedsføring av kosttilskudd (herunder energidrikk) og kosmetiske inngrep. Hovedoppgaven til Fim er å behandle klager på påvirkermarkedsføring som klager mener fører til kroppspress og utseendepress for barn og unge voksne under 24 år. I tillegg kan Fim foreta forhåndsavklaringer.

4.3 EU Pledge

I EU er det flere virksomheter som har knyttet seg til EU Pledge. Dette er et frivillig initiativ fra 22 ledende næringsmiddelaktører, som svar på EUs oppfordring til matbransjen om å bruke markedsføringen til å bistå foreldre i å gjøre gode valg for deres barns kosthold og livsstil. Ordningens retningslinjer er innrettet mot å beskytte barn til og med 12 år. Retningslinjen omfatter TV, trykte media, internett, radio, kino, produktplassering og direkte markedsføring. Enhver kan sende inn klager på markedsføring og disse blir vurdert av en komité med markedsføringsekspert. Medlemsbedrifter kan også få forhåndsavklaringer mot et gebyr. I perioden 2018–2021 ble 66 klager behandlet, og kun 11 av disse medførte fellelser.

5 Erfaringer fra andre land

Canada

Forbrukervernloven i Quebec forbyr all kommersiell markedsføring rettet mot barn under 13 år i TV, radio, trykte medier, på internett, mobiltelefoner og skilt samt ved bruk av reklameprodukter. Forbudet omfatter bl.a. reklame for mat og drikke. Tre kriterier avgjør om markedsføringen er rettet mot barn under 13 år; om produktet er ment for eller særlig appellerer til barn, om reklamens utforming er appellerende til barn, og om tid og sted for reklamen gjør at barn kan utsettes for den. Det er fastsatt unntak for reklame i barneblader, underholdningsarrangementer for barn, i butikkvinduer og på pakninger, så fremt reklamen ikke overdriver produktet eller direkte lokker barn til å kjøpe det.

En egen selvreguleringsordning for reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn ble vedtatt i 2007, men flere evalueringer viste at ordningen ikke var effektiv. Et lovforslag om forbud mot reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn under 17 år ble vedtatt av parlamentet i første runde i 2018 med stor tilslutning. Forslaget gikk imidlertid ikke igjennom i andre runde i 2019 og ble dermed ikke endelig vedtatt.

Chile

Chile har siden 2016 satt restriksjoner for reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn under 14 år i en egen lov.¹⁸ Slike produkter kan ikke selges eller markedsføres på skoler. De kan heller ikke markedsføres i media eller andre kommunikasjonskanaler som er rettet mot barn under 14 år, herunder plakater, salgssteder, TV, radio, internett eller tidsskrifter. Reklamen anses som rettet mot barn under 14 år dersom et TV-program eller en nettside har mer enn 20 pst. barn under 14 år som publikum/besøkende. Det er også forbudt å markedsføre usunn mat på TV mellom kl. 6 og 22. Usunne produkter kan heller ikke deles ut gratis til barn og det kan ikke tas i bruk reklameartikler som leker, klistremerker, animasjoner, interaktive spill, apper mv. Reklamekarakterer kan ikke benyttes på pakninger til usunn mat og drikke, og mat og drikke med et høyt innhold av sukker, mettet fett, salt og/eller energi er underlagt en egen merkeordning.

¹⁸ Law No. 20.606 on the Nutrient Composition of Food and its Advertising (the Food Law).

Portugal

I 2019 innførte Portugal lovrestriksjoner på reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn under 16 år, jf. lov 30/2019. Slik reklame er ikke tillatt 30 minutter før og etter programmer rettet mot barn eller hvor minst 25 pst. av seerne er under 16 år. Forbudet omfatter TV, radio, audiovisuelle tjenester og kino, samt nettsider, apper og sosiale medier med innhold ment for denne aldersgruppen. Loven innfører også restriksjoner på digital markedsføring og reklameforbud i skoler.

Storbritannia

Den engelske kommunikasjonsloven gir myndighetene hjemmel til å fastsette retningslinjer for programmer for barn under 16 år. Det er forbud mot reklame for usunn mat og drikke under og i tilknytning til programmer som appellerer til de under 16 år, inkludert sponsoring, produsert under britisk jurisdiksjon. Programmets appell til barn under 16 år avgjøres ut ifra en vurdering av om andelen seere/lyttere er høyere enn andelen barn under 16 år i befolkningen. Tilsynet finansieres av industrien og håndheves av et uavhengig utvalg, som opererer ut ifra en kontrakt med myndighetene. Dette systemet er altså bygget på samregulering mellom myndighetene og bransjen.

Tilsvarende retningslinjer er senere fastsatt også for andre kanaler, som aviser, tidsskrifter, plakater, kino, digitale medier, apper, spill mv. Det avgjørende for om forbudet kommer til anvendelse, er om reklamen fremmes på en kanal for barn eller om over 25 pst. av brukerne er under 16 år.

Evalueringer har vist at retningslinjene har hatt begrenset effekt. I 2020 fremla britiske myndigheter en ny strategi mot fedme blant barn og voksne. Et forslag om forbud mot reklame for usunn mat og drikke på TV mellom kl. 5:30 og 21 ble sendt på høring i 2020, sammen med forslag om reklameforbud i digitale medier.¹⁹ Det ble også foreslått forbud mot særskilte rabatter som f.eks. «kjøp én og få én gratis», forbud mot gratis påfyll av usunn drikke og forbud mot plassering av usunn mat ved inngangspartier, hyllekortsider og kasser på salgssteder. Radio, trykksaker, utendørs skilting, direkte markedsføring og kino var ikke inkludert i forslaget. Små virksomheter ble foreslått unntatt fra forbudene.

Det ble ikke satt noen aldersgrense for reguleringene, slik at forbudene for digitale medier og i salgssituasjoner vil beskytte alle, mens TV-forbudet kun vil beskytte dem som ikke ser på TV etter kl. 21. Når det gjelder reklameforbudet i digitale medier, kan selskaper fortsatt reklamere på egne nettsider og egne sider i sosiale medier. Forbudet er også begrenset til betalt reklame, slik at brukergenerert eller -delt innhold er unntatt.

I stedet for en barnerettet regulering, er den britiske regjeringens formål å redusere barns *eksponering* for reklame for usunn mat og drikke. De innrettet derfor reguleringen ut ifra tidspunkt (TV), mediekanal (totalforbud for betalt reklame i digitale medier) og type markedsføring (forbud mot markedsføringsteknikker på salgssteder som pris- og volumrabatter samt produktplassering).

¹⁹ [Introducing further advertising restrictions on TV and online for products high in fat, salt and sugar: government response - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/response/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-products-high-in-fat-salt-and-sugar)

Lovforslaget ble vedtatt i april 2022, og tiltaket med hylleplassering trådte i kraft i oktober 2022. Reklameforbudet og tiltakene om pris- og volumrabatter hadde tiltenkt ikrafttredelse 1. januar 2023, men er utsatt til oktober 2025 på grunn av søksmål fra enkelte bransjeaktører.

Enkelte kommuner har innført egne reguleringer. I 2019 innførte London restriksjoner på reklame for usunn mat i Londons kollektivtransport, som ser ut til å ha ønsket effekt.²⁰ Det kan ikke reklameres for mat og drikke med høyt innhold av fett, salt og sukker på noen slike transportmidler. Mat- og drikkeprodusenter, restauranter og andre matleverandører må markedsføre for sine sunnere produkter heller enn kun deres varemerke. Det kan gis unntak fra forbudet dersom det kan dokumenteres at det aktuelle produktet ikke bidrar til overvekt blant barn. Bristol bystyre vedtok i 2021 at reklame for usunn mat og drikke ikke skal forekomme på kommunens grunn.

Enkelte andre land

Flere land har innført lovforbud mot reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn på TV, herunder Bulgaria (også trykte medier), Frankrike (også audiovisuelle medier), Irland, Mexico, Polen, Sør-Korea, Taiwan og Tyrkia. Aldersgrensen varierer fra 12 til 18 år. Flere har også forbud mot tilgift og påbud om helseadvarsler som del av reklamen.

Brasil har et generelt forbud mot markedsføring spesielt rettet mot barn, som benytter virkemidler som barnslig språk, barnesanger, kjendiser eller karakterer som appellerer til barn, animasjoner, dukker, samleobjekter, konkurranser eller spill som appellerer til barn.

Den **finske** forbrukervernloven regulerer all reklame rettet mot forbrukere, herunder markedsføring av mat og drikke overfor barn. Forbrukerombudet har utarbeidet retningslinjer i samarbeid med helsemyndighetene. Disse klargjør at formålet med reklamen må være tydelig, ikke villedende og ikke oppfordre til usunne matvaner blant barn. Det oppfordres også til aktsomhet ved bruk av markedsføringsteknikker som særlig appellerer til barn. Eksempler på saker hvor reklamen har blitt ansett ulovlig har vært bruk av leker i form av samleobjekter, konkurranser som kun er åpne ved kjøp, inntrykk av at den aktuelle varen gjør barnet mer populær og skjult reklame i form av en historie.

I **Irland** innførte bransjen i 2018 frivillige retningslinjer for markedsføring av usunn mat og drikke for ikke-kringkastingsmedia (dvs. digitale, trykte, kino samt media utenfor hjemmet), sponning av matindustrien og plassering av mat og drikke i dagligvarehandelen. Slik markedsføring skal ikke gjennomføres i såkalte barnemedier (som spesifikt brukes av grupper under 15 år eller der disse utgjør mer enn 50 pst. av publikum/brukere). Markedsføring utenfor barnemedier skal ikke inkludere lisensierte karakterer eller kjendiser som er populære blant barn eller bruke konkurranser for barn. Videre er det begrensninger i utstilling av usunn mat og drikke innenfor 100 meter fra skoler, og sponning av sportssider

²⁰ Yau A, m.fl (2022). Changes in household food and drink purchases following restrictions on the advertisement of high fat, salt, and sugar products across the Transport for London network: A controlled interrupted time series analysis. PLoS Med. 2022 Feb 17;19(2):e1003915.

er ikke lov. Omgivelser primært brukt av barn skal være fri for alle typer markedsføring av usunn mat og drikke.

I 2011 inngikk helsemyndighetene i **Latvia** en avtale med bransjen om at brus ikke skal markedsføres til barn under 12 år. Avtalen omfatter reklame på TV, internett og i pressen dersom minst 50 pst. av publikum er barn. Fra 2016 innførte Latvia en aldersgrense på 18 år for salg av energidrikk. I tillegg må energidrikk utstilles separat fra andre matvarer og med en helseadvarsel på salgsstedet. Reklame for og salg av energidrikk er ikke tillatt i skoler og offentlige bygninger. I reklamer for energidrikk må 10 pst. avsettes til helseadvarsel. Det kan heller ikke være noen koblinger til sportsaktiviteter, alkohol eller tørsteslukking. Reklame for energidrikk er forbudt før, under og etter TV-program og i trykte media som retter seg mot barn under 18 år.

I **Litauen** har det siden 2014 vært forbudt for produsenter av energidrikk å sponse steder og arrangementer for barn under 18 år, som skoler, kino, teater og sportsarrangement.

Peru innførte i 2013 en egen lov om usunn mat for barn og unge. Loven inneholder bl.a. restriksjoner på reklame for usunn mat og drikke rettet mot barn under 16 år, og gjelder alle markedsføringskanaler. Restriksjonene går bl.a. ut på at det ikke er tillatt med gaver eller andre fordeler ved kjøp av usunn mat og drikke, bruk av karakterer som er kjent for barn eller manglende bruk av alderstilpassede porsjoner. Usunn mat er også pålagt egen advarselsmerking.

USA har ingen føderal lovgivning på området, men enkelte lokale reguleringer. I deler av **California** er det forbudt for restauranter å gi ut leker eller andre tilgifter til barns måltider med mindre måltidet oppfyller visse ernæringsmessige standarder.

6 Departementets vurderinger og forslag

6.1 Behovet for regulering

Helse- og omsorgsdepartementet mener at det er viktig at alle barn får gode forutsetninger for god helse. Dette innebærer at vi må legge til rette for at befolkningen skal kunne ha et sunt og helsefremmende kosthold. Usunt kosthold er en viktig risikofaktor for utvikling av ikke-smittsomme sykdommer og overvekt og fedme. Samfunnsstrukturelle tiltak for å fremme et sunt kosthold og legge til rette for sunne matomgivelser, er viktige virkemidler i dette arbeidet fordi de påvirker befolkningens matvalg og dermed risikoen for sykdom.

Det er en tydelig sammenheng mellom markedsføring og matpreferanser, hvilken mat barn eksponeres for og matinntaket deres.²¹ Erfaringer og kunnskap fra andre folkehelseområder, som alkohol- og tobakksfeltet, tilsier også at det er en klar sammenheng mellom markedsføring, etterspørsel og konsum. Det er derfor viktig at barn beskyttes mot markedsføring av produkter som er helsemessig uønsket ut fra et kostholdsperspektiv. Utgangspunktet er at det fra et kostholdsperspektiv er ønskelig å bevege seg mot en null-

²¹ Boyland E m.fl. Association of food and nonalcoholic beverage marketing with children and adolescents' eating behaviors and health: a systematic review and meta-analysis. JAMA Pediatr. 2022;176(7):e221037.

toleranse for slik markedsføring overfor barn. Detaljerte beskrivelser av markedsføringstrykket er derfor mindre interessant. Markedsføring av usunn mat og drikke kan påvirke kostholdet til barna i en negativ retning, og vaner som dannes tidlig i livet følger ofte barna inn i voksenlivet.

Departementet har en helhetlig tilnærming til utfordringer med kostholdsrelaterte sykdommer, inkludert overvekt og fedme. Regulering av markedsføring av usunn mat og drikke er kun ett virkemiddel, og en del av en bredere tiltakspakke. Samarbeidet med matbransjen gjennom Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold, målrettet informasjon og andre virkemidler rettet mot f.eks. barnehager og skoler, er også viktige. Tiltakene er komplementære og skal samlet sett bidra til en utvikling som fremmer et sunt kosthold og sunne matomgivelser. Departementet mener imidlertid at det er særlig viktig å regulere markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn som del av kostholdspolitikken. Dette vil bidra til å redusere barns etterspørsel etter usunne produkter og på sikt bidra til bedre kosthold i befolkningen. Å begrense markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn kan også anses som et mindre inngripende og mer kostnadseffektivt tiltak enn flere andre tiltak på kostholdsområdet.

Departementet støtter seg til anbefalinger fra WHO og den norske ekspertgruppa som har kommet med anbefalinger på tiltak som kan føre til et bedre kosthold og utjevne sosiale forskjeller i kostholdet. Etter departementets syn vil høringsforslaget ha beskjedne kostnader og administrative konsekvenser. Dette omtales nærmere i kapittel 8. Mulighetene for nyttevirkinger anses som store. Etter departementets syn veier vektingen av barns rettigheter og helsefordelene ved et markedsføringsforbud opp for det ev. inntektstapet som visse næringsaktører potensielt får og myndighetenes kostnader knyttet til tilsyn. Departementet antar at de reelle nyttevirkningene sannsynligvis vil bli langt høyere enn kostnadene, særlig i et langsiktig perspektiv. Helseeffekter til enkeltindivider kommer umiddelbart dersom kostholdet endres i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. Dersom det tas høyde for at helsegevinsten av å fremme et sunt kosthold og dermed forebygge kostholdsrelaterte sykdommer gjennom tiltak rettet mot barn først og fremst vil ha effekt på lang sikt, fremstår et forbud mot markedsføring av usunne næringsmidler til barn som blant de mest kostnadseffektive tiltakene.

Selv om markedsføring av usunn mat og drikke til en viss grad er begrenset i dag som følge av MFU-ordningen, anser departementet at denne har svakheter som gjør det nødvendig å regulere slik markedsføring gjennom et konkret forbud med effektive reaksjonsmidler.

Departementet mener videre at det er viktig å følge opp WHO's anbefalinger om å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke. Dette harmonerer også med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen, i lys av Barnekomitéens fortolkninger. I denne vurderingen er barnets beste tillagt stor vekt i avveininger opp mot næringens interesser. Departementet vil imidlertid understreke at næringens interesser også er vektlagt, spesielt behovet for at næringen får like spilleregler og konkurransevilkår. Dagens selvreguleringsordning bidrar i for liten grad til dette. Videre er det viktig med aktivt tilsyn og effektiv håndheving med reelle reaksjonsmidler. Departementet mener at dette ikke er mulig med

dagens selvreguleringsordning, og anser at de justeringene som MFU selv har åpnet for å vurdere, ikke i tilstrekkelig grad vil løse disse utfordringene og manglene.

Ungdom i Norge etterlyser også selv strengere regler om markedsføring av usunn mat og drikke. De har f.eks. gjennom forskningsprosjektet Co-Create foreslått å begrense digital markedsføring av usunne produkter rettet mot barn under 18 år, som et tiltak for å forebygge overvekt og fedme, inkludert å regulere sponing av usunn mat og drikke fra matvarekjeder og produsenter.²² Videre har Sentralt ungdomsråd i Oslo etterlyst et totalforbud mot markedsføring av energidrikk rettet mot barn og unge, i deres innspill til høring om endring i matloven av 9. januar 2024. I samme høring uttalte Ungdomsrådet i Lindesnes kommune at de er positive til strengere regler for reklame for usunne produkter rettet mot barn og unge, men understreker at de mener det bør vurderes generelt strengere regelverk uavhengig av målgruppe. Videre mener Ungdomsrådet at produkt plassering av usunne produkter, særlig knyttet til kjendiser o.l., bør begrenses.

Den siste tiden har vist at det er behov for et tydeligere regelverk knyttet til markedsføring av usunn mat og drikke, med effektive reaksjonsmidler. Det vises her bl.a. til Fast Candy sin markedsføring i sosiale medier som ble felt av MFU, og deres uttalelse om at de ikke ville respektere MFUs vedtak.²³ Departementet er bekymret for at aktører utenfor den etablerte matbransjen ikke forholder seg til MFUs retningslinjer og eget samfunnsansvar. Departementet mener at et tydeligere regelverk vil sende et klart signal til aktørene og til befolkningen om rettstilstanden på området. I tillegg vil det bidra til mulighet for et system med aktivt tilsyn og effektive reaksjoner.

Departementet anerkjenner begrensningen ved jurisdiksjonen i et nasjonalt regelverk. Reglene som foreslås i dette høringsforslaget vil ikke dekke all markedsføring av usunn mat og drikke som barn i Norge utsettes for. Norske myndigheter vil ikke nødvendigvis kunne håndheve brudd på regelverket i situasjoner der markedsføringen stammer fra et annet land. Dette gjelder f.eks. internasjonalt populære påvirkere, som mange barn i Norge følger. Det er uheldig at det kan være utfordrende for norske tilsynsmyndigheter å følge opp slik markedsføring, fordi det kan svekke beskyttelsen av barna mot uønsket markedsføring. Departementet anser imidlertid at det er viktig å fastsette nasjonale regler på området. Videre er det viktig i internasjonal sammenheng at flere land går i denne retningen. Departementet er kjent med at denne typen lovverk drøftes flere steder, bl.a. i Tyskland. I tillegg kan det bidra til å presse fram behovet for regelverkssamarbeid på europeisk nivå, slik situasjonen har vært for tobakksregelverket, der fragmenterte regler i det indre markedet presset fram et behov for harmonisert EU-regelverk på området.

6.2 Hjemmelsgrunnlag for forslag til ny forskrift

Departementet anser at matloven § 10 andre ledd og § 12 bokstav b, i dag gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler i forskrift om forbud mot markedsføring av usunn mat og

²² CO-CREATE. CO-Create Youth Alliances' Policy Briefs Norway. October 2020.

²³ Gussiås DN & Meisingset S. «TikTok-butikken» Fast Candy felt av MFU: – Da feller vi MFU tilbake – E24. E24, publisert 25. mars 2023.

drikke rettet mot barn og om plasseringsbegrensninger. Det vises til nærmere omtale av dette i høringsnotat om endring i matloven (forskriftshjemmel for å fremme helse), som hadde høringsfrist 9. april 2024.²⁴ I høringen foreslo departementet likevel justeringer i § 10 for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for et markedsføringsforbud. Forslaget vil følges opp med en lovproposisjon til Stortinget. Den nye forskriftshjemmelen i matloven § 10 tredje ledd vil være et tydelig hjemmelsgrunnlag for forslagene i dette høringsnotatet.

6.3 Forslag til utforming av ny forskrift

6.3.1 Innledning

Forskriften som foreslås her, er utformet slik at den forbyr visse typer markedsføring rettet mot barn av de mest usunne næringsmidlene. Dette innebærer ikke et totalforbud mot markedsføring. Det innebærer heller ikke forbud mot salg av produktene som er omfattet av forslaget.

Store deler av forslaget samsvarer med gjeldende retningslinjer og praksis i MFU-ordningen. I motsetning til MFU-ordningen, vil forslaget imidlertid beskytte alle barn under 18 år, legge til rette for aktivt tilsyn, og effektive reaksjonsmuligheter ved brudd på reglene. I tillegg innebærer forslaget at noen elementer er presisert på en annen måte i regelverket enn i MFUs retningslinjer og praksis. Dette er nødvendige justeringer for å sørge for tydeligere krav og større forutberegnelighet for aktørene. Dette gjelder f.eks. reglene om utdeling av vareprøver, bruk av spesialutstillinger og plassering, nærmere omtalt i punkt 6.3.6 og 6.3.7. Ved enkelte av forslagene presenteres alternative løsninger.

Da departementet foreslår overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel, er det behov for endringer i matloven for å tilrettelegge for denne muligheten, jf. omtale i kapittel 7.

Departementet vil påpeke at begrepet «usunn mat og drikke» ikke er hensiktsmessig i selve forskriften, selv om dette er en kjent og godt innarbeidet formulering i den offentlige debatten. Årsaken er at dette ville kunne innebære utfordringer ved tilsyn etter ernærings- og helsepåstandsforskriften, da det kunne stilles spørsmål ved hvorfor man ikke kan merke maten som sunn, dersom usunn mat allerede er definert. Departementet henviser derfor til en egen produktliste i forskriften, fremfor å betegne næringsmidlenes egenskaper.

6.3.2 Forskriftens formål

Forskriftsutkastet er tilknyttet matlovens formål om å «fremme helse» jf. lovens § 1. Departementet anser at formuleringen «fremme helse» favner flere forhold som inngår i bakgrunnen for forskriftsforslaget, som å bidra til å fremme helsemessig bra kosthold og å forebygge uhelse, som f.eks. overvekt, fedme og dårlig tannhelse. Kostholdsaspektet kommer også tydelig fram av formålsbestemmelsen i forskriftsutkastet § 1, da det foreslås å spesifisere at målet er å forebygge «kostholdsrelaterte sykdommer». Med dette menes ikke kun å forebygge overvekt og/eller fedme, men også andre kostholdsrelaterte sykdommer.

²⁴ [Høring - endring i matloven \(forskriftshjemmel for å fremme helse\) - regjeringen.no](#)

Et spørsmål er om begrepet «sykdommer» blir for snevert, da f.eks. overvekt og tannhelseplager ikke nødvendigvis anses som sykdom. Et alternativ kan være å benytte begrepet «helseplager» fremfor «sykdom».

Barns kosthold kan få betydning for kostholdet i voksenlivet. Videre er det slik at kostholdsrelaterte plager og sykdommer er noe som utvikles over tid. Forskriften har dermed et videre formål enn kun rettet mot barnas helse mens de er i barnealder, selv om dette selvfølgelig også er omfattet, og formålet må forstås i et bredere perspektiv. Departementet foreslår derfor at formålsbestemmelsen bør ha fokus på å forebygge «kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen».

I henhold til WHO og Barnekomitéens anbefalinger, samt politiske føringer fra Stortinget og regjeringens ambisjoner, foreslår departementet å understreke i formålsparagrafen at formålet er å «beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring». Sammenhengen mellom markedsføring av usunn mat og drikke og barns matvaner er godt dokumentert, jf. omtalen i punkt 2.3. Formuleringen «helsemessig uønsket markedsføring» samsvarer med begrepene i matloven § 10 andre ledd. Departementet anser at det er hensiktsmessig å opprettholde sammenhengen med og begrepsbruken i matloven i forskriftens formålsparagraf.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på formuleringen i forskriftsutkastets § 1.

6.3.3 Virkeområde

6.3.3.1 Saklig virkeområde

Departementet foreslår at det i forskriftsutkastets § 2 første ledd presiseres at forskriften gjelder markedsføring av visse næringsmidler, som vil framgå av et vedlegg. Produktlisten i det foreslåtte vedlegget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 6.3.4.

Tidligere forslag til tilsvarende forskriftsregulering fra 2013, avgrenset forskriften til å gjelde forbud mot markedsføring av «usunn mat og drikke». Usunn mat og drikke ble da definert slik: «Energittette, salte, søte eller næringsfattige næringsmidler som beskrevet i vedlegg 1». Tilsvarende avgrensning av næringsmidler inngikk i forskriftsforslaget fra 2012, med unntak av «søte». Departementet har vurdert å innta en tilsvarende avgrensning av type næringsmidler i virkeområdebestemmelsen i dette forskriftsforslaget, men har kommet til at det ikke er behov for en slik avgrensning i bestemmelsen. Departementet foreslår at avgrensningen av type næringsmidler som omfattes av markedsføringsforbudet heller fremgår av vedlegget.

6.3.3.2 Pliktsubjekter og stedlig virkeområde

Forskriften er foreslått hjemlet i matloven, og vil ha tilsvarende pliktsubjekter som angitt i matloven § 10, dvs. «virksomhet». For avklaring av hvem som er omfattet av begrepet og dermed vil være pliktsubjekter etter denne forskriften, vises det til omtale over i punkt 3.1.2 om matlovens virkeområde. Avgrensningen av pliktsubjektene innebærer at forskriften ikke kun vil dekke rene næringsmiddelforetak sine aktiviteter overfor forbrukere, med tanke på promotering og reklame for produkter. Den vil også kunne omfatte andre aktører dersom de markedsfører næringsmidler, som f.eks. påvirkere og kjendiser, så fremt de aktivt deltar i

kommersiell markedsføring eller promotering av mat og drikke som er inntatt i vedlegg I. Unntaket er dersom denne aktiviteten skjer i «privat og ikke-kommersielt øyemed».

Dette innebærer at de som kun viderefremmer andres markedsføringsbudskap ikke er omfattet av reglene i forskriften, som f.eks. fjernsynskanaler som sender annonser som er bestilt og utformet av andre. Forskriften retter seg imidlertid mot aktøren som er ansvarlig for og bestiller markedsføringen.

Matloven gjelder på Svalbard, jf. forskrift 22. juni 2015 nr. 747 om anvendelse av helselover og -forskrifter for Svalbard og Jan Mayen § 12. Dersom forskrifter under matloven skal gjelde på Svalbard må dette angis særskilt. I tråd med gjeldende svalbardpolitikk, og ambisjoner om at regelverket på Svalbard skal være så likt som mulig som på fastlandet, foreslår departementet at forskriften også skal gjelde for Svalbard, jf. forslag til forskrift § 2 andre ledd. Departementet kan ikke se at det er særskilte forhold på Svalbard som skulle tilsi noe annet, men ber om innspill til denne vurderingen. Det vises for øvrig til at andre gjeldende markedsføringsforbud allerede er gjort gjeldende på Svalbard, f.eks. reklameforbudet mot tobakksvarer, som også håndheves av Helsedirektoratet.

6.3.3.3 Avgrensning mot andre forskrifter i næringsmiddelregelverket

Departementet vil understreke at øvrige regler om markedsføring på næringsmiddelområdet gjelder uavhengig av innholdet i forskriften som foreslås her. Det gjelder matinformasjonsforskriften, forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler, forskrift om næringsmidler til særskilte grupper, som omtalt i punkt 3.1.5, i tillegg til forskrift om bearbeidet kornbasert barnemat og annen barnemat til spedbarn og småbarn. I forslagene til tilsvarende forskriftsregulering fra 2012 og 2013 ble det foreslått å angi i forskriften at den ikke omfatter forhold som er regulert i en rekke forskrifter. Departementet mener det ikke er nødvendig, da forskriften som foreslås her ikke anses å komme i konflikt med de nevnte forskriftene og da de nevnte forskriftene i stor grad gjennomfører EØS-rett som vil ha forrang ved motstrid med den foreslåtte forskriften.

6.3.4 Nærmere om produktkategoriseringen i vedlegg I

6.3.4.1 Overordnet om bakgrunn og formål med produktlisten i vedlegg I

Hensikten med forskriften er å forby markedsføring av visse næringsmidler som ikke bør utgjøre en for stor del av kostholdet til barn. Dette er produkter som ofte omtales som «usunne» i dagligtalen, selv om departementet understreker at det ikke nødvendigvis er produktet isolert, men mengden av det som konsumeres, som kan være usunt. Produktlisten i vedlegg I skal identifisere hvilke produkter som omfattes av forskriften.

Den foreslåtte produktlisten i vedlegg I er hovedsakelig basert på MFUs produktliste, da denne allerede er godt kjent og innarbeidet hos bransjen. Departementet har likevel foreslått enkelte utvidelser og justeringer, med utgangspunkt i forskrift 18. februar 2015 nr. 139 (nøkkelhullsforskriften), anbefalinger fra Helsedirektoratet og WHO's ernæringsprofilmodell fra 2023, myndighetenes kostråd, de nordiske

ernæringsanbefalingene fra 2023²⁵, hva som er de største utfordringene i barns kosthold, hvilke matvarer som i størst grad markedsføres og eksisterende ernæringsprofilmodeller. Målsettingen er å omfatte næringsmidler som har et høyt innhold av fett totalt, mettet fett, sukkerarter, tilsatt sukkerarter, søtstoff og/eller salt. Blant barn er særlig inntaket av frukt og grønt, fisk og grove kornvarer for lavt, mens inntaket av sukkerholdig drikke og snacks er for høyt. Fordi spisevaner har en tendens til å vedvare inn i voksenlivet, er det viktig at barn etablerer gode kostholdsvaner fra ung alder. I fastsetting av produktlisten er det også tatt hensyn til likebehandling av produkter.

6.3.4.2 Næringsmiddelkategorier hvor ingen produkter kan markedsføres til barn

Vedlegg I viser 11 næringsmiddelkategorier. Departementet foreslår at ingen produkter i følgende næringsmiddelkategorier kan markedsføres til barn, uavhengig av næringsinnhold:

1. Sjokolade- og sukkervarer, energibarer og søte pålegg og desserter
2. Kaker, kjeks og annet søtt og/eller fett bakverk
3. Snacks
4. Spise-is
5. Energidrikker
6. Brus, saft og lignende

Næringsmiddelkategoriene 1–6 samsvarer i stor grad med MFUs produktliste og praksis. Produkter i næringsmiddelkategoriene 1–6 inneholder mye fett og/eller sukker, har ofte høy energitetthet og lavt innhold av vitaminer og mineraler. Mange av disse kategoriene omfatter produkter som myndighetene anbefaler å begrense inntaket av, fordi de ved regelmessige eller høye inntak bidrar til økt inntak av fett, salt og sukker og bidrar med få nyttige næringsstoffer. I tillegg er mange av disse varene hyppig markedsført. Dette gjelder særlig sjokolade, snacks, godteri, brus, energidrikker og is. Kunnskap om at markedsføring påvirker barns normer for matforbruk gjør at departementet ønsker å favne alle produktene i disse næringsmiddelkategoriene og utelukke markedsføring av disse til barn. Produkter omfattes uavhengig om de inneholder søtstoffer eller ikke, nærmere omtalt under punkt 6.3.4.3.

I næringsmiddelkategori 1 (sjokolade- og sukkervarer, energibarer og søte pålegg og desserter) foreslår departementet å omfatte syltetøy, brunost og prim med tilsatte sukkerarter eller søtstoff, som spesifisert i vedlegg I. De fleste brunostene som selges har ikke tilsatte sukkerarter. Departementet kjenner ikke til prim uten tilsatt sukker, men har på lik linje med brunost unntatt prim uten tilsatte sukkerarter og søtstoff. Departementet er klar over at prim tilsatt jern og brunost er omtalt som gode alternativer til pålegg i Helsedirektoratets retningslinjer for mat og måltider i barnehagen, og at produktene er en kilde til jod og kalsium. Departementet mener at det ikke er motstrid mellom forskriftsutkastet og retningslinjene, da forskriftsreglene kun gjelder *markedsføring* av slike produkter rettet mot barn. Produktene vil fortsatt kunne serveres i barnehager.

²⁵ Blomhoff R, m.fl. (2023). Nordic Nutrition Recommendations 2023. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Departementet har kategorisert energidrikker i en separat næringsmiddelkategori, kategori 5. Det er en produktgruppe som ikke er ment for barn. Energidrikker inneholder koffein, og et barn under 53 kg når tålegrensen for søvnforstyrrelser av koffein (1,4 mg koffein/kg kroppsvekt) allerede ved inntak av én stor boks (5 dl) energidrikk. Det finnes ingen definisjon av begrepet energidrikk i lov eller forskrift, men Mattilsynet definerer energidrikk som «Alkohol frie drikker som inneholder minst 150 mg koffein (fra alle kilder) pr. liter, eller minst 150 mg koffein (fra alle kilder) pr. liter sammen med et eller flere andre stoffer eller planteekstrakter som f.eks. glukuronolakton, inositol, guarana-alkaloider, ginseng, ginkgoekstrakt og taurin. De kan også være tilsatt vitaminer, mineraler og/eller aminosyrer. Definisjonen omfatter både energidrikker som er søtet med sukker, søtet med kunstig søtstoff eller som inneholder både sukker og kunstig søtstoff. Drikker som er basert på kaffe, te eller kaffe- eller teekstrakt, og som har en betegnelse som inneholder ordene «kaffe» eller «te» er ikke omfattet av denne definisjonen for energidrikk.». Forskriftsreglene i dette høringsnotatet samsvarer med målet om å begrense bruken av energidrikker blant barn, jf. folkehelsemeldinga. Oslos ungdomsråd har, i tilknytning til høring om ny forskriftshjemmel i matloven, uttalt at det ikke burde være lov å markedsføre energidrikk til barn og unge, og at myndighetene burde innføre et totalforbud mot reklame og markedsføring av energidrikk overfor barn.

6.3.4.3 Næringsmiddelkategorier hvor varer kan markedsføres til barn dersom de imøtekommer oppgitte grenseverdier

I henhold til forslag til produktliste i vedlegg I, kan varer som inngår i følgende næringsmiddelkategorier ikke markedsføres til barn dersom de ikke imøtekommer oppgitte grenseverdier:

7. Juice og lignende produkter
8. Melk og plantebaserte drikker
9. Frokostblandinger
10. Yoghurt og lignende produkter
11. Hurtigmat og sammensatte ferdigretter

I næringsmiddelkategoriene 7–11 finnes det produkter det er anbefalt å spise eller drikke som en del av et variert kosthold, men også produkter man bør begrense inntaket av fordi de kan ha et høyt innhold av fett, tilsatt sukker og/eller salt. Produktlisten omfatter de mest usunne produktene innenfor kategoriene, slik at forskriften kan bidra til å styre forbruket i en sunnere retning. Kategoriene omfatter mange produkter som har stor appell til barn, som mange barn spiser regelmessig, og som i stor grad markedsføres. Innenfor de fleste av disse kategoriene finnes det også en rekke barnerettede produkter, f.eks. yoghurter og frokostblandinger. Det er derfor viktig at grenseverdiene sørger for at bare produkter som kan oppta en større plass i et sunt kosthold kan markedsføres til barn, f.eks. frokostblandinger uten mye sukker og med et tilstrekkelig høyt innhold av kostfiber. I disse kategoriene settes derfor grenseverdiene slik at produkter med gunstigere næringsinnhold kan markedsføres, mens produkter med mindre gunstig næringsinnhold ikke kan det. Dette vil også kunne medføre at det foreligger et insentiv for å reformulere produktene dersom det er ønskelig å markedsføre dem til barn.

Hvilke grenseverdier som gjelder avhenger av kategoriene, men følgende næringsstoffer benyttes i produktlisten til å sette grenseverdier: fett, mettede fettsyrer, sukkerarter, tilsatte sukkerarter, salt, kostfiber og energi. I tillegg benyttes en grense på null for søtstoff i kategorier med grenseverdier for enten sukkerarter (totalt) eller tilsatte sukkerarter som anbefalt av WHO og Helsedirektoratet.

Departementet har ikke inkludert definisjoner av næringsstoffene i vedlegg I, da dette stort sett følger av annet regelverk, men ber om innspill fra høringsinstansene om det anses nødvendig å innta henvisninger i vedlegget.

Grenseverdiene for sukkerarter sikter til definisjonen av sukkerarter i matinformasjonsforskriften, som «alle mono- og disakkarider som forekommer i næringsmidler, unntatt polyoler». Definisjonen skiller ikke mellom tilsatt eller naturlige sukkerarter. Med tilsatte sukkerarter, som er definert i forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet, menes «alle mono- og disakkarider som tilsettes under produksjon av næringsmidler. Sukkerarter som naturlig finnes i honning, siruper, fruktjuicer/fruktsafer og fruktkonsentrater omfattes også.»

Søtstoffer er stoffer som brukes til å gi næringsmidler søt smak eller brukes i bordsøtningmidler. I Norge defineres søtstoffer i forskrift 6. juni 2011 nr. 668 om tilsetningsstoffer til næringsmidler, jf. Vedlegg II, "Unionsliste over tilsetningsstoffer som kan brukes i næringsmidler, og vilkårene for bruken av dem", Del B, liste 2 Søtstoffer. En nullgrense for søtstoff i visse næringsmiddelkategorier samsvarer med forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet, der produkter med søtstoffer ikke kan få Nøkkelhullet. I tråd med anbefalinger fra WHO og Helsedirektoratet, samt eksisterende produktliste til MFU, omfattes også produkter tilsatt søtstoffer for alle produkter i næringsmiddelkategori 1-7 og der spesifisert i resterende kategorier. Sure drikker tilsatt søtstoff påvirker også risiko for erosjonsskader på tennene.

Som nevnt er den foreslåtte produktlisten basert på MFUs produktliste, inkludert grenseverdiene. Likevel er det gjort noen endringer i grenseverdier for at de skal være mer i tråd med norske anbefalinger, basert på testing av produkter i det norske markedet gjennomført av Helsedirektoratet. Det har vært endringer i produkter over tid siden produktlisten til MFU ble fastsatt, i tillegg er særavgift på alkoholfrie drikkevarer avviklet. Departementet har derfor gjort nødvendige endringer og benyttet det ernæringsfaglige forslaget til grenseverdier som Helsedirektoratet har utarbeidet i forbindelse med utredningsarbeidet til dette forskriftsforslaget. Videre har departementet valgt å eksemplifisere mer, for å tydeliggjøre hva som omfattes og ikke. Helsedirektoratet vil vurdere behovet for å utarbeide et veiledningsdokument til forskriften der det kan tas inn flere eksempler på hva som typisk vil omfattes og ikke.

Juice, inkludert juice rekonstruert fra konsentrat og nektar, er unntatt fra næringsmiddelkategori 7, såfremt det ikke er tilsatt sukker eller søtstoff. Unntaket er i tråd med MFUs praksis²⁶ og produktliste. Det er iht. forskrift 13. mai 2013 nr. 509 (juiceforskriften) tillatt

²⁶ Se vedtak 22 – 2017 som omtaler fruktsmoothie ([Vedtak 22 – 2017: Nestlé Barnemat – Mfu](#)); og vedtak 2 – 2017 som omtaler appelsinjuice ([Vedtak 2 – 2016: Diverse produkter utenfor produktliste – Mfu](#)).

å blande fruktjuice med fruktpuré ved fremstilling av fruktjuice, noe som gjør det umulig å skille mellom produkter som er tilsatt pureer/ekstrakter/juicekonsentrater fra produkter som kun er basert på råvarene som er brukt (ofte omtalt som 100% fruktjuice). Se nærmere omtale av definisjonen av sukkerarter over. Det kan være aktuelt å se på totalt innhold av sukkerarter i juicen for å vurdere om det er tilsatt større mengder fruktpuré eller fruktkonsentrat utover det som er ansett som tilbakeføring til opprinnelig tilstand. Siden det naturlige sukkerinnholdet til ulike juicer varierer, har ikke departementet satt en grenseverdi for totale sukkerarter i denne næringsmiddelkategorien. Tilsvarende mener departementet at f.eks. smoothier som består av most frukt, bær og/eller grønnsaker som hovedingrediens vil kunne markedsføres rettet mot barn, såfremt produktet ikke inneholder tilsatt sukker eller søtstoff. Departementet har vurdert om *all* juice o.l. bør omfattes av markedsføringsforbudet, som anbefalt av WHO og Helsedirektoratet. Juice kan ha et innhold av sukkerarter på linje med brus og kan gi syreskader på tennene. Til tross for at én desiliter juice kan inngå som én porsjon av den daglige anbefalingen om frukt og grønnsaker og kan inneholde nyttige vitaminer og mineraler, anbefaler de nordiske ernæringsanbefalingene fra 2023 å begrense inntaket av juice blant barn.

I tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet er grenseverdi for tilsatte sukkerarter justert og søtstoff tatt inn for næringsmiddelkategori 8, melk og plantebaserte drikker.

I vedlegg I er det foreslått grenseverdi for kostfiber for frokostblandinger. Dette samsvarer med anbefalingen fra Helsedirektoratet. Frokostblandinger som inneholder under 6 gram per 100 gram kostfiber bør ikke markedsføres til barn. Denne grensen er i tråd med grenseverdien gitt for Nøkkelhullet. Kostfiber er inkludert som grenseverdi i kategorien siden lavt inntak av fullkorn er den kostholds faktoren som er aller høyest rangert blant de kostholdsrelaterte risikofaktorene som bidrar til økt sykdomsbyrde ifølge de nordiske ernæringsanbefalingene. Kostfiber trenger ikke deklarerer på pakningen iht. matinformasjonsforskriften. Innenfor kategorien frokostblandinger oppgir likevel mange produsenter kostfiber per 100 gram vare. Departementet ber om innspill til forslaget og ev. konsekvenser for bransjen.

Når det gjelder produkter i næringsmiddelkategorien 10, yoghurt o.l., bør ikke disse markedsføres til barn dersom innholdet av fett er over 3 gram, sukkerarter er over 10 gram eller produktet inneholder søtstoff. Denne kategorien omfatter yoghurt og andre produkter av syrnet melk, samt syrnede tyknede plantebaserte produkter. Helsedirektoratet anbefaler å benytte en grenseverdi for sukkerarter totalt, fremfor en grenseverdi for tilsatte sukker i yoghurt. Dette fordi produkter i mange tilfeller tilsettes andre ingredienser slik som fruktpuréer og -konsentrater, særlig barneyoghurtene. At produkter i næringsmiddelkategorien må ha under 10 gram sukkerarter totalt er basert på at yoghurter uten tilsatte sukkerarter vil ha et naturlig innhold av sukkerarter, og at nøkkelhullsmerkede produkter kan ha høyst 4 gram tilsatt sukker per 100 gram.

Næringsmiddelkategori 11, hurtigmat og sammensatte ferdigretter, er utvidet fra MFUs produktliste til å omfatte slike produkter uavhengig av om maten kjøpes fra serveringssted eller i f.eks. dagligvareforretninger. Dette anses å gi likere konkurransevilkår for næringen. I tillegg er det i praksis liten ernæringsmessig forskjell på produkter som er ferdig tilberedt

fra serveringssted sammenliknet med lignende produkter som tilberedes hjemme fra frossen tilstand.

Dagens selvreguleringsordning begrenser markedsføring av «mat og/eller drikke fra serverings- og take-away-måltider der forholdene ligger til rette for fortæring på stedet», innenfor gitte grenseverdier som er like de departementet har benyttet i næringsmiddelkategori 11. MFUs produktliste gir ikke en uttømmende liste av produkter, og departementet antar derfor at kategorien omfatter alle produkter fra «servering- og take-away-steder, som f.eks. mat og/eller drikke fra restaurant, kafé, kafeteria, pub, gatekjøkken og take-away mv fra kiosker og bensinstasjoner». Eksempler på mat og/eller drikke som iht. MFUs praksis er omfattet er burgere av kjøtt og fisk (med brød), kylling-nuggets, pommefrites og brus.²⁷

Departementet viderefører MFUs praksis med å favne mat og drikke fra servering- og take-away-steder, men kaller det i vedlegg I hurtigmat. Departementet definerer hurtigmat som «lett tilgjengelige næringsmidler som omsettes ferdig tilberedt, eventuelt oppvarmet og innpakket». Videre utvider departementet kategorien til å også omfatte tilsvarende sammensatte ferdigretter typisk solgt i dagligvareforretninger, men også i kiosker og på bensinstasjon. Dette gjelder f.eks. pizza, pastaretter, fylte wraps og sushi som har et innhold av definerte næringsstoffer over de gitte grenseverdiene i vedlegg I. Departementet mener at disse produktene ikke skal markedsføres til barn uavhengig av om de selges «spiseklare» fra restaurant eller i frossen form fra dagligvarehandelen. Departementet anser at sammensatte ferdigretter over de gitte grenseverdiene for energi, mettet fett og salt vil favne produkter som er de mest «usunne». I tillegg vil grenseverdiene innenfor kategorien stimulere til produktutvikling og reformulering som er gunstig for folkehelsen.

Departementet er oppmerksom på at sammensatte ferdigretter kan være en svært stor næringsmiddelkategori som det kan være utfordrende å avgrense. Departementet har ikke som hensikt å favne alle sammensatte produkter, men sammensatte ferdigretter, som tilsvarende kan kjøpes som hurtigmat og er over de gitte grenseverdiene.

Næringsmiddelkategori 11 favner sammensatte ferdigretter uavhengig av om de er spiseklare, fryste, kjølte og/eller hermetiserte, som ofte kjøpes i dagligvarehandelen. Kategorien inkluderer bl.a. pizza og pizza-småretter; smørbrød og wraps/rull; ferdig tilberedte pastaretter; gryter, supper, grøter og salater. Næringsmiddelkategorien omfatter ferdigretter sammensatt av en kombinasjon av karbohydrater (som f.eks. ris, pasta, poteter, korn) og enten grønnsaker eller kjøtt/fisk/belgfrukter, eller alle tre kombinert. Eksempler på sammensatte (tilberedte) ferdigretter utover de nevnte er: middagspaier, vårruller, lasagne, fiskegrateng, og spagetti med saus og/eller kjøtt. De nevnte rettene favnes kun av markedsføringsforbudet dersom produktene overgår grenseverdiene. Departementet mener *ikke* å favne sammensatte (ferdig) produkter som f.eks. makrell i tomat og potetsalat, eller enkeltprodukter (som kan inngå som en komponent i ferdigretter) som kjølte eller frosne pølser, hamburgere (kun kjøtt) og fiskekaker, som vanligvis spises i kombinasjon med andre

²⁷ Se f.eks. omtale i MFUs vedtak 3 – 2019 ([Vedtak 3 – 2019: McDonalds Happy Studio app – Mfu](#)), vedtak 15 – 2016 ([Vedtak 15 2016: Burger King og Nickelodeons Madagaskarpingvinene – Mfu](#)), og vedtak 14 – 2016 ([Vedtak 14 – 2016: Burger King og Nickelodeons Svampe-Bob – Mfu](#)).

matvarer. Departementet anser ikke at dette er produkter som er konkurrerende til hurtigmat. Det er satt inn eksempler på hva som favnes i vedlegg I. Departementet tar gjerne innspill på hvordan dette kan tydeliggjøres på en god måte.

I vurderingen av hurtigmat og/eller sammensatt ferdigrett skal produktet i sin helhet tilfredsstillende grenseverdiene. Hvis produktet er en cheeseburger, må hele produktet (som f.eks. kan bestå av hamburger, ost, brød, dressing og salat) samlet sett oppfylle grenseverdiene. Tilsvarende hvis produktet er en ferdig tilberedt salat med dressing, må hele salaten (inkludert dressing) oppfylle grenseverdiene hvis det skal kunne markedsføres rettet mot barn. Når det gjelder hurtigmat omfattes enkeltbestanddelene av hurtigmat og hvert produkt som inngår i en hurtigmatmeny skal oppfylle kriteriene for den relevante næringsmiddelgruppen i vedlegg I. En hurtigmatmeny kan bestå av flere slike produkter. For eksempel kan en cheeseburgermeny bestå av produktene cheeseburger, pommes frites og brus. I slike tilfeller må hvert av disse produktene tilfredsstillende de oppgitte grenseverdiene som gjelder for den næringsmiddelgruppen det faller inn under. I eksempelet med en cheeseburgermeny vil cheeseburger og pommes frites måtte tilfredsstillende grenseverdiene som gjelder for produktkategorien hurtigmat og sammensatte ferdigretter, mens drikken må vurderes ut ifra den ev. aktuelle næringsmiddelkategorien.

Departementet gjør oppmerksom på at det vil være noen forskjeller mellom hurtigmat og sammensatte ferdigretter som selges i dagligvarehandelen. Et eksempel er pommes frites, som kan kjøpes alene og i en menykombinasjon. Som del av en hurtigmatmeny vil pommes frites bare kunne markedsføres overfor barn dersom alle elementene i den sammensatte retten er innenfor gitte grenseverdier. Når det gjelder produktet alene, vil ferdig tilberedt (ev. oppvarmet og innpakket) pommes frites anses som hurtigmat i henhold til definisjonen over og ev. markedsføring avhenger av om produktet er innenfor grenseverdiene i vedlegg I. Pommes frites i frys tilstand som kjøpes i dagligvarehandelen vil ikke anses som en sammensatt ferdigrett, og kan av den grunn markedsføres overfor barn. Næringsinnholdet til pommes frites i frys tilstand skiller seg ofte fra de som selges som hurtigmat. Pommes frites solgt som hurtigmat er ofte fritert og gjør at produktet ikke er innenfor de gitte grenseverdiene og derfor ikke kan markedsføres overfor barn. Likevel viser dette eksempelet mulige utfordringer som vil kunne oppstå. Departementet minner om at hensikten er å omfatte produkter som ikke bør utgjøre en for stor del av barnas kosthold.

Helsedirektoratet har foreslått at markedsføring for næringsmiddelkategorier som ost, smør, sauser, bearbeidet kjøtt (f.eks. pølser og hamburgere uten brød) og fisk (fiskepinner), brød og pasta også burde reguleres. Også slike varer kan føre til uhelse ved hyppig og/eller stort inntak dersom de inneholder mye mettet fett og salt, og lite fiber (som f.eks. pølser, ost og søte brødtyper). Slik regulering anbefales også av WHO. Departementet har imidlertid ikke gått videre med dette nå, da hensikten med reguleringen som foreslås her er å forby markedsføring av de mest usunne næringsmidlene rettet mot barn. Departementet vil imidlertid følge med på utviklingen og vurdere endringer i produktlisten etter behov.

6.3.5 Definisjoner

6.3.5.1 Begrepet «barn»

Forskriftsforslaget regulerer markedsføring rettet mot barn, som i norsk regelverk regnes som alle under 18 år. For å unngå uklarhet og sikre tydelig oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak, regjeringens ambisjoner om beskyttelse av barn, samt anbefalinger fra WHO og Barnekomitéen, foreslår departementet at det i forskriftens definisjonsbestemmelse klargjøres at med barn menes «personer under 18 år», jf. utkast til forskrift § 3 bokstav a. Dette følger systemet i øvrig nasjonalt regelverk med spesifikke regler om markedsføring overfor barn, som kringkastingsloven, markedsføringsloven og forskrift om markedsføring av kosmetiske inngrep.

Departementet har vurdert å sette en lavere aldersgrense, men anser det som lite hensiktsmessig. Det er et viktig prinsipp for departementet at alle barn blir beskyttet mot markedsføring av produkter som er helsemessig uønsket ut fra et kostholdsperspektiv. I tillegg har ungdom ofte egne midler som de kan bruke på mat og drikke, i motsetning til barn i lavere aldersgrupper der foreldrene i større grad har mulighet til å styre hva barnet handler eller konsumerer. Ungdom kan derfor være en mer attraktiv målgruppe for markedsføring enn yngre barn.

Et alternativ kunne være at bestemmelsene i forskriften gjelder uavhengig av aldersgruppe, slik at man beskytter befolkningen som helhet og ikke kun barn under 18 år. Dette ville også gi den beste beskyttelsen av barna, fordi de eksponeres for mye markedsføring som i utgangspunktet ikke er rettet spesifikt mot deres aldersgruppe. En slik løsning ville også samsvare med utformingen av reklameforbudene på tobakks- og alkoholområdet, og til dels med det britiske lovforslaget. Departementet har imidlertid kommet til at dette ville medføre en for inngripende regulering på nåværende tidspunkt.

6.3.5.2 Begrepet «markedsføring»

Departementet har vurdert om det er mer hensiktsmessig å benytte begrepet «reklame» fremfor «markedsføring», slik det bl.a. er gjort i alkohol- og tobakksregelverket. Forskriften foreslås hjemlet i matloven § 10, der begge begrep er nevnt, og i forarbeidene er de omtalt samlet, med samme betydning. Noe som taler for å velge begrepet «reklame» er at departementet foreslår å legge tilsynsmyndigheten til Helsedirektoratet, som allerede er tilsynsmyndighet for reklameforbudene på tobakks- og alkoholområdet. Det kan derfor tenkes at det er hensiktsmessig for tilsynsmyndigheten å forholde seg til like begrep og definisjoner. Departementet har imidlertid landet på at forskriften som foreslås her bør benytte begrepet «markedsføring», da det kan argumenteres for at dette språklig sett er et overordnet begrep der også «reklame» inngår. Dette samsvarer også med det begrep som er benyttet i MFU-ordningen i over ti år, og er godt innarbeidet hos virksomhetene som denne forskriften retter seg mot.

Videre har departementet vurdert om det er behov for en definisjon av begrepet «markedsføring» i forskriften. Markedsføringsloven har f.eks. ikke definert begrepet, men det er omfattet av definisjonen av «handelspraksis», jf. markedsføringsloven § 5 bokstav d. Et alternativ til en definisjonsbestemmelse kunne være en lignende løsning som i pengespillregelverket, der begrepet «markedsføring» ikke er definert i loven eller

forskriften, men der det fremgår i forarbeidene at begrepet i utgangspunktet omfatter «all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill», jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 9.4.2. For å unngå uklarhet om hva som inngår i begrepet, sikre kontinuitet fra gjeldende MFU-ordning (MFUs retningslinjer har definert «markedsføring»), og god veiledning for både tilsynsmyndighet og aktørene som forskriften retter seg mot, anser departementet at det er hensiktsmessig at forskriften innehar en definisjon av begrepet.

Begrepet «markedsføring» er ikke definert i næringsmiddelregelverket, men matinformasjonsforordningen viser til følgende definisjon av «reklame» i artikkel 2 (a) i direktiv 2006/114/EF (reklamedirektivet): «*enhver form for framstilling i forbindelse med forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet, for å fremme levering av varer eller tjenester, herunder fast eiendom, rettigheter og forpliktelser*». I MFUs retningslinjer er «markedsføring» definert slik: «*med markedsføring menes salgsfremmende tiltak*». Tidligere høringsforslag om forskriftsfestet markedsføringsforbud benyttet følgende definisjon: «*Enhver handling foretatt i næringsvirksomhet for å fremme omsetning av næringsmidler overfor forbrukere*». I sine retningslinjer bruker WHO følgende definisjon av markedsføringsbegrepet: «*Any form of commercial communication, message or action that acts to advertise or otherwise promote a product or service, or its related brand, and is designed to increase, or has the effect of increasing, the recognition, appeal and/or consumption of products or services*». Videre vises det til definisjoner i alkohol-, tobakks- og kringkastingsregelverket, omtalt ovenfor i punkt 3.2.

Departementet har sett hen til ulike definisjoner av markedsføringsbegrepet og vurdert hva som ligger i en naturlig språklig forståelse av begrepet markedsføring, samt hvordan «reklame» er definert i andre regelverk der Helsedirektoratet fører tilsyn med reklameforbud. På denne bakgrunn har departementet foreslått en definisjon av begrepet «markedsføring» i utkast til forskrift § 3 bokstav b. Her fremkommer at markedsføring omfatter enhver form for kommunikasjon eller handling i markedsføringsøyemed. Det foreligger markedsføringsøyemed dersom et siktemål med kommunikasjonen eller handlingen er å fremme omsetning overfor forbrukere.

I motsetning til alkohol- og tobakksregelverket, foreslår departementet ikke at definisjonen skal avgrenses til «massekommunikasjon», da det ikke bør være et vilkår at det er mange eller ubestemte mottakere av et markedsføringsbudskap. Videre anser departementet at avgrensningen om at noe er gjort i «markedsføringsøyemed» er sentralt for å sikre at forskriftens handlingsnormer ikke utilsiktet rammer private ytringer. Beskrivelsen av hva som ligger i «markedsføringsøyemed» følger gjeldende definisjoner i bl.a. alkohol- og tobakksregelverket. Departementet anser for øvrig at forslaget til definisjon av markedsføring dekker elementene som fremgår av WHO's definisjon av begrepet.

Departementet vil understreke at også sponing og produktplassering regnes som «markedsføring» dersom siktemålet er å fremme omsetning overfor forbrukere. Sponing innebærer offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person med den hensikt eller den direkte eller indirekte virkning å fremme omsetningen av et produkt. Med produktplassering menes at en vare, tjeneste eller et varemerke inngår i, eller vises til i et program e.l. mot betaling eller annet vederlag, herunder bilder, video og tekst i sosiale

medier. Sponsingen eller produktplasseringen kan ha som siktemål å fremme navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste. Inkluderingen av sponing og produktplassering i definisjonen av markedsføring, følger etter departementets syn opp WHO's anbefaling om at «branding» bør inngå i tiltak som skal begrense markedsføring overfor barn. Videre samsvarer forslaget delvis med praksis i MFU-ordningen, jf. følgende innspill fra MFU i brev til departementet av 25. august 2023:

«Ved en tidligere endring i retningslinjene ble det bestemt at det er forbudt å vise et produkts varemerke eller andre elementer fra markedsføringen av et produkt som integrert del av interaktive spill særlig rettet mot barn. Dette innebærer en form for sponing, som er eksplisitt forbudt etter reglene og viser at det ikke er noe generelt unntak for sponing. Endringen ble gjort for å fange opp økningen av interaktive spill som markedsføringsplattform.»

Da handlingsnormene i denne forskriften er avgrenset mot en produktliste, vil det fortsatt være stort rom for sponing og produktplassering av produkter som ikke er omfattet av vedlegg I.

Departementet vil for øvrig understreke at redaksjonell bruk av produkter som er listet i vedlegg I i f.eks. serier, film eller spill, fortsatt vil være lov da dette faller utenfor markedsføringsdefinisjonen.

Departementet anser at det ikke er behov for særskilt beskrivelse av produktplassering i definisjonsbestemmelsen, men foreslår å innta en definisjon av «sponing», jf. omtalen nedenfor i punkt 6.3.5.3.

6.3.5.3 Begrepet «sponing»

Departementet foreslår å innta en definisjon av begrepet sponing, jf. forslag til forskrift § 3 bokstav c. Definisjonen som foreslås samsvarer med definisjonene som er lagt til grunn i tobakksskadeloven.

Departementet vil understreke at forbud mot sponing ikke må leses som forbud mot donasjoner. Forskriftsforslaget innebærer ikke at virksomheter ikke kan donere næringsmidler eller penger dersom donasjonen ikke er knyttet til promotering av egne produkter. Ved slike handlinger vil en vurdering av bidragets «hensikt og virkning» være avgjørende for om donasjonen faller inn under sponsingsforbudet eller ikke. For øvrig er det inntatt en avgrensning av hva slags sponing som er forbudt i unntaksbestemmelsen i utkast til forskrift § 6, jf. nærmere omtale nedenfor.

6.3.6 Markedsføringsforbud

6.3.6.1 Overordnet om bestemmelsen

Etter mønster fra forslag til tilsvarende forskriftsregulering i 2012 og 2013, og gjeldende retningslinjer og praksis under MFU, foreslår departementet at forskriften har en egen paragraf med konkrete markedsføringsforbud, jf. utkast til forskrift § 4. Forbudet er avgrenset til å gjelde produkter listet i vedlegg I. Videre er bestemmelsen i utgangspunktet utformet slik at den er medie- og teknologinøytral. Dette innebærer at forbudene ikke er avgrenset til reklame på f.eks. TV, radio eller i blader. Sosiale medier og digitale spill er også omfattet. Forbudene som fremgår av forslaget til § 4, vil sammen med eksisterende

forbud i kringkastingsloven mot reklameinnslag som er særlig rettet mot barn og relevante begrensninger i markedsføringsloven bidra til bedre beskyttelse av barn.

Utkast til forskrift § 4 er foreslått delt opp i flere ledd, der første ledd innebærer et forbud mot markedsføring rettet mot barn. I andre ledd angis konkrete forhold som alltid vil anses å være «rettet mot barn». Videre fremgår det av tredje ledd konkrete elementer som kan inngå i vurderingen av om markedsføringen er rettet mot barn. Listen er ikke uttømmende. Innholdet i første, andre og tredje ledd samsvarer i stor grad med gjeldende retningslinjer i MFU-ordningen og forhold som er behandlet i MFUs vedtak. Departementet foreslår i tillegg et forbud mot markedsføring som oppfordrer voksne til å kjøpe næringsmidler nevnt i vedlegg I til barn, i forslag til § 4 fjerde ledd. Sistnevnte forslag er noe mer inngripende enn dagens MFU-ordning, men har elementer som er hentet fra MFUs praksis. Til slutt, i forslag til § 4 femte ledd, oppstilles en generell aktsomhetsnorm. Nærmere beskrivelse av forslagene til utformingen av § 4 og tilhørende begrunnelse, følger i punktene under.

6.3.6.2 Forbud mot markedsføring «rettet mot barn»

Etter mønster fra forslag til tilsvarende forskriftsregulering i 2012 og 2013, og gjeldende retningslinjer under MFU, foreslår departementet et konkret forbud mot markedsføring rettet mot barn. Dette framgår av forslag til § 4 første ledd. Med «rettet mot» menes at markedsføringen er innrettet for eller beregnet på barn. Et vurderingsmoment er om barn anses å være målgruppen for markedsføringen eller mediet som benyttes i markedsføringen. Eksempler på dette kan være interaktive spill rettet mot barn og hvor et produkt eller andre elementer fra markedsføringen av produktet inngår som en integrert del. Andre eksempler kan være markedsføring i analoge medier, som tegneserier eller nyhetsblader til barn o.l.

I forslag til § 4 tredje ledd er det inntatt en ikke-uttømmende liste over momenter som kan inngå i vurderingen av om markedsføringen er «rettet mot» barn. Listen er utformet etter mønster fra kringkastingsforskriften § 3-6 og gjeldende vurderingsmomenter i MFUs retningslinjer.

Markedsføring som alltid anses rettet mot barn

I forslag til forskrift § 4 andre ledd er det listet opp konkrete forhold som alltid anses å være markedsføring «rettet mot barn». Departementet anser at en slik opplisting både er nyttig for tilsynsvirksomheten og for aktørene som skal forholde seg til reglene.

Forholdene som er listet opp i § 4 andre ledd bokstavene a og b om kino og konkurranser samsvarer i stor grad med gjeldende retningslinjer i MFU. Departementet anser at det er hensiktsmessig å videreføre disse i forskrift.

Bestemmelsen om at reklame på *kino* i tilknytning til filmer som er særlig rettet mot barn under 13 år, og som starter før kl. 18.30 skal anses å være markedsføring rettet mot barn, har vært virksomt en stund og er noe kinobransjen har tilpasset seg. Departementet anser det derfor som uproblematisk å videreføre dette forbudet ved en forskriftsfestet regulering. Departementet har vurdert om det burde settes en høyere aldersgrense for å bedre beskytte barn mot markedsføring for usunne næringsmidler på kino, f.eks. 15 eller 18 år, men har i denne omgang funnet at det vil kunne bli komplisert da aldersgrenser for filmer settes på bakgrunn av andre kriterier og kan også fravikes dersom barnet er i følge med en voksen.

Det bes imidlertid om høringsinstansenes innspill til problemstillingen. Departementet understreker at også markedsføring av produkter i vedlegg I i tilknytning filmer med høyere aldersgrense, etter en helhetsvurdering, kan falle innunder forskriftens bestemmelser.

Når det gjelder aldersgrense for *konkurranser* er det i forskriftsutkastet § 4 andre ledd bokstav b foreslått en aldersgrense på 18 år, i tråd med forskriftens formål. MFUs retningslinjer oppstiller i dag en tilsvarende bestemmelse, men med aldersgrense 13 år. Dermed vil forskriften beskytte barn i større grad enn MFUs gjeldende retningslinjer. Departementet vil for øvrig vise til at en tilsvarende aldersgrense for konkurranser allerede gjelder iht. pengespillregelverket. Kravet om aldersgrense kan f.eks. ivaretas gjennom å opplyse om dette før deltakelse. Det er opp til næringsaktørene å innrette virksomheten sin slik at de følger regelen om 18-års aldersgrense på konkurranser. Dette kan bl.a. ivaretas i interne systemer for opplæring av ansatte og i interne kontrollkrav.

I henhold til MFUs retningslinjer skal det ikke utdeles *vareprøver* uten samtykke fra foreldre eller den ansvarlige. MFU har også tidligere fattet vedtak om at utdeling av godteri til barn er i strid med retningslinjene.²⁸ I tillegg har MFU i enkelte vedtak presisert at «gratisytelser er viktigere for ungdom enn for voksne, hvilket er begrunnelsen for at dette skal vektlegges i aktsomhetsvurderingen».²⁹ Denne vurderingen er departementet enig i.

Departementet anser at utdeling av smaksprøver og vareprøver til barn er markedsføring som alltid må anses å være rettet mot barn. Departementet foreslår derfor å innta en bestemmelse om dette i § 4 andre ledd bokstav c. I henhold til forskriftsforslaget vil det være forbudt å dele ut smaksprøver og vareprøver av produkter omfattet av vedlegg I til barn, dersom dette gjøres i markedsføringsøyemed. Også her vil det være opp til næringsaktørene å innrette virksomheten sin slik at de følger regelen om ikke å dele ut vareprøver til barn. Dette kan f.eks. ivaretas i interne systemer for opplæring av ansatte og i interne kontrollkrav, bl.a. kan næringsaktører godta at forbrukeren selv ønsker å legitimere alderen sin dersom man ved utdeling av prøver er usikker på om mottakeren er et barn. I motsetning til MFUs retningslinjer foreslår ikke departementet å åpne opp for at vareprøver kan gis til barn med samtykke fra foreldre eller annen ansvarlig voksen. Forskriften regulerer næringsvirksomhet og påvirker derfor ikke foreldrenes/foresattes frihet til selv å gi slike prøver til barn.

Til slutt har departementet foreslått at *spesialutstillinger* som appellerer til barn alltid skal anses som markedsføring rettet mot barn, jf. forskriftsutkastet § 4 andre ledd bokstav d. MFU har ingen særskilt regulering av dette i sine retningslinjer, men har unntak for «alminnelig oppstilling». De har i tråd med dette fattet enkelte vedtak om såkalte sjokkselgere som anses å være i strid med retningslinjene.³⁰ Vedtakene er fattet etter en helhetsvurdering, hvor det bl.a. ses hen til om bruk av figurer, plakater, bilder mv. For spesielle utstillinger i butikk benytter departementet begrepet «spesialutstillinger» fremfor

²⁸ Se bl.a. MFU vedtak 3 – 2022 Utdeling av søtsaker – *Nordic Toy Team AS* og vedtak 1 – 2022 Utdeling av godteri – *Leos Lekeland*.

²⁹ Se bl.a. MFU vedtak 3 – 2023 *Bakehuset* og MFU vedtak 4 – 2023 *Godteri* – *MINT Kalbakken*.

³⁰ Se bl.a. MFU vedtak 13 – 2023 *Rema1000*, om bruk av sjokkselger med figurer fra Mummitroll-universet.

sjokkselgere, da dette begrepet er mer i tråd med gjeldende begrepsbruk i næringsmiddelregelverket og favner videre enn kun sjokkselgere. I MFUs vedtak 14 – 2024 Coop Mega Slepden ble en palleutstilling i kombinasjon med en Halloween-plakat felt til å være i strid med retningslinjene bl.a. basert på at den var plassert i kassaområdet og i barnehøyde. Dette er eksempel på en spesialutstilling som vil kunne rammes av forskriftsforslaget § 4 andre ledd bokstav d.

Helhetsvurdering av hvilken markedsføring som anses rettet mot barn

Av forslaget til forskrift § 4 tredje ledd fremgår det at det må gjøres en helhetsvurdering av hvilken markedsføring som anses rettet mot barn, og det gis vurderingsmomenter som kan inngå i denne vurderingen. Listen er ikke uttømmende, og er utformet etter mønster fra kringkastingsforskriften § 3-6 og gjeldende vurderingsmomenter i MFUs retningslinjer og praksis.³¹ Videre har departementet tatt hensyn til hvilke elementer som kan bidra i påvirkningskraften til en markedsføringskampanje og/eller -aktivitet. Bruk av figurer, merker, følelsestimuli, spill, engasjerende teknikker, interaktivt innhold og kjendiser er virkemidler som medvirker til markedsføringens påvirkningskraft. Departementet anser derfor at det er viktig at disse elementene inngår i vurderingen. Dette samsvarer for øvrig også med WHO's retningslinjer fra 2023.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår departementet at det i forskriften angis at følgende elementer bør inngå i helhetsvurderingen:

- a) om produktet primært konsumeres av eller særlig appellerer til barn
- b) om markedsføringen har en presentasjonsform, innhold eller utforming som kan appellere til barn, for eksempel på grunn av språk, farger, effekter, bildebruk, bruk av animasjon eller tegnede figurer
- c) tid og sted for markedsføringen
- d) om det medvirker barn eller personer som særlig kan appellere til barn
- e) bruk av gaver, leker, kuponger, rabatter, samleobjekter, konkurranser eller spill som særlig kan appellere til barn.

Opplistingen er ikke uttømmende. Også andre forhold kan vektlegges i helhetsvurderingen av en konkret sak, f.eks. egenskaper ved produktet i seg selv. Departementet vil understreke at dette ikke innebærer et forbud mot salg av produkter basert på deres utforming og/eller emballasje. Forslaget innebærer heller ikke at produktets utforming eller emballasje alene kan tilsi at produktet ikke kan markedsføres overfor barn, men egenskaper ved produktet kan tilsi at aktører på markedet bør være ekstra varsomme ved markedsføring av det. Dette samsvarer med gjeldende praksis etter MFU-ordningen.³²

³¹ Se bl.a. MFU vedtak 9 – 2023 *Leos Lekeland*, der bruk av virkemidlene konkurranse, premie og utkledning medførte at markedsføringen ble vurdert å være særlig rettet mot barn, og den aktuelle utdelingen av godteri i premie ble ansett å være i strid med MFUs retningslinjer.

³² Se f.eks. MFU vedtak 15 – 2023 *Kelloggs*, der utformingen av emballasjen med annonsering av konkurranser ble ansett som markedsføringsvirkemiddel i strid med MFUs retningslinjer. Se også MFU vedtak 14 – 2023 *Meny Sarpsborg*, der emballasjen og hylleesken for oppstilling av Kinderegg medførte at markedsføringen var i strid med MFUs retningslinjer.

Når det gjelder bokstav c) om tid og sted for markedsføringen, vil departementet trekke fram sosiale medier som en særskilt utfordring. Digitale medier der barn utgjør en del av brukergruppen, kan vektlegges i helhetsvurderingen for om markedsføringen anses rettet mot barn. Departementet viser her til Medietilsynets rapport *Barn og medier 2022*, der det fremgår at nesten alle barn i alderen 9–18 år bruker YouTube (91 pst.), etterfulgt av Snapchat (78 pst.), TikTok (73 pst.) og Instagram (64 pst.).³³ At markedsføring i slike kanaler i stor grad treffer barn, samsvarer med praksis fra Forbrukertilsynet om bruk av kanalen TikTok til markedsføring av kosmetiske inngrep, og er i tråd med MFUs praksis knyttet til bruk av TikTok og Instagram til markedsføring.³⁴ Departementet vil i tillegg vise til et sitat fra markedsdirektør i Bakehuset i artikkel på Kom24 av 6. mars 2023, om bruk av påvirker Oscar Westerlin i markedsføring av boller i sosiale medier.³⁵ Sitatet illustrerer godt hvilken påvirkningskraft som ligger i å benytte sosiale medier i markedsføring:

«Hvis noen måtte lure, dette er kraften av influencer marketing. Det er ikke brukt andre kanaler enn Oskars egne, og det er heller ikke brukt en eneste krone på betalt spredning. Bollefenomenet gikk viralt, og en stor del av spredningen er gjort av fansen selv - helt organisk. Når influencer marketing gjøres riktig, er det ingen annen kanal som kan måle seg.»

Retningslinjene til MFU-ordningen spesifiserer at markedsføring etter kl. 21:00 på TV ikke anses for å være markedsføring rettet mot barn. Mange programmer ses ved bruk av strømmetjenester og kan ses når som helst på døgnet. Av den grunn har ikke departementet spesifisert spesifikke tidspunkt på lineær TV som skal vurderes som rettet mot barn. Tid og sted for markedsføringen vil heller inngå i helhetsvurderingen.

6.3.6.3 Særskilt forbud mot oppfordringer til voksne for å beskytte barn

Noe markedsføring er rettet mot en voksen forbrukergruppe, men gjelder produkter myntet på barn. Spesielt gjelder dette produkter for barn i lavere aldersgrupper, der småbarnsforeldre er målgruppen for markedsføringen. Barn i denne alderen er spesielt sårbare for usunn mat og drikke. Departementet mener at det er viktig å gi denne gruppen særskilt beskyttelse, utover det som allerede følger av gjeldende lovgivning, bl.a. i forskrift om næringsmidler til særskilte grupper.

I enkelte tilfeller vil det være mulig å vurdere markedsføring beregnet på voksne som «rettet mot barn». Det vises bl.a. til omtalen over om sak MR-1993-17 (Nordisk Kellogg AS og TV2 AS), der Markedsrådets flertall uttalte at markedsføring som får barn til å påvirke de voksne til innkjøp av produktet, vil kunne anses som «særlig rettet mot barn». Videre vises

³³ Medietilsynet. 2022. *Barn og Medier 2022 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

³⁴ Se bl.a. MFU vedtak 3 – 2023 *Bakehuset*, der bruken av TikTok som kanal, sammen med andre virkemidler, gjorde at markedsføringskampanjen ble ansett å være i strid med MFUs retningslinjer. Se også MFU vedtak 4 – 2023 *Godteri – MINT Kalbakken*, MFU vedtak 1 – 2023 *Godteri – Fast Candy Norge* og MFU vedtak 5 – 2024 *Lekia Vinterbro*, med tilsvarende vurdering av bruk av TikTok i markedsføringen, samt MFU vedtak 9 – 2024 *Leika Bodø* og MFU vedtak 3 – 2024 *Ringo Alta*, med bruk av Instagram i markedsføringen.

³⁵ [Westerlin har skapt bollekaos uten en krone på betalt spredning: – Dette er kraften av influencer marketing \(kom24.no\)](https://kom24.no)

det til vedtak fra MFU om kampanje ved skolestart i en tilbudsavis.³⁶ Departementet er imidlertid bekymret for at barna gis for svakt vern i de tilfellene der markedsføringen i utgangspunktet er beregnet på å treffe et voksent publikum, men innehar oppfordringer om å kjøpe produktet til barn. I tillegg er departementet opptatt av å unngå at markedsføringen av produktene i vedlegg I endrer seg til å påvirke barns kosthold gjennom kjøpsoppfordringer til deres foreldre/foresatte. Departementet mener derfor det er viktig å ikke tillate markedsføring som oppfordrer foreldre og andre voksne til å kjøpe disse produktene til barn. På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse i § 4 fjerde ledd om at markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I ikke skal forekomme på en måte som oppfordrer voksne til å kjøpe produktet til barn. Dette forbudet vil etter departementets syn bidra til å hindre markedsføring rettet mot f.eks. småbarnsforeldre av produkter i vedlegg I, som godteri, is, kjeks og frokostblandinger med et høyt innhold av sukker. Forbudet innebærer at markedsføringen ikke skal oppfordre voksne til å kjøpe produkter i vedlegg I til barn, f.eks. ved å henvise til at produktet egner seg til skolemat eller i barnebursdag. Dette innebærer ikke et generelt forbud mot markedsføring av f.eks. lørdagsgodt, da det må gjøres en konkret vurdering av om markedsføringen oppfordrer til kjøp til barn.

Departementet har vurdert om forbudet kun bør gjelde oppfordringer til kjøp av produkter til barn i en bestemt aldersgruppe, f.eks. spedbarn og småbarn. Et slikt forslag ville kunne bidra til å begrense markedsføring av usunn mat og drikke som er tiltenkt yngre barn. Departementet anser imidlertid at det er behov for å beskytte eldre barn også, jf. f.eks. MFUs sak om kampanje ved skolestart i en tilbudsavis, og mener at dette forslaget klargjør at slike kampanjer ikke skal forekomme. Departementet ber likevel om innspill til om bestemmelsen bør avgrenses til en bestemt aldersgruppe av yngre barn.

6.3.6.4 Aktsomhetsnorm

Etter mønster fra kringkastingsforskriften § 3-6 foreslår departementet å innta en generell aktsomhetsregel i § 4 femte ledd. Dette er ment som en henstilling til bransjen om at all reklame kan bli sett og hørt av barn, og at det derfor bør utvises aktsomhet ved markedsføring av produkter omfattet av produktlisten. Departementet vil understreke at forslaget ikke er et forbud, men en generell aktsomhetsregel. Det følger også av dagens praksis at de næringsdrivende må ta hensyn til at barn kan eksponeres for reklamen, selv om den ikke er særskilt rettet mot barn. Siden det her er snakk om en aktsomhetsnorm, vil den ikke være tilknyttet reaksjonsmidler, jf. omtale av i punkt 6.3.10.

6.3.7 Begrensninger ved plassering av produkter på utsalgssted

Plassering av varer på utsalgssted kan påvirke forbrukeres kjøp og inntak av mat og drikke. Enkelte typer plassering, som bruk av spesialutstillinger, inngår i det foreslåtte

³⁶ Se MFU vedtak 8 – 2022 *Kundeavis – Coop Norge SA*, der utvalgets flertall vurderte det slik at annonsen i liten grad retter seg mot barn og ungdommer, men at den likevel vil vekke interesse hos barn og ungdommer som blir eksponert for annonsen. Muligheten for eksponering i kombinasjon med bruken av skolebegrepet for markedsføring av søtt, salt og fett var avgjørende for at flertallet kom til at annonsen var i strid med MFUs retningslinjer.

markedsføringsforbudet, jf. forslag til § 4 andre ledd bokstav d. Andre typer plassering, som alminnelig hylleplassering, er foreslått unntatt fra markedsføringsforbudet, jf. forslag til unntaksbestemmelse omtalt nedenfor. Sistnevnte kan være uheldig dersom den alminnelige plasseringen, i sammenheng med andre elementer, bidrar til at barn kjøper og inntar produktene som fremgår av vedlegg I. Dette kan f.eks. gjelde at varene plasseres i barnehøyde, i skolekantiner eller i tilknytning til salg av andre barnerettede produkter. Departementet har ved flere anledninger tatt opp utfordringen med søtsaker ved kassa med matbransjen. Videre har departementet mottatt henvendelser fra privatpersoner som stiller spørsmål ved om det bør være tillatt å selge godteri i lekebutikker, da denne koblingen helt klart virker rettet mot barn. Departementet er også kjent med at MFU har mottatt klager knyttet til salg av godteri i lekebutikk.³⁷

Departementet ønsker å gjøre noe med situasjonene nevnt ovenfor, men vil ikke nå foreslå begrensninger i salg av produkter i kassaområdet, i barnehøyde eller i skolekantiner. Dette krever nærmere utredning, f.eks. av hva som vil være hensiktsmessig avgrensning av kassaområdet, om det skal det angis antall meter, og hvordan dette vil slå ut for ulike virksomheter. Det er viktig at et ev. forslag i størst mulig grad likebehandler aktørene på markedet. I dag er det stor variasjon i utsalgssteder som selger produkter omfattet av vedlegg I, da slikt salg ikke kun er forbeholdt dagligvarebransjen og kiosker. Departementet vil senere vurdere å utrede muligheter for ytterligere regulering av plassering, og ev. komme med forslag om dette i egen høring. I mellomtiden vil departementet imidlertid oppfordre næringen til selv å gjøre en innsats for å begrense problemet, og minner om følgende fra MFUs retningslinjer: «Så langt det er praktisk mulig, skal bransjen vise varsomhet ved vareplassering av produkter på MFUs produktliste».

Når det gjelder det konkrete tilfellet med salg av godteri i *lekebutikker*, anser imidlertid departementet at det er viktig å regulere dette nå. I lys av krav til likebehandling, variasjonen av utsalgssteder som selger produkter omfattet av listen i vedlegg I, og variasjon av produkter som kan appellere til barn, mener departementet at det er behov for et tydelig plasseringsforbud i forskriften. Departementet foreslår derfor i forskriftsutkastet § 5 at produkter omfattet av vedlegg I ikke skal kunne plasseres i tilknytning til andre produkter og tjenester som appellerer til barn. Leker, spill og barnebøker vil være typiske eksempler på slike andre barnerettede produkter.

Ved å regulere dette i en egen bestemmelse, fremfor å la det inngå i markedsføringsforbudet i § 4 og baseres på en helhetsvurdering, blir det tydeligere hvilke produkter som ikke skal selges i tilknytning til f.eks. leker. Departementet anser at dette vil være enklere å forholde seg til både for de aktuelle næringsaktørene og tilsynsmyndigheten. Videre vil forslaget bidra til likebehandling og forutsigbarhet. Forslaget følger systemet og tankegangen som allerede er etablert ved MFUs praksis, da begrensningen som foreslås i noen grad har elementer fra MFUs vedtak ved salg av godteri i lekebutikk. I MFUs vedtak om salg av godteri tilknyttet leker uttales det ofte følgende: «Mediet alminnelig oppstilling i butikk er

³⁷ Se f.eks. MFU vedtak 8 – 2024 *Lekia Tønsberg*, MFU vedtak 10 – 2023 *Extra Leker Holding AS* og MFU vedtak 7 – 2022 *Lekia*.

som et utgangspunkt ikke markedsføring særlig rettet mot barn, jf. retningslinjenes pkt. 2 bokstav b. Utvalget vurderer det likevel slik at handlingsrommet er snevrere i en leketøysforretning enn i andre forretninger fordi leketøysforretninger i stor grad henvender seg til barn». Se bl.a. MFU vedtak 10 – 2023 *Extra Leker Holding AS*, der kombinasjonen av produktutforming, oppstillingens karakter av å være sjokkselger og koblingen mot barnebursdag medførte at utvalget vurderte markedsføringstiltaket å være i strid med MFUs retningslinjer. Departementet vil imidlertid understreke at bestemmelsen som foreslås her vil gjelde flere aktører enn lekebutikker. Dette av hensyn til næringens behov for likebehandling og behovet for å beskytte barn tilstrekkelig mot slik kjøpspåvirkning.

De fleste aktører vil kunne tilpasse seg bestemmelsen i § 5 ved å flytte plassering av produkter i vedlegg I slik at de ikke står tilknyttet leker og spill o.l., f.eks. ved å lage tydelige avgrensninger på utsalgsstedet for hvor ulike varer plasseres. Departementet er imidlertid klar over at begrensningen som foreslås i § 5 i praksis vil kunne innebære salgsforbud for enkelte næringsaktører, som f.eks. lekebutikker, og at dette kan anses som inngripende overfor virksomhetene. Når det gjelder utfordringer knyttet til varelager, kan dette løses med en overgangsperiode. Videre vil departementet understreke at det her er gjort en avveining av ulike hensyn, der hensynet til barnets beste går foran hensynet til frihet ved utøvelse av næringsvirksomhet.

6.3.8 Unntak fra markedsføringsforbudet

6.3.8.1 Overordnet om forslag til unntaksbestemmelse

Departementet vurderer at det er behov for enkelte unntak fra markedsføringsforbudene omtalt ovenfor, og foreslår å innta en unntaksbestemmelse i utkast til forskrift § 6. Nedenfor gjøres det rede for hvilke elementer departementet har vurdert bør inngå i unntaksbestemmelsen. Departementet ber om innspill til om det er ytterligere forhold som bør inntas i en slik unntaksbestemmelse.

6.3.8.2 Sponsing

Departementet anser at et totalforbud mot sponsing vil kunne medføre negative konsekvenser for flere deler av samfunnet, spesielt frivilligheten, kulturlivet og idretten. Departementet foreslår derfor at «sponsing som kun innebærer bruk av sponsors firmanavn og logo» unntas fra markedsføringsforbudene i forskriften, jf. forslaget til § 6 bokstav a. Dette samsvarer for øvrig med at forbudene i forskriften er tilknyttet konkrete produkter listet i vedlegg I. Unntaket vil imidlertid medføre at forskriften ikke fullt ut følger WHO's anbefaling knyttet til dette.³⁸

I forslaget til forskriftsregulering fra 2013 ble det foreslått å unnta «sponsing som kun innebærer bruk av sponsors navn, varemerke og logo», og i MFUs gjeldende retningslinjer unntas «*sponsing som kun innebærer bruk av sponsors navn, sponsors- eller et produkts*

³⁸ WHO, 2023, *Policies to protect children from the harmful impact of food marketing: WHO guideline*. I retningslinjene s. 29 blir det understreket at ved innføring av tiltak for å begrense markedsføring må det vurderes hvordan merkevarer blir markedsført. Videre at «if brand marketing is not included within a policy's scope, a possible unintended consequence may be an increase in brand advertising and sponsorship by brands synonymous with less-healthy products (in place of marketing for the products themselves)».

varemerke...»). Departementet har vurdert lignende formuleringer, men kommet til at «bruk av sponsors firmanavn og logo» er tilstrekkelig dekkende, da departementet ikke ønsker å åpne for at produkter i vedlegg I kan benyttes i sponsingen. Viktigheten av å omfatte sponsing av produkter understrekes også fra Folkehelseinstituttet, i deres svar på oppdrag om tiltak for å begrense inntak av energidrikk, der de bl.a. skriver at barn under 18 år i stor grad blir eksponert for markedsføring av energidrikker gjennom sponsing av arrangementer og idrettsutøvere.

Forslaget innebærer at produktmerker og visning av produkter, som f.eks. «Smash» eller «McFlurry Cookie Dough», ikke kan inngå i sponsing, men at produsentens navn og logo, som f.eks. «Nidar» eller «McDonalds», kan benyttes ved sponsing. I enkelte tilfeller vil dette kunne medføre noe ulik behandling, dersom produsentens navn er samme navn som det usunne produktet eller i stor grad kun er kjent å produsere produkter som faller inn under kategoriene i vedlegg I. Dette vil f.eks. gjelde «Coca Cola Norge» og «Red Bull». Tilsvarende problemstilling vil f.eks. gjelde utsalgssteder som er tett knyttet til salg av produkter som er omfattet av vedlegg I, som «Fast candy» og «Yummi Heaven». Departementet er bevisst denne utfordringen og potensialet for at det kan gi uheldige utslag i form av at enkelte bedrifter vil kunne få en fordel overfor andre. En mulig løsning kan være å stille krav til at bedrifter der navn på produkt og firmanavn samsvarer, tydelig må angi hvilke av sine produkter som inngår i sponsingen. Eksempelvis kan Coca Cola Norge bruke et varemerke som faller utenfor listen i vedlegg I når de sponser idretts- og kulturarrangementer, som f.eks. «Bonaqua». En annen løsning kan være å innføre et system med liste over godkjente merker ut fra deres toppselgere og dermed begrense markedsføring av merker som er synonyme med produkter som inngår i vedlegg I, jf. forslag i WHOs retningslinjer.³⁹ Det kan også være et alternativ å utforme unntaket slik at kun firmanavn som ikke samsvarer med et produktnavn som omfattes av vedlegg I, tillates. Dette ville kunne gi en bedre løsning med henblikk på å beskytte barn mot sponsingsmarkedsføring av usunn mat og drikke. Departementet er imidlertid bekymret for at dette vil kunne ramme uforholdsmessig tyngende, f.eks. slik at «Lerum» ikke kan sponse idrettsarrangementer da deres saftprodukter også bærer firmanavnet som del av produktnavnene. Departementet ber om høringsinstansenes syn på problemstillingen.

Presiseringen av hvilken type sponsing som er tillatt i forslaget til § 6 bokstav a, innebærer at det ikke vil være lov å sponse arrangementer med produkter som følger av vedlegg I, dersom arrangementet åpner for deltakere under 18 år. På slike arrangementer må bedriftene velge å dele ut og/eller bruke varemerker som faller utenfor listen i vedlegg I, i sponsingen av arrangementet. Departementet anser at dette kan føre til at næringen får et insentiv til å velge å bruke produktene i eget vareutvalg som faller utenfor vedlegg I, eller til å fornye produktene i vareutvalget slik at de ikke rammes av forskriften. Videre vil det være tillatt å sponse arrangementer ved bruk av firmanavn og logo, som f.eks. navn på en butikk. I den forbindelse vil departementet vise til MFUs vedtak 4 – 2023 *Godteri – MINT Kalbakken*

³⁹ WHO, 2023, *Policies to protect children from the harmful impact of food marketing: WHO guideline*, s. 29: «Possible approaches that countries could use to restrict brand marketing include classifying brands as permitted or not permitted based on whether their top-selling products are classified as healthy or unhealthy and restricting marketing of brands that are synonymous with less-healthy products.»

som et eksempel. Departementets forslag vil medføre at bedriften kan sponse arrangementer som nevnt i vedtaket, men det vil ikke være anledning til å dele ut produkter som er omfattet av vedlegg I. Sistnevnte punkt skiller seg fra dagens retningslinjer under MFU.

Selv om departementet ikke foreslår totalforbud mot sponing med firmanavn som er forbundet med produkter listet i vedlegg I, vil departementet understreke at alle næringsaktører skal være bevisst aktsomhetsnormen som er foreslått inntatt i § 4 femte ledd. Vi ber videre om høringsinstansenes innspill til om unntaksbestemmelsen om sponing anses hensiktsmessig utformet og avgrenset.

6.3.8.3 Produktets utforming

Departementet anser at markedsføringsforbud som rammer produktets utforming, vil innebære en risiko for at produktene i seg selv blir forbudt. Å forby salg av næringsmidler er ikke hensikten med forslaget. Departementet foreslår derfor å unnta «produktets utforming» fra markedsføringsforbudet, jf. forslaget til § 6 bokstav b. Unntaket samsvarer med forskriftsforslaget fra 2013 og unntak i MFUs gjeldende retningslinjer.⁴⁰

Departementet har vurdert om unntaket bør tillegges en leddsetning som understreker at det ikke gjelder dersom produktet benytter særskilte virkemidler for å appellere til barn. Eksempelvis slik: «produktets utforming, med de begrensninger som er angitt i § 4 tredje ledd bokstav e». Da ville f.eks. produkter utformet som leker, samleobjekt, spill mv. rammes av markedsføringsforbudet. Departementet er kjent med at det finnes en rekke usunne produkter som tydelig er utformet for å appellere til barn, som f.eks. kjærlighet utformet som Peppa gris. Det krever imidlertid nærmere utredning av hvilke konsekvenser det vil kunne få med tanke på bl.a. restriksjoner på salg av produkter og EØS-forpliktelser. Videre er det ikke ønskelig at dette forskriftsarbeidet medfører produktforbud. Departementet anser at et slikt tillegg kan risikere å medføre delvis produktforbud, f.eks. av «Kinderegg» eller andre produkter der elementer som kan lokke barn er integrert i selve produktet. Departementet vil derfor ikke foreslå dette i denne omgang, men se an utviklingen og vurdere om noe slikt bør inngå i forskriften ved ev. senere revidering av regelverket.

Departementet har også vurdert om unntaket bør tillegges en leddsetning som understreker at det ikke gjelder dersom barnerettede elementer er av slik karakter at næringsmiddelet blir underordnet, slik som foreslått for emballasje og innpakning i § 6 bokstav c. Et slikt forbehold ville samsvare med praksis fra MFU-ordningen. Departementet viser i den forbindelse til MFU vedtak 7 – 2020 *Frost – Nille*, og flere lignende saker fra MFU.⁴¹ I vedtaket ble godteri som ble solgt sammen med en vifte med motiver fra Disney-universet Frost ansett som markedsføring i strid med MFUs retningslinjer. Som presisert i noen av vedtakene fra MFU, har MFUs konklusjon medført at flere av produktene er tatt ut av butikkenes sortiment. Selv om produktets utforming foreslås unntatt i denne forskriften, anser departementet at enkelte produkter vil kunne felles som følge av emballasjens

⁴⁰ I forslaget til forskriftsregulering fra 2013 ble det foreslått å unnta «Produksjon og omsetning av produkter», og i gjeldende retningslinjer i MFU unntas «Selve produktet herunder emballasjen».

⁴¹ Se MFU vedtak 19 – 2017 *Hello Kitty, Frozen og Minions Candy Fans*, MFU vedtak 12 – 2017 *Kinder Plush Aviator*, MFU vedtak 11 – 2017 *MMS Light Up Candy Fan*, og MFU vedtak 10 – 2017 *M&Ms Rock Star*.

utforming, jf. forslaget som omtales nedenfor. Departementet ber særskilt om innspill til denne vurderingen.

Selv om departementet nå foreslår at produktets utforming unntas fra markedsføringsforbudene i forskriften, vil departementet understreke at alle næringsaktører bør være bevisst aktsomhetsnormen som er foreslått inntatt i § 4 femte ledd. Videre vil departementet minne om elementene som skal inngå i helhetsvurderingen av om markedsføring anses rettet mot barn. I likhet med MFU kan dermed produktets utforming få betydning for hvordan øvrige elementer ved markedsføringen blir vurdert, som f.eks. plasseringen og tid og sted for markedsføringen. Departementet viser f.eks. til følgende konklusjon fra MFU, der produktet «Pez» ble vurdert som godkjent: *«Etter en samlet vurdering er det utvalgets konklusjon at den aktuelle butikkoppstillingen av produktet PEZ ikke er i strid med MFUs retningslinjer. Klagen tas ikke til følge. Utvalget påpeker likevel at en annen oppstilling i butikk kan tenkes å føre til et annet resultat»*.⁴²

6.3.8.4 Emballasje og innpakning

Departementet anser at forbud mot markedsføring som rammer produktenes emballasje og innpakning uten forbehold, vil innebære en risiko for at en rekke av dagens produkter ikke lenger kan selges i Norge. Dette vil kunne være problematisk i henhold til EØS-rettslige forpliktelser, dersom produktet for øvrig samsvarer med krav til emballasje og innpakning i EØS-regelverket. Departementet foreslår derfor ingen regulering av barnerettede elementer på produktemballasjen, slik som i Chile. Dette betyr f.eks. at frokostblanding med høyt sukkerinnhold fortsatt kan selges med tegneseriefigurer på emballasjen. Det har vært et utgangspunkt for dette forskriftsarbeidet at forslaget ikke skal føre til produktforbud, men departementet vil følge utviklingen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å unnta «emballasje og innpakning» fra markedsføringsforbudet, men at unntaket ikke bør gjelde uten forbehold, da emballasjen og innpakningen kan være et viktig lokkemiddel overfor barn, og foreslår derfor at unntaket skal ha forbehold for lokkeeffekter som angitt i § 4 tredje ledd bokstav e eller er av slik karakter at produktet blir underordnet. Se forslag til § 6 bokstav c.

Departementet anser at forslaget samsvarer med forskriftsforslaget fra 2013, gjeldende retningslinjer i MFU og MFUs praksis.⁴³ I likhet med MFUs praksis vil dermed produkter med barnlig utformet emballasje fortsatt kunne selges uten krav om endret emballasje.⁴⁴ Videre innebærer det siste forbeholdet i unntaket, om tilfeller der emballasjen er av slik karakter at produktet blir underordnet, en videreføring av gjeldende praksis fra MFU om næringsmidler som er innpakket i leker.⁴⁵

⁴² MFU vedtak 8 – 2021 *PEZ Cloetta Norge*. Se også vurdering av ulike produkters utforming i MFU vedtak 7 – 2021 *Nordic Toy Team – Ringo*.

⁴³ Se bl.a. MFU vedtak 3 – 2014 *Happy Meal/Happy Studio – McDonalds*, der markedsføring på emballasje ble ansett omfattet av og i strid med MFUs retningslinjer.

⁴⁴ Eksempler på vurdering av slik emballasje finnes bl.a. i følgende MFU vedtak: MFU vedtak 4 – 2021 *Påskekylling – Nille AS* og MFU vedtak 3 – 2021 *Pop Up Kjærlighet – Nille AS*.

⁴⁵ Se bl.a. MFU vedtak 1 – 2021 *Trolls – Nille*, MFU vedtak 7 – 2020 *Frost – Nille*, MFU vedtak 19 – 2017 *Hello Kitty, Frozen og Minions Candy Fans*, MFU vedtak 12 – 2017 *Kinder Plush Aviator*, MFU vedtak 11 – 2017 *MMS Light Up Candy Fan*, og MFU vedtak 10 – 2017 *M&Ms Rock Star*.

Selv om departementet nå foreslår at produktets emballasje og innpakning unntas fra markedsføringsforbudene i forskriften, vil departementet understreke at alle næringsaktører skal være bevisst aktsomhetsnormen som er foreslått inntatt i § 4 femte ledd. Videre vil departementet minne om elementene som skal inngå i helhetsvurderingen av om markedsføring anses rettet mot barn. I likhet med MFU kan dermed produktets emballasje få betydning for hvordan øvrige elementer ved markedsføringen blir vurdert, som f.eks. plasseringen og tid og sted for markedsføringen. Departementet viser f.eks. til følgende konklusjon i vedtak 7 – 2021 *Nordic Toy Team – Ringo* fra MFU, der utvalget vurderte en vannpistol slik:

«Utvalget er enig i klagers anførsel om at produktet ser ut som et leketøy. Problemstillingen blir derfor om emballasjens appell som leke gjør at produktet blir underordnet emballasjen. Ved denne vurderingen skal det også legges vekt på om emballasjen også har en tilleggsfunksjon knyttet til konsumet av produktet, hvilket vil medføre at lekeelementet blir mindre fremtredende. Emballasjen har en sterk appell som leketøy, og ingen funksjon knyttet til konsumet av produktet. Utvalgets konklusjon er således at den aktuelle butikkoppstillingen av produktet Giant SweetSoaker (vannpistol) er i strid med MFUs retningslinjer».

Departementet anser ikke at kravene til emballasjen i realiteten vil innebære produktforbud. Produktene vil fortsatt kunne omsettes i Norge. En konsekvens av å omsette produkter med emballasje eller innpakning som strider mot forskriften, kan imidlertid være at produktet må pakkes om eller at emballasjen skjules eller endres før det gjøres tilgjengelig for omsetning til forbruker. Eksempelvis må konkurranser og tilleggsytelser som leker fjernes fra emballasjen. I enkelte tilfeller kan et klistremerke være tilstrekkelig. Departementet vil imidlertid understreke at slike løsninger ikke må medføre at øvrige regler om merking og emballering av næringsmidler ikke overholdes. Videre viser departementet til vurderingen under knyttet til EØS-rettslig vurdering av forslagene i forskriften, med tanke på krav til produkters emballasje som for øvrig oppfyller EØS-rettslige krav til emballasjens utforming.

6.3.8.5 Alminnelig oppstilling

Det kan være krevende å vurdere om plassering av produkter anses som markedsføring rettet mot barn. Noen tilfeller vil være klarere enn andre, og departementet har derfor foreslått tydelige forbud mot spesialutstillinger og mot plassering i tilknytning til barnerettete produkter/tjenester, jf. forslagene til § 4 andre ledd bokstav d og § 5. For å klargjøre at ikke all plassering av produkter omfattet av vedlegg I skal regnes som markedsføring rettet mot barn, foreslår departementet å unnta «alminnelig oppstilling av produkter på utsalgssted» fra markedsføringsforbudet, jf. forslaget til § 6 bokstav d. Forslaget samsvarer med forskriftsforslaget fra 2013 og gjeldende retningslinjer i MFU, og departementet anser det som hensiktsmessig å videreføre dette i denne forskriften.

Selv om departementet nå foreslår at alminnelig oppstilling unntas fra markedsføringsforbudene i forskriften, vil departementet understreke at alle næringsaktører skal være bevisst aktsomhetsnormen som er foreslått inntatt i § 4 femte ledd. Videre vil departementet minne om elementene som skal inngå i helhetsvurderingen av om markedsføring anses rettet mot barn. Som nevnt under punkt 6.3.7, vil departementet vurdere å foreta en utredning av mulighetene for ytterligere regulering av plassering på et senere tidspunkt.

6.3.8.6 Nøkterne produktopplysninger

Faktaopplysninger om produkter brukes også i markedsføring. Departementet anser derfor at det er behov for å klargjøre at nøkterne opplysninger om produktene i vedlegg I er unntatt markedsføringsforbudene, jf. forslaget til § 6 bokstav e. Unntaket er avgrenset til å gjelde på nettsider og i tilknytning til utsalgssted. Forslaget er utformet etter mønster fra alkohol-forskriften. Tilsvarende unntak er ikke presisert i MFUs retningslinjer og inngikk ikke i forslagene som var på høring i 2012 og 2013. Departementet anser likevel at det er en fornuftig presisering. Det bes om høringsinstansenes syn på behovet og hensiktsmessigheten av den foreslåtte unntaksbestemmelsen.

6.3.9 Tilsyn og klage

Flere eksisterende regelverk har likhetstrekk med det foreslåtte regelverket for markedsføring av usunn mat og drikke. Departementet vil særlig trekke fram alkoholloven, tobakks-skadeloven, kringkastingsloven og markedsføringsloven. Forskriften som foreslås her hjemles i matloven, og det følger av matloven § 23 første ledd at Mattilsynet fører tilsyn med reglene etter loven, men at ansvaret kan delegeres til andre. Dette gjelder også klageorgan.

I vurderingen av hvilken etat som skal ha ansvar for tilsynet med reglene i denne forskriften, har departementet vurdert Forbrukertilsynet, Mattilsynet og Helsedirektoratet som mulige alternativer.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår, håndhever forbrukervernlovgivning og mekler i konflikter mellom forbrukere og næringsdrivende. Forbrukertilsynet har tilsyn med en rekke lover som omhandler forbrukerbeskyttelse. Den mest sentrale loven er markedsføringsloven, som er teknologi- og sektornøytral. Forbrukertilsynet er også tilsynsmyndighet for regler i kringkastingsregelverket om reklame overfor barn. Forbrukertilsynet fører i hovedsak tilsyn ut fra hensynet til forbrukerne. I dette ligger at det sentrale hensynet er den kommersielle relasjonen mellom forbrukere og næringsdrivende. Forbrukertilsynet gjennomfører jevnlig kontroller av markedsføring innenfor ulike bransjer og i ulike markedsføringskanaler.

Mattilsynet fører tilsyn med reklame- og merkeregler for næringsmidler og kosmetikk, der det bl.a. gjelder krav om at reklamen og merkingen ikke skal villedende. Mattilsynet fører risikobasert tilsyn. Markedsføring av kosttilskudd har vært et fokusområde. Mattilsynet har observert at mange bloggere markedsfører forskjellige typer kosttilskudd på sine blogger, og at mye av omtalen ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Tilsynet med markedsføring av næringsmidler har vært begrenset til noen kampanjer hvor Mattilsynet kun så på merkingen av matvarer. Videre framgår det av årsrapporten for 2022 at tilsynet i 2022 hadde et særlig søkelys på produkter til barn og unge gjennom tilsyn med kosmetikk/sminke og mat til små barn.

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for reklameforbudene på tobakks- og alkoholområdet. Kommunene har tilsynsansvar for reklameforbudene på utsalgssteder, mens direktoratet fører tilsyn med reklameforbudet nasjonalt, på nett og i sosiale medier. Direktoratet fører tilsyn både etter klager og tips, samt på eget initiativ. De siste årene har

direktoratet hatt flere tilsynskampanjer særlig rettet mot nettsider og kontoer på sosiale medier.

Den foreslåtte forskriften vil regulere markedsføring, noe alle de nevnte tilsynene har erfaring med. Videre er handlingsnormene i forskriften knyttet opp mot å vurdere ernæringsmessig kvalitet på næringsmidler, etter gitte kriterier i et vedlegg. Dette sammenfaller etter departementets syn godt med Helsedirektoratets oppgaver på matområdet, da det er Helsedirektoratet som er ansvarlig for kostholdsråd til befolkningen. Helsedirektoratet har i tillegg i dag allerede tilsynsoppgaver knyttet reklameforbud på alkohol- og tobakksområdet, som til dels ligner flere av elementene som foreslås i denne forskriften. På bakgrunn av dette foreslår departementet å gi Helsedirektoratet myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften overholdes. Videre foreslås Markedsrådet som klageorgan, på samme måte som for alkohol- og tobakksreklameforbudene. Se forslag til forskrift § 7.

Handlingsnormene som foreslås forutsetter at aktører over hele landet følger reglene, både ved markedsføring på offentlig sted, digitale medier og i tilknytning til utsalgssteder. På alkohol- og tobakksområdet er kommunene tildelt ansvar for tilsyn med reklameforbudene på utsalgssteder. Departementet har vurdert om et tilsvarende system for stedlig tilsyn i bl.a. butikker bør gjelde for tilsyn etter denne forskriften, dvs. at kommunen gis et tilsynsansvar. Et annet alternativ kunne være å legge ansvaret for stedlig tilsyn til Mattilsynets regionskontor, da de allerede fører tilsyn med at bl.a. dagligvarebutikker følger de øvrige reglene på næringsmiddelområdet. Departementet har imidlertid landet på at det i denne omgang ikke foreslås en oppdeling av tilsynsansvaret, men at Helsedirektoratet vil ha et helhetlig ansvar for tilsyn etter forskriften. Dette samsvarer med systemet som er lagt opp for Forbrukertilsynets tilsynsvirksomhet etter markedsføringsloven. Denne løsningen utelukker imidlertid ikke muligheten for at andre tilsynsmyndigheter, f.eks. kommuner eller Mattilsynet, kan varsle Helsedirektoratet ved mistanke om brudd på reglene i forskriften, eller muligheten for at Helsedirektoratet f.eks. inngår en samarbeidsavtale med f.eks. Mattilsynet om stedlig tilsyn i butikker. Departementet vil følge med på hvordan denne ordningen fungerer, og vurdere ev. endringer i organiseringen av tilsynet dersom det viser seg å være behov for det.

6.3.10 Virkemidler og reaksjonsmidler

Forskriften er hjemlet i matloven og tilsynsmyndigheten foreslått delegert til Helsedirektoratet, jf. matloven § 23 første ledd siste setning. Dette innebærer at direktoratet kan ta i bruk virkemidler hjemlet i matloven for å håndheve det nye regelverket. Det gjelder eksempelvis retten til å kreve opplysninger fra relevante virksomheter, jf. matloven § 14, og muligheten til å kreve nødvendige opplysninger fra andre offentlige myndigheter, jf. matloven § 23 fjerde ledd.

En styrke ved MFU-ordningen er tilbudet om å forhåndsavklare markedsføringsaktivitet, noe som kan bidra til å forhindre uønsket markedsføring. En ordning med forhåndsavklaringer vil ikke inngå i den offentlige tilsynsmyndighetens verktøykasse av virkemidler. Dette skyldes at tilsynet bør unngå å forhåndsbehandle saker som kan binde senere

avgjørelser, og at det kan by på utfordringer knyttet til tilsynsmyndighetens habilitet. Tilsynsmyndigheten vil imidlertid ha en generell veiledningsplikt om regelverket, som et stykke på vei vil ivareta det samme formålet som MFUs system med forhåndsavklaringer.

Dersom tilsynsmyndigheten konstaterer brudd på handlingsnormene i forskriften, vil neste skritt være å rette vedtak mot den aktuelle aktøren. Det kan f.eks. være vedtak med krav om retting av forholdet innen en gitt frist. I slike tilfeller gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, bl.a. om forhåndsvarsling.

Matloven har flere bestemmelser som hjemler mulige reaksjoner ved brudd på handlingsnormer som er hjemlet i loven. Departementet viser til omtale av dette over, i punkt 3.1.6. Valget av reaksjonsmiddel må bero på en konkret og helhetlig vurdering av situasjonen, og vil være opp til tilsynsmyndigheten å vurdere. Valget skal være forvaltningsmessig forsvarlig, forholdsmessig og faglig begrunnet. Selv om matloven § 28 gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å ilegge straff, anser ikke departementet at straff med f.eks. bøter vil være et aktuelt reaksjonsmiddel. Departementet vurderer at andre reaksjonsmidler vil være mer aktuelle i praksis.

For å bidra til tydelige rammer for både aktørene og tilsynsmyndigheten, foreslår departementet at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr kan benyttes som reaksjonsmidler, ved brudd på forskriften. Dette samsvarer med systemet i flere forskrifter som er hjemlet i matloven, bl.a. drikkevannsforskriften. Departementet foreslår derfor egne bestemmelser om disse reaksjonene, jf. forslag til forskrift §§ 8 og 9.

I tillegg til disse fremgår det av forslag til § 7 at Helsedirektoratet kan fatte nødvendige vedtak, jf. matloven § 23. Matloven § 23 første ledd gir tilsynsmyndigheten anledning til å fatte nødvendige vedtak for å sikre at virksomheter overholder regelverket. Nødvendige vedtak kan f.eks. være krav om retting. 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, jf. matloven § 26. Tvangsmulkten bør settes så høyt at den virker som et reelt oppfylleelsespress. Dersom virksomheten innretter seg, blir det ikke noe å betale.

I tillegg til de nevnte reaksjonsmidlene, anser departementet at overtredelsesgebyr vil være et effektivt reaksjonsmiddel på overtredelser av forskriften. Departementet foreslår derfor en ny hjemmel i matloven for å ilegge slike gebyr og nærmere forskriftsregler om dette, jf. nærmere omtale i kapittel 7.

6.3.11 Overgangsbestemmelse

Departementet anser at det er hensiktsmessig å gi virksomheter tid til å tilpasse seg til nytt regelverk, og foreslår en overgangsperiode på seks måneder fra ikrafttredelsen. Dette av hensyn til at markedsføringskampanjer ofte planlegges og kjøres over lengre perioder. Tilsvarende vurdering er relevant knyttet til varebeholdning og potensielle utfordringer ved salg av godteri i f.eks. lekebutikker. Departementet ber særlig om innspill til overgangsperiodens lengde.

6.4 Alternative løsninger

Departementet har vurdert alternative løsninger til forskriftsfestet forbud mot markedsføring rettet mot barn.

Et slikt alternativ er å gå i dialog med MFU-ordningens eiere om å justere gjeldende ordning. I brev til departementet av 25. august 2023 har MFU-sekretariatet nevnt noen mulige endringer som kan diskuteres. Det er imidlertid viktig å understreke at myndighetene ikke har anledning til å styre en prosess med justering av retningslinjene eller ordningens innretning. Det er stor usikkerhet rundt hva en ev. justering av MFU-ordningen ville resultere i. Videre vil videreføring av MFU-ordningen med noen justeringer ikke kunne løse utfordringer knyttet til behov for aktivt tilsyn og effektive reaksjonsmidler overfor de som bryter retningslinjene. I tillegg er ordningen innrettet slik at utvalget vurderer konkrete markedsføringsaktiviteter etter klage, dvs. at dersom samme aktør fortsetter markedsføring i strid med retningslinjene med en annen kampanje, vil den nye markedsføringen kun bli behandlet av MFU dersom noen klager på den. MFU har ikke anledning til å vurdere helheten i virksomhetenes markedsføring, kun enkelte og konkrete markedsføringsaktiviteter som er påklaget. Departementet anser det ikke som realistisk at MFU vil føre et proaktivt tilsyn i tillegg til å fatte vedtak og gjøre forhåndsavklaringer. Sistnevnte vil sannsynligvis øke tids- og kostnadsbruken til MFU-ordningen betraktelig.

En fordel ved videreføring av MFU-ordningen med enkelte justeringer, er at endringer kan gjøres raskt uten de formelle kravene som stilles til utredning, behandling og EØS-notifisering ved utforming av forskriftsregulering. I tillegg vil selvreguleringsordningen kunne tillate større grad av fleksibilitet og mindre presise retningslinjer, da krav til forutsigbarhet ikke er like strengt som ved offentlig regulering. Selv om dette kan anses å være en fordel ved selvreguleringsordningen, anser departementet at dette også er en svakhet mtp. mangel på involvering og høringsrunder ved justering av retningslinjer, at for mye fleksibilitet gir dårligere forutsigbarhet for næringsaktørene, og at ordningen mangler demokratisk legitimitet.

Et annet alternativ kan være å utvikle MFU-ordningen sammen med forskriftsfestede regler, såkalt samregulering. Det kan f.eks. innebære forskriftsfesting av produktliste, forskriftsfesting av retningslinjer, eller forskriftsfeste en ordning med at MFU tipser et offentlig organ ved gjentatte brudd på retningslinjene. Disse justeringene ville imidlertid ikke løse utfordringer knyttet til behov for tilsyn eller effektive reaksjonsmidler overfor de som bryter retningslinjene. Videre er det uklart for departementet hvordan en slik ordning ville kunne innrettes og finansieres for å sikre uavhengige vurderinger og vedtak.

Departementet kan for øvrig ikke se at innføring av en forskrift vil stride mot næringens mulighet til å på eget initiativ videreføre enkelte elementer ved ordningen, som f.eks. forhåndsavklaringer. Forhåndsavklaringer vil som tidligere nevnt ikke inngå i offentlig regulering, utover det som følger av tilsynsmyndighetens veiledningsplikt. Departementet anser imidlertid at det ikke er noe i veien for at matbransjen ivaretar dette på eget initiativ, som et ledd i å styrke næringsaktørenes kunnskap på området. Dette som et ledd i å forebygge markedsføring i strid med reglene i forskriften, lignende ordningen med Næringslivets Konkurransutvalg.

Et tredje alternativ er å oppfordre og overlate til næringsaktørene å gjøre en innsats for å begrense markedsføringen. Dette kan f.eks. tas opp i forbindelse med Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold, som er et samarbeid mellom helsemyndighetene og matbransjen. En utfordring er imidlertid at flere av aktørene på området og flere av utsalgsstedene (f.eks. lekebutikker og fornøylesparker) er utenfor den etablerte matbransjen. Basert på erfaringer med MFU-ordningen, har departementet liten tro på at utfordringen med markedsføring av produktene i vedlegg I kan løses med initiativ fra næringen selv. Dette skyldes primært at næringen har interesser knyttet til fortjeneste ved produksjon og salg av usunne næringsmidler, som i dette tilfellet vil være en målkonflikt med det departementet ønsker å oppnå med forskriften.

Oppsummert anser departementet at de skisserte alternative løsningene ikke i tilstrekkelig grad vil bidra til oppnåelse av formålet om å beskytte barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke. Videre vil de alternative løsningene ikke følge opp Stortingets anmodningsvedtak om et forskriftsfestet forbud.

6.5 Forholdet til ytringsfriheten og fordelingsvirkninger

Som vist til over, i punkt 3.4.2, har ytringsfriheten et særskilt vern etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Handlingsnormene i forskriftsforslaget knyttet til å begrense markedsføring, er ikke rettet mot private ytringer eller redaksjonell omtale. Den vil derfor ikke ramme kjerneområdet i ytringsfriheten. Videre er det aktører som driver virksomhet etter matloven som må rette seg etter reglene, dvs. de som f.eks. produserer, selger eller markedsfører næringsmidler. Dette innebærer at tredjeparter som kun sender budskapet ikke regnes for å være pliktsubjekter etter matloven og forskrifter hjemlet i den. Det er kun aktivitet og ytringer i markedsføringsøyemed, fra de som driver virksomhet på matlovens område, som vil rammes av forskriftens markedsføringsforbud.

Selv om kommersielle ytringer ligger utenfor ytringsfrihetens kjerneområde, og derfor vil ha et svakere vern enn ytringer om spørsmål av allmenn interesse, har de i prinsippet et konstitusjonelt vern. Inngrep i denne friheten må derfor ha hjemmel i lov, være nødvendige i et demokratisk samfunn, og begrunnes i et av de opplistede hensynene, f.eks. å beskytte helse eller moral eller verne om andres rettigheter. Departementet anser at disse forholdene er oppfylt for forskriftsforslaget, og at inngrepet dermed ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten. Forslaget anses å forfølge et legitimt formål om å beskytte og fremme barns helse ved å fremme et helsemessig godt kosthold og verne om barnas rettigheter etter barnekonvensjonen. Kravene til rettssikkerhetsgarantier anses ivaretatt gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler, at det vil være klageadgang til Markedsrådet og mulighet til å prøve saker for domstolene. Videre viser departementet til at forslaget ikke vil forstyrre kjernen i ytringsfriheten, da det er rettet mot kommersielle ytringer som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn ytringer innenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Staten har dermed en vid skjønnsmargin og departementet anser at nødvendighets- og proporsjonalitetskravet er oppfylt.

Tiltaket har som hensikt å redusere markedsføring av usunne næringsmidler overfor barn. Voksne vil også til dels bli omfattet av tiltaket og av den grunn få redusert markedsføring

av næringsmidler i vedlegg I. Av den grunn kan det argumenteres for at voksne kan gå glipp av markedsføring og derfor informasjon om f.eks. nye produkter, som er aktuelt for å ta et informert valg og som noen vil kunne si gir økt livskvalitet. Et tiltak som begrenser markedsføring vil kunne redusere barn og voksnes informasjonstilgang noe, men departementet understreker at produktene fortsatt vil kunne selges og kjøpes i butikker. De vil også kunne markedsføres uhindret overfor voksne i egnede kanaler.

Departementet anser det som positivt at forskriften støtter oppunder nasjonale og internasjonale målsetninger som Norge har forpliktet seg til, som de globale målene for ikke-smittsomme sykdommer og FNs bærekraftsmål 3.4 om å redusere prematur dødelighet forårsaket av ikke-smittsomme sykdommer.

Forskriftsreguleringen gjennomføres som en del av arbeidet med å fremme helse gjennom forebygging av kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen, ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring. Det er godt dokumentert at det er en sosial gradient knyttet til befolkningens kosthold i et helseperspektiv. Brede befolkningsrettede tiltak bidrar til reduserte helseforskjeller og bedre folkehelse. Å redusere markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn er et tiltak som vil nå alle barn uavhengig av deres sosioøkonomiske bakgrunn. Tiltaket kan således bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller, gjennom å ha størst potensiell helsemessig effekt på barn fra lavere sosioøkonomiske grupper.

6.6 Forholdet til EØS-retten

6.6.1 Innledning

Regelverket som departementet foreslår i dette høringsnotatet, må følge rettslige rammer fastsatt i harmonisert regelverk som er inntatt i EØS-avtalen. På områder der det ikke er fastsatt harmonisert regelverk, kan det på visse vilkår innføres nasjonale regler. Slike nasjonale regler skal imidlertid ikke være til hinder for handel med varer og tjenester mellom landene i EØS-området. Unntak kan gjøres dersom den nasjonale reguleringen oppfyller allmenne hensyn, er egnet til å oppnå formålet og ikke går lenger enn nødvendig, samt er ikke-diskriminerende.

I det følgende vil reglene som foreslås i dette høringsnotatet vurderes opp mot EØS-rettslige krav i harmonisert regelverk og etter reglene om handelshindrende virkemidler. Departementet vil for øvrig ivareta krav til EØS-notifisering av forskriftsreglene som foreslås, i egne prosesser.

6.6.2 Forslaget vurdert opp mot det harmoniserte regelverket i EØS

6.6.2.1 Direktivet om urimelig handelspraksis

Gjeldende generelle markedsføringsregler innenfor EØS-avtalen følger av direktiv 2005/29/EF (handelspraksisdirektivet). Direktivet er gjennomført i markedsføringsloven og forskrift om urimelig handelspraksis.

Handelspraksisdirektivet totalharmoniserer det generelle markedsføringsregelverket. Det er derfor ikke adgang til å fastsette nasjonale regler om markedsføring som avviker fra direktivet innenfor dets virkeområde. Direktivet omfatter imidlertid bare handlinger som er egnet til å skade forbrukeres økonomiske interesser, og harmoniserer ikke regelverk som er fastsatt av helsehensyn, jf. artikkel 3 nr. 3, jf. fortalens pkt. 9. Departementet anser derfor at direktivet ikke er til hinder for norske regler om markedsføring rettet mot barn av visse næringsmidler.

6.6.2.2 AMT-direktivet

Direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet), er gjennomført i norsk rett i hovedsak i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften. Direktivet inneholder bl.a. regler om markedsføring i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Direktivet har bl.a. til formål å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester i EØS-området, beskytte forbrukere samt fremme kulturelt mangfold og mediefrihet.

Ved direktiv (EU) 2018/1808 (endringsdirektivet til AMT-direktivet) ble det vedtatt omfattende endringer i AMT-direktivet. Den viktigste er at virkeområdet utvides til å inkludere videodelingsplattformtjenester. I direktivets forstand er dette tjenester som har som hovedformål å tilby bildeprogrammer eller brukergenererte videoer som er lastet opp av brukerne. Endringsdirektivet pålegger tilbydere av slike tjenester å overholde direktivets regler for markedsføring de selv selger eller tilrettelegger. Tilbydere må videre treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at markedsføring som selges eller tilrettelegges av andre overholder direktivets regler. Til forskjell fra tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, har tilbydere av videodelingsplattformer ikke kontroll over innholdet som formidles på plattformen. Tilbydere av slike tjenester har derfor ikke effektiv redaksjonell kontroll. De viktigste videodelingsplattformtjenestene som YouTube, Facebook og Instagram er ikke etablert i Norge.

AMT-direktivet er et minimumsdirektiv. Dette innebærer at de enkelte medlemslandene kan utforme strengere eller mer detaljerte regler på områder som reguleres av direktivet overfor tilbydere av audiovisuelle medietjenester og videodelingsplattformer under deres jurisdiksjon, dersom dette er i tråd med EØS-retten for øvrig.

AMT-direktivets rammer for nasjonal lovgivning

AMT-direktivet skal sikre videresending av fjernsynssendinger innenfor EØS-området. Det bærende prinsippet i AMT-direktivet er senderlandsprinsippet. Dette skal sikre at kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester kan tilby sine programmer i hele EØS-området, uten at de trenger å forholde seg til andre regler på de harmoniserte områdene enn de som gjelder i landet det sendes fra. Utgangspunktet er dermed at markedsføring skal kunne sendes i hele EØS-området dersom den er i samsvar med direktivets krav og senderlandets reguleringer. Hovedregelen er derfor at mottakerlandet ikke kan hindre sendinger fra andre EØS-stater. Det betyr at tilsynsmyndighetene i de fleste tilfeller ikke

kan gripe inn mot reklame som strider mot norske reklameregler dersom reglene avviker fra EØS-landet hvor reklamen sendes fra.⁴⁶

AMT-direktivet åpner imidlertid for delvis unntak fra den nevnte hovedregelen om senderlandsprinsippet. Etter artikkel 4 (3) er det anledning til å treffe hensiktsmessige tiltak mot en tjenestetilbyder dersom vedkommende har etablert seg i en annen EØS-stat for å omgå strengere nasjonale regler. Det er en forutsetning at konsultasjon med senderlandet ikke gir tilfredsstillende resultater. Tiltak som treffes i slike tilfeller skal være objektivt sett nødvendige, anvendes på en ikke-diskriminerende måte og stå i forhold til målene som skal nås. Artikkel 4 (4) inneholder prosessuelle krav. For Norges del må bl.a. EFTAs overvåkingsorgan og medlemsstaten hvor tjenestetilbyderen er etablert notifiseres om Norge har til hensikt å treffe tiltak mot tjenestetilbyderen. Videre må EFTAs overvåkingsorgan beslutte at tiltaket er i tråd med EØS-retten.

Atferdsregler for markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn

Etter direktivets artikkel 9 nr. 4, skal medlemsstatene oppfordre til bruk av sam- og selvregulering gjennom atferdsnormer for audiovisuell kommersiell kommunikasjon i eller i tilknytning til barneprogrammer, for mat og drikke som «inneholder næringsstoffer og andre stoffer med en ernæringsmessig eller fysiologisk virkning, særlig fett, transfettsyrer, salt eller natrium og sukker, som ifølge anbefalingene ikke bør utgjøre en for stor del av det samlede kostholdet.» Tilsvarende gjelder for videodelingsplattformer, jf. artikkel 28b nr. 2. I Norge er det totalforbud mot å sende reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som er særlig rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester, jf. omtale av kringkastingsloven ovenfor. Det er derfor ikke nødvendig å vurdere slik samregulering for kommersiell kommunikasjon av usunn mat og drikke i barneprogrammer.

AMT-direktivet vurdert opp mot forskriftsforslaget

Ettersom AMT-direktivet er et minimumsdirektiv kan de enkelte medlemslandene utforme strengere eller mer detaljerte regler på områder som reguleres av direktivet overfor tilbydere av audiovisuelle medietjenester under deres jurisdiksjon. Forskriften som foreslås her retter seg i hovedsak mot andre pliktsubjekter enn de som er regulert i AMT-direktivet, som f.eks. annonsører. Forskriften kan derfor innvirke på hvilken reklame f.eks. fjernsynskanaler etablert i andre EØS-land kan sende til Norge. Det følger av direktiv (EU) 2018/1808 fortalen punkt 10, at det i samsvar med rettspraksis fra EU-domstolen er mulig å begrense adgangen til å tilby tjenester som er sikret i henhold til traktaten, ut fra tvingende allmenne hensyn, f.eks. for å oppnå et høyt forbrukervernnivå, forutsatt at slike begrensninger er begrunnede, forholdsmessige og nødvendige. Derfor bør en medlemsstat kunne treffe visse tiltak for å sikre overholdelse av nasjonale forbrukervernregler som ikke hører under de områdene som samordnes ved direktiv 2010/13/EU. Departementet anser at AMT-direktivet ikke er til hinder for å fastsette reglene som foreslås i dette høringsnotatet, og viser til

⁴⁶ På områder som ikke er harmonisert av direktivet kan man gripe inn mot reklame som strider mot norsk lov. Se kringkastingsloven § 4-7 om pengespillreklame og forarbeidene til bestemmelsen for mer informasjon.

direktivets fortalepunkt 10 og departementets vurdering av rettferdiggjøringsgrunner nedenfor, i punkt 6.6.4.

6.6.2.3 E-handelsdirektivet

Direktiv 2000/31/EF av 8. juni 2000 (e-handelsdirektivet) regulerer såkalte informasjonssamfunnstjenester, og er gjennomført i lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (e-handelsloven). Formålet med direktivet er å sikre fri bevegelse av informasjonssamfunnstjenester mellom medlemsstatene. Informasjonssamfunnstjenester er i e-handelsloven § 1 andre ledd definert som:

«a) enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og som formidles elektronisk, over avstand og etter individuell anmodning fra en tjenestemottaker, samt

b) enhver tjeneste som består i å gi tilgang til, eller overføre informasjon over, et elektronisk kommunikasjonsnett, eller i å være nettvært for data som leveres av tjenestemottakeren.»

Eksempler på informasjonstjenester er elektronisk avtaleinngåelse, f.eks. i form av kjøp i en nettbutikk. Også markedsføring over internett eller i sosiale medier utgjør en informasjonstjeneste.

I likhet med senderlandsprinsippet i AMT-direktivet bygger e-handelsdirektivet på et etableringslandsprinsipp, jf. artikkel 3 nr. 1 og 2. Prinsippet innebærer at medlemsstatene ikke kan begrense tjenester som er sendt fra andre stater. Dette har betydning for handlingsrommet til å gjøre nasjonalt regelverk gjeldende overfor tilbydere som er etablert i et annet EU/EØS-land. Det er imidlertid på nærmere vilkår åpning for å begrense eller regulere tjenester som ytes fra andre medlemsstater, bl.a. for å beskytte folkehelse, i artikkel 3 punkt 4.

Departementet anser at e-handelsdirektivet ikke er til hinder for å fastsette reglene som foreslås i dette høringsnotatet, og viser til direktivets artikkel 3 punkt 4 og departementets vurdering av rettferdiggjøringsgrunner nedenfor, i punkt 6.6.4.

6.6.2.4 Tjenestedirektivet

Direktiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 (tjenestedirektivet) regulerer tilbudet av tjenester over landegrensene, og er gjennomført i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Direktivet regulerer tjenester generelt, herunder markedsføringstjenester. Forhold som regnes som tjenester og som er regulert i AMT-direktivet, vil imidlertid ikke omfattes av tjenestedirektivet. I henhold til direktivet skal det i utgangspunktet ikke være noen restriksjoner på friheten for tilbydere etablert i andre medlemsstater til å tilby sine tjenester. Det er imidlertid anledning til å gjøre unntak på visse vilkår, som beskyttelse av folkehelsen, jf. direktivets artikkel 16.

Det er klart at markedsføringsforbud for visse næringsmidler vil utgjøre en restriksjon i den frie flyten av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36 og tjenesteloven § 16 første ledd. Selv om et tiltak anses å være en restriksjon kan tiltaket likevel være lovlig dersom det er begrunnet i allmenne hensyn og oppfyller kravene til proporsjonalitet. Dette er også nedfelt i tjenesteloven § 16 andre ledd. Se nærmere om departementets vurdering av rettferdiggjøringsgrunner nedenfor, i punkt 6.6.4.

6.6.2.5 EØS-rettslige rammer i næringsmiddelregelverket

Matlovsforordningen – Food Law

Forordning (EF) nr. 178/2002 (Food Law) fastsetter krav for næringsmiddelregelverket og er gjennomført i norsk rett ved matlovsforskriften, med hjemmel i matloven. Forordningen skal sikre høyt beskyttelsesnivå av menneskers helse og forbrukerinteresser, jf. artikkel 1. Food Law artikkel 16 fastslår følgende:

«Uten at det berører mer spesifikke bestemmelser i næringsmiddelregelverket, skal forbrukere ikke villedes av merking, reklame for og presentasjon av næringsmidler og fôr, herunder deres form, utseende eller emballasje, emballasjematerialene som brukes, måten de ordnes på og de omgivelsene de stilles ut i samt opplysninger som gis om dem, uansett medium.»

I henhold til ordlyden omfatter denne bestemmelsen «opplysninger som gis om» næringsmidler «uansett medium». Dette innebærer at markedsføring av mat- og drikkevarer, f.eks. i form av TV-reklame, omfattes av bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder kun villedende markedsføring, jf. ordlyden om at forbrukere ikke skal «villedes av merking, reklame for og presentasjon av næringsmidler». Bestemmelsen er gjennomført i matloven § 10, og det vises til omtalen av matloven § 10 ovenfor.

Markedsføringsforbudene som foreslås i dette høringsnotatet vil regulere andre forhold enn villedende markedsføring. Vurderingstemaet her er om næringsmidler som markedsføres rettet mot barn bidrar negativt til barns helse. Forslaget innebærer dermed regulering av et område som ikke omfattes av Food Law. Forordningen er derfor i utgangspunktet ikke til hinder for å fastsette reglene som foreslås i dette høringsnotatet.

Matinformasjonsforordningen

Forordning (EU) nr. 1169/2011 av 25. oktober 2011 (matinformasjonsforordningen) er gjennomført i norsk rett ved matinformasjonsforskriften, med hjemmel i matloven. Forordningen skal sikre forbrukervern med tanke på opplysninger om næringsmidler, og inneholder en rekke krav til «næringsmiddelopplysninger». I henhold til forordningens artikkel 38 kan ikke medlemsstatene foreta nasjonal regulering om forhold som er harmonisert ved forordningen, med mindre det er tillatt etter EU/EØS-retten. Artikkel 38 nr. 2 understreker at medlemsstatene kan innføre nasjonale regler om forhold som ikke er harmonisert i forordningen, så lenge slike regler ikke forbyr, hindrer eller begrenser fri flyt av varer som er i tråd med forordningen. I artikkel 39 nedsettes gyldige grunner for nasjonale regler som tilfører krav til matmerking, som f.eks. å beskytte folkehelsen eller forbrukerne. Eventuelle nasjonale regler bør ikke hindre fri flyt av varer som er i tråd med matinformasjonsforordningen, jf. fortalepunkt 49.

Begrepet «næringsmiddelopplysninger» er definert slik i forordningen artikkel 2 nr. 2 a:

«opplysninger om et næringsmiddel som sluttforbrukeren får i form av en etikett, annet vedlagt materiale eller på andre måter, herunder moderne teknologiske verktøy eller muntlig kommunikasjon»

Det følger av ordlyden at «næringsmiddelopplysninger» omfatter «merking». Dette begrepet er definert i forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav j. Definisjonen omfatter

informasjon som er fysisk knyttet til et konkret næringsmiddelprodukt, f.eks. ved å være angitt på produktets emballasje. Dette omfatter typisk informasjon på etiketter, som ingredienslister og holdbarhetsmerking. Videre omfatter det informasjon som oppgis på annet vis i fysisk tilknytning til produktet, f.eks. ved oppslag i butikk. Også dokumenter som følger produktet og henviser til det omfattes av begrepet.

Forordningen skiller mellom de tre begrepene «næringsmiddelopplysninger», «reklame» og «presentasjon», slik at de to sistnevnte begrepene ikke omfattes av begrepet «næringsmiddelopplysninger». Dette er tydeliggjort i fortalepunkt 20 og artikkel 7 nr. 1, om at «næringsmiddelopplysninger» ikke skal være villedende, da det følger av artikkel 7 nr. 4 a og b at dette forbudet også gjelder for «reklame» og «presentasjon av næringsmidler». De fleste bestemmelsene i forordningen retter seg eksplisitt mot «næringsmiddelopplysninger». I tillegg følger det av enkelte bestemmelser at de også gjelder for «presentasjon» og «reklame». Reglene i matinformasjonsforordningen omfatter dermed kun «presentasjon» og «reklame» der dette er særlig angitt i konkrete bestemmelser.

Presentasjon av næringsmidler inkluderer produktets form og emballasje, jf. følgende presiseringer i artikkel 7 nr. 4 bokstav (b): «særlig næringsmidlenes form, utseende eller emballasje, emballasjematerialet som er brukt, måten næringsmidlene er arrangert på, samt forholdene de frambyes under». Øvrige regler i forordningen om «presentasjon», omhandler hvordan matinformasjon skal presenteres, f.eks. hvordan næringsinnholdet og påstander skal angis på produktet. Forordningen har ikke særskilte regler om markedsføring eller om hvordan produktene kan/skal presenteres, utover det ovennevnte. Begrepet «reklame» er definert slik, jf. henvisning i artikkel 2 nr. 1 bokstav (g) til definisjonen i artikkel 2 (a) i reklamedirektivet:

«enhver form for framstilling i forbindelse med forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet, for å fremme levering av varer eller tjenester, herunder fast eiendom, rettigheter og forpliktelser»

Matinformasjonsforordningens regler om reklame er avgrenset til regler om at markedsføring av næringsmidler ikke skal villedende forbrukeren.

Emballasjens utforming er omfattet av reglene om presentasjon i forordningen, i tillegg til at merkingen på emballasjen er omfattet av reglene om næringsmiddelopplysninger. Eventuelle nasjonale krav til endring av emballasjens utforming, må ikke hindre virksomhetene i å oppfylle kravene etter forordningen. Dette kan f.eks. løses ved å påføre klistremerke over emballasjens del som ikke samsvarer med nasjonale krav. Dersom det påføres slikt klistremerke, må man sørge for at produktet likevel opprettholder kravene i forordningen, ved f.eks. å tilføye informasjon på klistremerket.⁴⁷ Videre, kan det ikke innføres nasjonale krav som pålegger endring av produktets merkevare/navn, jf. artikkel 17 om næringsmiddelets betegnelse.

I E-2/12 *HOB-Vin* slo EFTA-domstolen fast at forsøk på å forby et produkt pga. emballasjens utforming, falt inn under det tidligere merkedirektivets regler om merking og

⁴⁷ Se f.eks. til hvordan vinimportørene løste presiserende krav til merking av varer fra israelske bosetninger etter EU-domstolens avgjørelse i C-363/18.

ikke presentasjon. Saken er fortsatt relevant da definisjonen om hva som anses som merking er tilsvarende i matinformasjonsforordningen. Saken gjaldt støtende innhold på alkoholemballasje. Domstolen kom fram til at det daværende merkedirektivet ikke hadde regler om støtende innhold, og at forholdet derfor i utgangspunktet var ikke-harmonisert (se avsn. 64-67). Videre ble utelukkelsen av produktet som følge av emballasjens utforming ansett som handelshindrende da merkingen for øvrig tilfredstilte kravene i merkedirektivet (se avsn. 68-71). Domstolen foretok deretter en vurdering av om handelshindringen var rettfærdiggjort, og kom til at handelshindringen ikke kunne rettfærdiggjøres med hensyn til å beskytte forbrukerne. Saken er relevant for avklaringen av handlingsrommet for nasjonale regler som setter begrensninger på emballasjen faller inn under merking eller presentasjon, da sistnevnte i mindre grad er regulert i matinformasjonsforordningen.

Bestemmelsen om reklame i matinformasjonsforordningen gjelder kun villedende markedsføring. Markedsføringsforbudene som foreslås i dette høringsnotatet vil regulere andre forhold enn villedende markedsføring. Vurderingstemaet her er om næringsmidler som markedsføres overfor barn bidrar negativt til barns helse. Forslaget vil dermed innebære regulering av et område som ikke omfattes av matinformasjonsforordningen. Forordningen er derfor i utgangspunktet ikke til hinder for å fastsette reglene som foreslås i dette høringsnotatet. Matinformasjonsforordningen artikkel 38 nr. 2 understreker at medlemsstatene kan innføre nasjonale regler om forhold som ikke er harmonisert i forordningen, så lenge slike regler ikke forbyr, hindrer eller begrenser fri flyt av varer som er i tråd med forordningen. Departementet anser at forslagene i dette høringsnotatet ikke vil hindre fri flyt av varer i tråd med forordningen. Forslaget innebærer ikke krav til endring av emballasje på en måte som tilsier at produktene ikke kan følge reglene om emballasje i forordningen, og pålegger heller ikke endring av produktets merkevare/navn, jf. artikkel 17 om næringsmiddelets betegnelse.

Ernærings- og helsepåstandsforordningen

Forordning (EF) 1924/2006 av 20. desember 2006 (ernærings- og helsepåstandsforordningen), inneholder særskilte regler om ernærings- og helsepåstander ved merking, presentasjon og reklame for næringsmidler. Forordningen har bl.a. regler om at bruk av ernærings- og helsepåstander ikke skal villedende, reise tvil om andre næringsmidlers trygghet og/eller ernæringsmessige tilstrekkelighet, eller oppmuntre til overforbruk av et næringsmiddel. Se nærmere omtale av dette over i punkt 3.1.5.

Tilsvarende vurdering som for Food Law og matinformasjonsforordningen om krav knyttet til villedende markedsføring, gjelder for ernærings- og helsepåstandsforordningen. Videre anser departementet at forslagene i dette høringsnotatet ikke vil hindre fri flyt av varer i tråd med forordningens øvrige regler om presentasjon og reklame. Forslaget innebærer ikke krav til endring av presentasjon eller reklame på en måte som tilsier at reglene i forordningen ikke kan følges. For øvrig vil nasjonalt regelverk i tråd med denne forordningen ha forrang ved ev. motstrid med reglene i forskriften som foreslås i dette høringsnotatet.

Forordninger knyttet til morsmelkerstatninger, tilskudd og næringsmidler til spesielle medisinske formål

I henhold til forordning (EU) nr. 609/2013 og forordning (EU) nr. 2016/127 artikkel 10, skal presentasjon, merking og reklame for morsmelkerstatninger og tilskuddsblandinger utformes på slik måte at amming ikke motvirkes. Det skal bl.a. ikke reklameres for morsmelkerstatninger på utsalgssteder, og det skal ikke foregå utdeling av prøver eller noen annen form for salgsfremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljnivå, som f.eks. spesialutstillinger, rabattkuponger, premier eller salgskampanjer, tapsgivende tilbud og lokketilbud. Forordning (EU) nr. 2016/128 artikkel 8 punkt 5, om næringsmidler til spesielle medisinske formål, stiller tilsvarende krav til reklame av slike medisinske næringsmidler på utsalgssteder. Se nærmere omtale av dette over i punkt 3.1.5.

Departementet anser at forslagene i dette høringsnotatet ikke vil hindre fri flyt av varer i tråd med forordningenes regler om presentasjon og reklame. Forslaget innebærer ikke krav til endring av presentasjon eller reklame på en måte som tilsier at reglene i forordningene ikke kan følges. For øvrig vil nasjonalt regelverk i tråd med disse forordningene ha forrang ved ev. motstrid med reglene i forskriften som foreslås i dette høringsnotatet.

6.6.3 Forslaget vurdert opp mot den generelle EØS-retten

Regler om å begrense markedsføring av lovlige produkter, og regler som begrenser eller setter rammer for utforming av produktenes emballasje eller presentasjon, anses som handelshindrende virkemidler. Utgangspunktet i EØS-retten er at medlemslandene ikke kan innføre slike virkemidler. Dette følger av EØS-avtalen artikkel 8, 11 og 36, og av prinsippet om gjensidig godkjenning. Prinsippet om gjensidig godkjenning av varer er styrket gjennom forordning (EU) 2019/515 av 19. mars 2020, som gir regler som skal redusere muligheten for at nasjonale tekniske regler skaper ulovlige hindringer for fritt varebytte i EØS-området. Forordningen er gjennomført i norsk regelverk gjennom lov 12. april 2013 nr. 13 (EØS-vareloven).

Dersom et virkemiddel kun regulerer måten varer selges til sluttforbruker, og det ikke foreligger indirekte diskriminering og tiltaket gjelder generelt for næringsdrivende, anses dette som salgsordninger som ikke er i strid med forbudet mot handelshindrende virkemidler. Dette er understreket av EU-domstolen i C-267/91 og C-268/91 *Keck and Mithouard*, og omfatter f.eks. regulering av åpningstider og utforming av butikker.

I tillegg til det ovennevnte, er diskriminering alltid forbudt, jf. EØS-avtalen artikkel 4 og Traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 18. Tilsvarende er understreket i EØS-avtalen artikkel 13. Dette innebærer at det ikke er anledning til å fastsette regler som rettslig, formelt eller faktisk forskjellsbehandler aktører fra ulike land. Det anses imidlertid ikke-diskriminerende når det gjelder like regler for alle aktører innenfor jurisdiksjonen. Det vil da ikke være relevant at aktørene kan drive annerledes utenfor jurisdiksjonen, i andre medlemsland. Det vises til sak C-267/91 og C-268/91 *Keck and Mithouard*.

Siden forslagene i forskriften vil medføre begrensninger på markedsføringen av lovlige næringsmidler, legger departementet til grunn at tiltaket er en restriksjon etter EØS-avtalen

artikkel 11 og 36. De foreslåtte forskriftsreglene vil gjelde likt både for nasjonale aktører og andre aktører som opererer i eller retter seg mot det norske markedet. Departementet vurderer derfor at det ikke er noen diskriminerende effekter av forslaget. Når det gjelder ev. begrensninger i plasseringen av visse næringsmidler i tilknytning til salg av leker o.l., anses dette som salgsordninger som ikke er handelshindrende. Begrensningen vil for øvrig gjelde likt for produkter fra Norge og fra andre EØS-land.

6.6.4 Vurdering av rettferdiggjøringsgrunner

Lovlig hensyn

Handelshindrende tiltak kan i visse tilfeller tillates i medhold av unntaksbestemmelsene i artikkel 13 og 33, så fremt det er begrunnet i folkehelsehensyn. Menneskers liv og helse er et tungtveiende hensyn etter artikkel 13 og 33. På områder som ikke er harmonisert har medlemsstatene rett til å fastsette beskyttelsesnivået relatert til befolkningens helse. Dette framgår av flere rettsavgjørelser fra EU-domstolen, bl.a. C-108/09 *Ker-Optika*. Forbud mot markedsføring kan begrunnes i hensynet til folkehelsen. Dette er slått fast i tidligere avgjørelser fra EU-domstolen og EFTA-domstolen. Det vises f.eks. til sak C-34-36/95 *Konsumentombudsmannen mot De Agostini* og sak E-16/10 *Phillip Morris Norway mot Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet*. Som EFTA-domstolen uttrykker det i sistnevnte sak, avsnitt 77:

«I henhold til fast rettspraksis står menneskers liv og helse øverst blant de verdier og interesser som beskyttes av EØS-avtalen artikkel 13. Det er EØS-statene, innenfor begrensningene fastsatt i EØS-avtalen, som skal bestemme hvilken grad av beskyttelse de ønsker å gi ...»

Det er ingen tvil om at det aktuelle forslaget om forbud mot markedsføring av usunne næringsmidler rettet mot barn er begrunnet i folkehelsehensyn. Formålet med tiltaket er å «fremme helse gjennom forebygging av kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring», jf. forskriftsutkastet § 1.

Proporsjonalitetsvurdering

Det er ikke tilstrekkelig at tiltaket har en legitim målsetning. EU-domstolen og EFTA-domstolen har understreket at det er opp til statene å fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og hvordan denne beskyttelsen skal oppnås. Det innebærer at statene har en viss skjønnsmargin, men likevel slik at denne må ivaretas innenfor rammen av proporsjonalitetsprinsippet. I dette ligger at tiltaket «må være egnet til å oppnå målsettingen, og videre må den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer handelen innen EØS», jf. EFTA-domstolens uttalelse i sak E-4/04 *Pedical* avsnitt 56. Proporsjonalitetstesten består altså av to hovedelementer: Egnethet og nødvendighet. Ved den nærmere vurderingen må det tas hensyn til det forhold at den isolerte effekten av ulike tiltak på kostholdsområdet er vanskelig å måle, og at ev. effekt ofte vil inntre over noe tid.

Egnethetsvurdering

Det første spørsmålet i proporsjonalitetsvurderingen er om det aktuelle tiltaket er et egnet tiltak for å sikre målet om å beskytte folkehelsen. Kravet til egnethet innebærer at det må være «rimelig å tro at tiltaket ville kunne bidra til å beskytte menneskers helse», jf. sak E-16/10 *Philip Morris* avsnitt 83. Dette gjelder selv om det hersker en viss vitenskapelig usikkerhet om tiltakets egnethet og nødvendighet. EFTA-domstolen har også akseptert at virkningene av et tiltak kan inntre over tid. Departementet mener at det er grunn til å tro at vurderingen av begrensninger i markedsføringen av usunne næringsmidler rettet mot barn må vurderes nokså likt som lignende tiltak på tobakksområdet. I nevnte sak om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder, fant EFTA-domstolen en presumpsjon for egnethet, jf. avsnitt 84:

«I denne sammenheng legger EFTA-domstolen til grunn at et tiltak som forbyr synlig oppstilling av tobakksprodukter, som er det denne sak gjelder, etter sin art synes egnet til å begrense, i alle fall på lang sikt, forbruket av tobakk i den berørte EØS-stat. I mangel av klare bevis for det motsatte, kan et tiltak av denne type således ses som egnet til å beskytte folkehelsen.»

Det foreliggende tiltaket må også faktisk forfølge målet om å beskytte folkehelsen på en sammenhengende og systematisk måte.

Formålet med tiltaket er som nevnt å «fremme helse gjennom forebygging av kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring». For vurdering av om tiltaket er egnet, er det nødvendig å klargjøre hvilke utfordringer det er i Norge knyttet til utvikling i barns kosthold og ev. negative helseeffekter av dette. I den forbindelse viser departementet til omtale over, i punkt 2.2 og 2.3, der det framgår at kostholdet til barn i Norge ikke er i tråd med gjeldende råd og hvilke helseeffekter dette kan medføre på både kort og lang sikt, samt at det er utfordringer med markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn.

Departementet anser at forbud mot markedsføring rettet mot barn av produktene i vedlegg I, er et tiltak som sammen med andre virkemidler vil bidra til å forebygge barns inntak av usunn mat og drikke, dvs. matvarer som ikke bør utgjøre en for stor del av kostholdet, og negative helseeffekter som følge av dette. Markedsføringsbegrensningene vil dermed være en del av en større virkemiddelpakke og komplementere tiltak om f.eks. informasjon, kunnskap og merking. Formålet er å fremme folkehelsen. Departementet viser til omtale i punkt 2.2 og 2.3 om sammenhengen mellom markedsføring av slike næringsmidler overfor barn og deres kosthold, og negative helseeffekter av et kosthold som ikke er i tråd med myndighetenes anbefalinger, herunder overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer.

Som nevnt i punkt 2.3, viser studier at markedsføring påvirker valg av mat, preferanser, normer og inntak, og dermed barnas kosthold, som de ofte tar med seg videre inn i voksenlivet. Kostholdet kan påvirke barnas fremtidige helse, jf. omtalen i punkt 2.2.2. Departementet anser derfor at begrensninger i markedsføring av usunn mat og drikke er et egnet tiltak for å bedre folkehelsen. I tillegg vil departementet understreke at markedsføringsforbud er et av flere anerkjente tiltak som bl.a. anbefales av WHO og av en norsk ekspertgruppe som har foreslått kostnadseffektive tiltak på kostholdsområdet. Videre vil

departementet peke på formålet med regelverket og hensikten med å beskytte barns helse og vektlegging av barns beste. I den anledning vurderer departementet at hensynet til barns helse og barns beste tilsier at det må tillates noe større inngrep i aktørenes markedsføringsfrihet. WHO har kommet med tydelige anbefalinger om å regulere markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn, basert på føringen i barnekonvensjonen om å ta hensyn til barnets beste. Dette støttes også av UNICEF og i Barnerettskomitéens generelle kommentarer til barnekonvensjonen. Regelverket som foreslås anses spesielt viktig for å unngå videre utvikling av sosial ulikhet i helse. Videre har Europakommisjonen ved enkelte anledninger lagt vekt på at barn bør beskyttes mot markedsføring av usunn mat og drikke. Dette tilsier at det er god støtte internasjonalt for at forskriftsregler som legger begrensninger på markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn, er et nyttig tiltak ut fra et folkehelseperspektiv. Dette er for øvrig også lagt til grunn i AMT-direktivet.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at tiltaket oppfyller egnethetskravet etter EØS-avtalen artikkel 13 og 33.

Nødvendighetsvurdering

Spørsmålet er deretter om tiltaket er nødvendig for å nå målsettingene, eller om de kan nå like effektiv med mindre inngripende virkemidler. Det avgjørende er om alle målsettingene kan nås like effektivt med alternative virkemidler. Dette innebærer at det ikke kan eksistere andre, mindre inngripende tiltak som vil ha den virkningen at målsettingen(e) beskyttes fullt ut, opp til det valgte beskyttelsesnivået.

Departementet er klar over at forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn i utgangspunktet kan anses som et inngripende virkemiddel. Dette modifiseres imidlertid av at bransjen allerede har innført et slikt forbud gjennom selvreguleringsordningen MFU. Det vil således kun være de delene av forskriftsforslaget som går lenger enn MFU-ordningen som vil oppleves som inngripende for bransjen.

Departementet mener at det ikke finnes andre, mindre inngripende tiltak som like effektivt kan nå formålet om å beskytte barn mot slik markedsføring. Departementet viser til punkt 6.4 ovenfor, der alternative løsninger omtales. Departementet anser at en selvreguleringsordning ikke er tilstrekkelig fordi det ikke gir anledning til aktiv tilsynsvirksomhet eller effektive reaksjonsmidler. Behovet for effektivt tilsyn og erfaringene med MFU-ordningen tilsier etter departementets syn at en selvreguleringsordning ikke er egnet for å oppnå tilstrekkelig beskyttelse av barn mot markedsføring av usunn mat og drikke. Departementet viser til at selv med en selvreguleringsordning på plass, som har fungert i ti år, eksponeres barn i dag for uønsket markedsføring av usunn mat og drikke.^{48,49,50}

Departementet vil også understreke at forslaget ikke innebærer forbud mot produkter, eller krav som tilsier at enkelte produkter ikke kan selges på det norske markedet. Det anses

⁴⁸ Tangen HS, Schjøll A. (2023). Eksponering for markedsføring av usunn mat- og drikke. Reklame rettet mot barn og unge i sosiale medier. Oslo Storbyuniversitetet, Forbruksforskningsinstituttet SIFO. SIFO-rapport 14-2023.

⁴⁹ Tangen HS, Schjøll A. Forbrukerforskningsinstituttet SIFO. OsloMet. Barn og eksponering for usunn mat- og drikkereklame. Forprosjekt om WHO's rammeverk for overvåking av reklame.

⁵⁰ Steinnes, KK, Haugrønning, V. (2020). Mapping the landscape of digital food marketing: Investigating exposure of digital food and drink advertisements to Norwegian children. Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

derfor ikke å begrense varefriheten i stor grad. Videre vil departementet vise til at hensynet til barns helse og barns beste tilsier at det må tillates inngrep i aktørenes markedsføringsfrihet.

Forslaget må ikke betraktes som alternativ til øvrige tiltak på kostholdsområdet, men som et supplement til disse. Tiltakene virker sammen og over tid. Tiltak som kommunikasjon til befolkningen, avgifter, merking på produktene osv., kan ikke erstatte en regulering av markedsføringen. Arbeidet for å fremme godt kosthold krever flere ulike tiltak, som vil virke i sammenheng og forsterke hverandre. Markedsføringsforbud vil være ett av disse tiltakene. Tiltakene må vurderes samlet, og effekten av en slik samlet pakke av tiltak vil være større enn summen av effekten av hvert enkelt tiltak.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at det ikke er andre, mindre inngripende tiltak som vil oppnå samme formål som et markedsføringsforbud. Markedsføringsreguleringen som foreslås i dette høringsnotatet anses derfor å være nødvendig.

Konklusjon

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, anses å være et viktig virkemiddel for å beskytte helsen til barn i Norge. Det legges til grunn at forslaget både vil være egnet og nødvendig for å oppnå den beskyttelsen av folkehelsen som Norge ønsker. Departementet konkluderer etter dette med at forskriftsforslaget ikke er i strid med EØS-retten.

6.7 Forholdet til WTO-retten

Avtaler under WTO om tariff og handel omhandler i likhet med EØS-retten enkelte regler om handelshindringer. Norges medlemskap i WTO innebærer en forpliktelse til å følge WTOs regelverk om handel over landegrensene. Brudd på reglene kan medføre mottiltak fra andre medlemmer gjennom en egen mekanisme for tvisteløsning. WTO-avtalene dekker bl.a. varer, tjenester og immaterielle rettigheter.

Når det gjelder forskriftsforslaget om markedsføringsforbud, er det særlig bestemmelser i Avtale om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) og den internasjonale patentavtalen (TRIPS), som kan være relevante. Også Generalavtalen om handel med tjenester (GATS) setter skranker for tiltak som har innvirkning på handel med tjenester.

TBT-avtalen gir særregler for bl.a. tekniske forskrifter om handel, herunder produktkrav og emballasje. En vurdering av om et tiltak er i strid med TBT artikkel 2.2 omfatter en undersøkelse av om tiltaket er handelsrestriktivt, og i så fall, om tiltaket er nødvendig for å oppfylle et legitimt formål. Selv om vurderingstemaene etter TBT artikkel 2.2 ikke er helt overlappende med vurderingen etter EØS-retten, viser departementet til de vurderinger som er gjort ovenfor i punkt 6.6. Departementet anser at forskriftsforslaget er nødvendig for å oppnå et legitimt formål, og at vilkårene i artikkel 2.2 er oppfylt.

Departementet vurderer videre at det ikke er noe i forskriftsforslaget som berører retten til å få et varemerke registrert i tråd med kravene i TRIPS artikkel 15, som legger begrensninger i varemerkeieiers rett til å nekte tredjeparters bruk iht. artikkel 16.1 eller som begrenser de negative rettighetene som følger av artikkel 16.3. Når det gjelder TRIPS

artikkel 20, som innebærer en forpliktelse for medlemmene til å sørge for at bruken av et varemerke i forbindelse med handel ikke uberettiget blir hindret gjennom fastsettelsen av spesielle krav, anser departementet at virkeområdet til bestemmelsen er begrenset til reguleringer vedrørende bruken av et varemerke, dvs. særlige formkrav, og ikke forbud mot bruk. Uansett vil den foreslåtte forskriftsreguleringen etter departementets syn ikke være «uforsvarlig» i artikkel 20 sin betydning. Dette fordi det helt klart er en rasjonell sammenheng mellom de spesielle kravene som stilles til bruken av varemerket og formålet bak disse kravene.

GATS artikkel XIV bokstav b fastsetter at avtalen ikke er til hinder for nasjonale tiltak som er nødvendige for å beskytte folkehelsen, såfremt tiltaket ikke er et «middel til vilkårlig eller utilbørlig diskriminering mellom land med like forhold, eller en fordekt restriksjon på handel med tjenester». Departementet viser til vurderingene ovenfor om forskriftsforslagets formål og ikke-diskriminerende utforming.

7 Overtredelsesgebyr

7.1 Bakgrunn

I matloven er det gitt hjemmel for en rekke reaksjonsmidler, herunder forbud mot import, eksport og omsetning og pålegg om tilbaketrekning fra markedet i § 23, særskilt smittesanering i § 24, stenging og virksomhetskarantene i § 25, tvangsmulkt i § 26 og straff i § 28. Det er i dag ikke hjemmel i matloven for å ilegge overtredelsesgebyr.

Som tidligere nevnt anser departementet at overtredelsesgebyr vil være et effektivt sanksjonsmiddel ved overtredelser av forskriften som foreslås i dette høringsnotatet. Departementet foreslår derfor en hjemmel i matloven for å ilegge slikt gebyr og forskriftsbestemmelser om ileggelse og utmåling.

Et forslag til lovhjemmel om overtredelsesgebyr i matloven ble sendt på høring 24. juni 2014. Flere høringsinstanser støttet forslaget, men mange var også skeptiske. På bakgrunn av innspillene i høringsrunden og at det var ønskelig med mer tid til å utrede forslaget, ble høringen den gang ikke fulgt opp med en lovproposisjon.

Etter en nærmere utredning ble et nytt forslag til lovhjemmel om overtredelsesgebyr ved overtredelse av matloven og flere andre folkehelselover sendt på høring 26. mai 2017. Det kom inn kun 12 hørings svar knyttet til matloven, og flertallet av disse var på generelt grunnlag positive til forslaget. Likevel var det noen av instansene som uttrykte skepsis. Felles for disse var at de mente at behovet for overtredelsesgebyr ikke var godt nok begrunnet og at Mattilsynet allerede innehar tilstrekkelige reaksjonsalternativer. Høringsforslaget ble heller ikke den gangen fulgt opp med lovproposisjon.

7.2 Rettslig utgangspunkt

Justis- og beredskapsdepartementet la i 2016 fram Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Proposisjonen inneholder bl.a.

grunnleggende vurderinger av overtredelsesgebyr. I tillegg til forslag til en generell bestemmelse om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven, behandler proposisjonen bl.a. forholdet til EMK. Proposisjonen danner utgangspunkt for vurderingene av overtredelsesgebyr i dette høringsnotatet. Videre viser departementet til vurderinger i Prop. 60 L (2017–2018) *Endringer i alkoholoven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddelloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)*.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, og er i fvl. § 43 andre ledd definert som «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.». Forvaltningsloven kapittel IX inneholder bestemmelser om administrative sanksjoner, og § 44 gir generelle regler om overtredelsesgebyr når det er hjemmel i særlovgivingen for å kunne ilegge slik sanksjon. Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak og forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, med mindre noe annet er bestemt, jf. fvl. § 1 første punktum, jf. § 2 første ledd bokstav b.

7.3 Departementets vurderinger og forslag til ny hjemmel i matloven

7.3.1 Behovet for hjemmel om overtredelsesgebyr i matloven

Matloven inneholder som nevnt over en rekke reaksjonsmidler. Helse- og omsorgsdepartementet mener at det i tillegg bør legges til rette for at overtredelsesgebyr skal kunne benyttes ved brudd på den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.

Departementet mener at det vil være nyttig for tilsynsmyndigheten å ha mulighet til å benytte overtredelsesgebyr mot begåtte overtredelser. I tilfeller hvor en overtredelse allerede er opphørt vil f.eks. ikke tvangsmulkt kunne benyttes, da vedtak om tvangsmulkt er en trussel om plikt til å betale penger dersom et ulovlig forhold ikke opphører. Også i situasjoner der tilsynsmyndigheten har behov for å trappe opp virkemiddelbruk ved gjentatte overtredelser, f.eks. dersom en aktør i stadig nye markedsføringskampanjer fortsetter å markedsføre næringsmidler fra vedlegg I rettet mot barn, vil overtredelsesgebyr kunne være et hensiktsmessig og effektivt reaksjonsmiddel.

Videre mener departementet at innføring av overtredelsesgebyr vil kunne ha en preventiv effekt og bidra til å sikre god etterlevelse av forskriftsreglene som foreslås i dette høringsnotatet.

Departementet understreker at det i dette høringsnotatet kun foreslås overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser hjemlet i matloven ny § 10 tredje ledd, altså den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Det må også legges til at tilsynsmyndigheten alltid må vurdere hvilket reaksjonsmiddel som er best

egnet i den enkelte sak. Tilsynsmyndigheten vil ikke ha noen plikt til å ilegge overtredelsesgebyr, selv om vilkårene for dette skulle være oppfylt.

Departementet foreslår at bestemmelsen om overtredelsesgebyr inntas som ny § 26 a i matlovens kapittel V om administrative bestemmelser, sanksjoner og straff. Dette samsvarer med lovens system og bidrar til at matlovens hjemler om sanksjoner er plassert i nær tilknytning til hverandre.

7.3.2 Utforming av den nye bestemmelsen

7.3.2.1 Hvilke overtredelser bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

I henhold til forskriftsforslaget inneholder både § 4 første og fjerde ledd og § 5 handlingsnormer. Forskriftens § 4 inneholder forbud mot markedsføring og § 5 inneholder begrensninger for plassering av produkter. Departementet mener at brudd på begge disse bestemmelsene bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, med unntak av aktsomhetsnormen i § 4 femte ledd. Dette foreslås presisert i forskriften § 9, nærmere omtalt i punkt 7.4.1 nedenfor.

7.3.2.2 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Departementet foreslår at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges «virksomheter», jf. forslag til matloven ny § 26 a første ledd. Begrepet virksomhet er definert i matloven § 4 nr. 1. Det omfatter både foretak og fysiske personer som opptrer i næringsssammenheng, men avgrenses mot fysiske personer som opptrer som privatpersoner. Om ansatte handler på vegne av en virksomhet, er det virksomheten som kan ilegges gebyret og ikke den enkelte ansatte.

Departementet anser det nødvendig at overtredelsesgebyr etter matloven ikke begrenses til å gjelde «foretak» slik det følger av fvl. § 46, ettersom enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere faller utenfor foretaksdefinisjonen i § 46. Ved å benytte virksomhetsbegrepet vil også slike enkeltpersonforetak kunne ilegges overtredelsesgebyr. Det kan f.eks. tenkes å være påvirkere som reklamerer for produktene omfattet av forskriftens vedlegg I i sosiale medier, som er enkeltpersonforetak.

7.3.2.3 Skyldkrav

Ved vurderingen av hvilket skyldkrav som skal gjelde ved ileggelse av overtredelsesgebyr, er det naturlig å se hen til de generelle reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven. Som nevnt foreslår departementet at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges «virksomheter». Ettersom dette omfatter både fysiske personer og foretak som overtrer handlingsnormene ved utøvelse av næringsvirksomhet, må det fastsettes om, og ev. hvilke(t), skyldkrav som skal gjelde. Skyldkravet kan være felles for fysiske personer og foretak.

Departementet viser til relevant omtale av skyldkrav i Prop. 62 L (2015–2016), der Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at det for fysiske personer som utgangspunkt bør gjelde et krav om subjektiv skyld ved ileggelse av administrative sanksjoner, jf. kapittel 11.6. I dette ligger at det bør stilles krav om uaktsomhet eller forsett for å kunne ilegge

overtredelsesgebyr. Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det er grunn til å gå bort fra dette utgangspunktet ved innføring av overtredelsesgebyr etter matloven.

For foretak gjaldt det tidligere en hovedregel om at foretak hefter uten krav om skyld. En endring i fvl. § 46 medførte imidlertid at hovedregelen om tilnærmet objektivt ansvar for foretak fra juli 2022 ble erstattet med en hovedregel om uaktsomhet, jf. Prop. 81 L (2021–2022). Justis- og beredskapsdepartementet utelukker ikke at det fortsatt kan fastsettes objektivt ansvar for foretak, selv om hovedregelen etter fvl. § 46 er uaktsomhet. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at objektivt ansvar særlig kan være aktuelt på områder med masseovertredelser.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer at handlingsnormene i utkast til forskrift §§ 4 og 5 ikke er å anse som typiske masseovertredelser der det er et behov for effektiv håndhevelse på grunn av mengden saker. Etter departementets vurdering er det derfor ikke behov for å fastsette et objektivt ansvar for foretak.

På grunnlag av det ovennevnte foreslår departementet å innføre krav til skyld både for fysiske personer og foretak. Det foreslås at skyldkravet, forsett eller uaktsomhet, uttrykkes i forslag til matloven ny § 26 a første ledd. Tilsvarende som etter fvl. § 46 første ledd skal «uaktsomhet» i matloven § 26 a forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhetskravet kan oppfylles både der overtredelsen er begått gjennom summen av flere personers adferd – såkalte kumulative feil – og tilfeller hvor gjerningspersonen ikke er identifisert – såkalte anonyme feil, jf. Prop. 81 L (2021–2022) kap. 6.4.

7.3.2.4 Tilsynsmyndighet

Overtredelsesgebyr må ilegges av en egnet myndighet. Ettersom tilsyn med reglene i matloven kan delegeres til annen tilsynsmyndighet enn Mattilsynet, foreslår departementet at det i utkast til ny § 26 a i matloven benyttes begrepet «tilsynsmyndigheten». Hvem som er relevant tilsynsmyndighet må avklares i forskriftsbestemmelser. I dette tilfellet vil det være Helsedirektoratet, jf. forslag til forskrift § 7 første ledd.

Som tidligere nevnt fører Helsedirektoratet allerede tilsyn med reklameforbudene i tobakksskadeloven og alkoholloven, og lovhjemmel for bruk av overtredelsesgebyr er allerede inntatt i disse lovene. Helsedirektoratet er derfor tilsynsmyndighet på andre sammenlignbare rettsområder.

7.3.2.5 Klageorgan

Vedtak om overtredelsesgebyr må kunne påklages. Som regel vil klageorganet være nærmeste overordnet organ. For statlige tilsyn som Helsedirektoratet er dette departementet. På enkelte områder er klagebehandlingen imidlertid lagt til særlige organer. Matloven § 23 første ledd siste setning åpner for slike løsninger. Departementet anser derfor at det ikke er nødvendig å angi hvem som skal være klageorgan i forslaget til ny § 26 a.

Markedsrådet er klageorgan for vedtak om alkohol- og tobakksreklame fattet av Helsedirektoratet. Av denne grunn mener departementet at det vil være en god løsning om Markedsrådet også behandler klager på vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på handlingsnormene som foreslås i dette høringsnotatet, da rettsområdene er sammenlignbare. At Markedsrådet er klageorgan foreslås presisert i forskriften § 7 andre ledd.

7.3.2.6 Om det skal være plikt til å ilegge overtredelsesgebyr

I Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 20.4 har Justis- og beredskapsdepartementet vurdert om det generelt bør gjelde en plikt for tilsynsmyndigheten å ilegge administrativ sanksjon dersom vilkårene for dette er oppfylt. Det vises til følgende vurdering:

«Etter departementets syn må utgangspunktet ved ileggelse av administrative sanksjoner være at forvaltningen har en adgang, ikke plikt, til å ilegge administrative sanksjoner, når vilkårene for å ilegge en sanksjon er oppfylt. Departementet viser til utvalgets vurderinger. Departementet viser samtidig til at det på enkelte forvaltningsområder kan være ønskelig at forvaltningen har plikt til å ilegge sanksjon dersom vilkårene er oppfylt. Ordningen krever imidlertid en nærmere begrunnelse som er forankret i de konkrete behovene på området som reguleres. Kanskje særlig ved visse masseovertridelser kan likhetshensyn og effektivitetsbetraktninger tale for en pliktregel.»

Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se noen særlige forhold som tilsier at det bør innføres en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtridelse av handlingsnormene som foreslås i dette høringsnotatet. Det foreslås derfor at tilsynsmyndigheten «kan» ilegge overtredelsesgebyr, jf. forslag til matloven ny § 26 a første ledd.

Helsedirektoratet må i hver enkelt sak foreta en konkret vurdering av hvilke(t) reaksjonsmiddel som er best egnet og hva som anses som forholdsmessig i det enkelte tilfellet. Dersom det kan oppnås regelverksetterlevelse med et mindre inngripende reaksjonsmiddel bør ikke overtredelsesgebyr benyttes. Det kan også tenkes andre tilfeller der konkrete omstendigheter tilsier at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges i den konkrete saken, selv om vilkårene for det er oppfylt.

Departementet foreslår for øvrig nærmere bestemmelser i forskrift om hva det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det vises til punkt 7.4.3 om dette.

7.3.2.7 Bestemmelser om utmåling og betaling

Ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Departementet foreslår å innta forskriftshjemler i ny § 26 a tredje og fjerde ledd, som gir departementet anledning til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyret. Nærmere om forslag til forskriftsregler for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr nedenfor, i punkt 7.4.2 og 7.4.3.

Betalingsfrist og betalingsutsettelse

Forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum fastsetter at oppfyllelsesfristen for betaling av overtredelsesgebyr er fire uker fra vedtaket ble truffet, med mindre noe annet er bestemt i vedtaket om overtredelsesgebyr eller på et senere tidspunkt, jf. annet punktum. Det går fram av Prop. 62 L (2015–2016) at bestemmelsen må forstås slik at den bare åpner for at forvaltningen i enkeltvedtak kan endre fristen til gunst for overtreder. Kortere frister enn fire uker må vedtas i lov eller forskrift.

Departementet ser ingen grunn til å fastsette en annen frist enn fire uker i forslag til ny § 26 a i matloven. Hovedregelen på fire uker innebærer at den alminnelige klagefristen på tre uker løper ut før betalingsfristen, slik at klager kan vurdere om saken skal påklages og utsatt

iverksettelse begjæres. I og med at hovedregelen i forvaltningsloven skal gjelde, er det ikke behov for å regulere betalingsfristen i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i matloven. I tilfelle det likevel skulle vise seg behov for å kunne fastsette andre frister enn det som følger av forvaltningsloven, foreslår departementet at det gis en forskriftshjemmel til å kunne fastsette dette, jf. forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

Det kan tenkes at en part har behov for betalingsutsettelse. Anmodning om betalingsutsettelse kan rettes til underinstansen eller ev. klageinstansen, og det stilles ingen formkrav til verken anmodningen eller avgjørelsen om betalingsutsettelse. En vurdering av om det er grunnlag for å gi betalingsutsettelse, vil nødvendigvis måtte bli konkret og ligge innenfor forvaltningens skjønn. Departementet ser derfor ingen grunn til å gi særlige regler om betalingsutsettelse.

Renter og tilleggsgebyr

Dersom overtredelsesgebyr ikke betales innen den fastsatte oppfyllelsesfristen, kan skyldneren tenkes å oppnå en rentefordel. Risikoen for å bli pålagt renter gir et press på å betale i rett tid. Det kan derfor være grunn til å ha regler om at forsinket betaling skal medføre forsinkelsesrenter. Departementet foreslår at det tas inn en hjemmel om at forsinkelsesrente og regler om tilleggsgebyr kan fastsettes i forskrift. Se forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

For overtredelsesgebyr som innkreves gjennom Statens innkrevingsentral (SI), se punkt 7.3.2.8 nedenfor om innkreving, følger plikten til å betale forsinkelsesrenter av lov 11. januar 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7 første ledd med mindre det er gjort unntak i forskrift 1. juni 2013 nr. 565 (SI-forskriften). Ettersom departementet foreslår at SI skal kreve inn overtredelsesgebyr etter matloven, og det ikke er gjort unntak for slike krav i SI-forskriften, foreslår ikke departementet noen forskriftsbestemmelser om forsinkelsesrenter i dette høringsnotatet. Det foreslås heller ikke regler om tilleggsgebyr i forskrift. Dette kan vurderes på et senere tidspunkt, dersom praktisering av regelverket viser at det er et behov for det.

Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr

I de fleste tilfeller vil det være samsvar mellom pliktsubjektet etter handlingsnormen og den som gjøres ansvarlig for betalingen av overtredelsesgebyret. Et spørsmål er hvorvidt det skal være subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen slik at f.eks. styremedlemmer eller morselskapet kan gjøres ansvarlige for at gebyret blir betalt.

Forvaltningsloven inneholder ingen regler om subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015–2016) kapitlene 13.7 og 26.4 er det lagt til grunn at spørsmålet må vurderes særskilt for de ulike særlovene og at ev. regler om subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen må utformes i samsvar med EMK artikkel 6 og 7, og vernet om eiendom etter protokoll 1 artikkel 1.

Departementet foreslår at bestemmelsen i matloven inkluderer et subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen ved illeggelse av overtredelsesgebyr for foretak som inngår i et konsern. Se forslag til ny § 26 a andre ledd. Hovedregelen er at krav om overtredelsesgebyr bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtredelsen. Dersom foretaket derimot

mangler betalingsevne, vil foretakets morselskap og morselskapet i det konsernet foretaket er en del av, hefte subsidiært for beløpet. Dette er en løsning som også er valgt i annet lovverk, f.eks. akvakulturloven.

Hensikten med denne løsningen er å sikre en effektiv inndrivelse av forfalte krav, sørge for at foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar, samt fungere som en sikkerhetsventil for å verne mot manglende betalingsvilje hos den/de som er ansvarlige. Departementet antar imidlertid at slikt subsidiært ansvar sjeldent vil bli aktuelt.

Tvangsfullbyrdelse

Departementet foreslår ikke å presisere i lovteksten at vedtak om overtredelsesgebyr utgjør et særlig tvangsgrunnlag, da det følger direkte av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 d. Imidlertid må dette særreguleres dersom andre enn den som ilegges gebyret skal være subsidiært ansvarlig for betalingsforpliktelsen. Ettersom departementet foreslår subsidiært betalingsansvar i matloven § 26 a andre ledd første punktum, foreslår departementet å innta i bestemmelsen at morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

7.3.2.8 Bestemmelser om innkreving

Hovedregelen er at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen, jf. fvl. § 44. Departementet ser ikke noen grunn til å fravike denne hovedregelen.

Et godt innkrevingssystem kan være ressursbesparende for forvaltningen og bidra til å sikre likebehandling av aktørene som ilegges sanksjonen. Det framgår av SI-loven § 1 at etaten «innkrever de krav den i lov eller av departementet er pålagt å innkreve». Myndigheten til å utvide innkrevingssoppgaver for SI er delegert til Skattedirektoratet. For at et pengekrav skal kunne innkreves gjennom SI, må det foreligge samarbeidsavtale mellom forvaltningsorganet som legger overtredelsesgebyr og SI. I tillegg må SI-forskriften § 1 bokstav g endres slik at den omfatter innkreving av overtredelsesgebyr etter den aktuelle loven.

I høringsrunden om innføring av overtredelsesgebyr på folkehelseområdet i 2017, ble det vist til at det må vurderes konkret om det er hensiktsmessig at overtredelsesgebyret kreves inn av SI eller tilsynsmyndigheten selv. På matlovens område ble det i 2017 foreslått at Mattilsynet skulle stå for innkreving av overtredelsesgebyr. I sitt høringssvar stilte Skattedirektoratet seg positive til at SI kunne stå for innkreving av nye overtredelsesgebyrer og tvangsmulkt på vegne av offentlige etater. Ifølge Skattedirektoratet ville det føre til minimalt med merarbeid og systemtilpasninger.

For forskriften som foreslås i dette høringsnotatet vil Helsedirektoratet være tilsynsmyndighet. Det vises i den forbindelse til at det er foreslått at SI skal kreve inn overtredelsesgebyr etter alkoholregelverket, der Helsedirektoratet også vil være tilsynsmyndighet. På denne bakgrunn foreslår departementet at SI også skal kreve inn overtredelsesgebyr etter matloven § 26 a. Det er da tilstrekkelig at SI-forskriften § 1 bokstav g som omhandler overtredelsesgebyr endres ved at matloven § 26 a legges til i oversikten.

7.3.2.9 Foreldelse

Når det gjelder foreldelse av pengekrav, gjelder lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Det finnes imidlertid ingen alminnelig regulering av foreldelse av ansvar for

administrative sanksjoner. I Innst. 243 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) uttalte justiskomiteen at særlovene bør ha bestemmelser om foreldelse. Komiteen anså slike regler som viktige rettssikkerhetsgarantier ved at reglene ivaretar forutberegnelighet for både fysiske og juridiske personer. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn bestemmelser om foreldelse i matlovens bestemmelse om overtredelsesgebyr. Se forslag til ny § 26 a femte ledd.

Departementet foreslår at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet handlingsnormen ble overtrådt. Det konkrete tidspunktet for når en handling kan sies å ha funnet sted, vil variere med type normbrudd. Dersom en handling varer i tid og det blir ansett som en fortsatt overtredelse/samme handling, vil foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet da den siste overtredelsen fant sted.

Ved vurderingen av fristens lengde, veies flere hensyn opp mot hverandre. På den ene siden står hensynet til forutberegnelighet for lovovertrederen og dennes behov for å kunne legge ting bak seg. På den andre siden har forvaltningen behov for en viss tid for oppdagelse av og behandling av saken. Det må bl.a. være tid til å innhente nødvendig informasjon knyttet til lovbrudd før det besluttes om bruddet skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet mener at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertrederen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette er den foreldelsesfristen som er valgt i akvakulturloven og som gjelder for foreldelse av straffeansvar etter straffeloven når overtredelsen kan gi inntil 1 års fengsel, mens det etter konkurranseloven er lengre frister (5 og 10 år).

For det tilfellet at det skulle vise seg behov for en annen foreldelsesfrist for enkelte overtredelser, foreslår departementet hjemmel i matloven for at dette kan fastsettes i forskrift. Departementet foreslår imidlertid ikke forskriftsbestemmelser om foreldelse i dette høringsnotatet. Viser det seg å være behov for slike forskriftsbestemmelser når overtredelsesgebyr er tatt i bruk, vil departementet ev. komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Foreldelse kan avbrytes på flere måter. For overtredelsesgebyr mener departementet at fristen bør anses avbrutt når tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller, i de tilfeller forhåndsvarsel ikke gis, fatter vedtak om gebyr.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet om fristens lengde og om det er særlige overtredelser i det aktuelle forslaget som bør ha kortere eller lengre frist.

7.4 Departementets vurderinger og forslag til presiserende regler i forskrift

I henhold til forslaget til ny § 26 a i matloven får departementet hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Nedenfor følger departementets vurderinger og forslag til slike forskriftsregler.

7.4.1 Handlingsnormer og aktører som kan ilegges overtredelsesgebyr

Departementet foreslår en bestemmelse i forskriften som angir at virksomheter som bryter handlingsnormene i § 4 første og fjerde ledd og § 5 kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette framgår av forslaget til forskrift § 9 første ledd.

7.4.2 Ileggelse av overtredelsesgebyr

Det følger av forslaget til ny § 26 a i matloven at tilsynsmyndigheten «kan» ilegge overtredelsesgebyr. Det innebærer at det ikke er noen plikt til å ilegge overtredelsesgebyr, men at det er opp til tilsynsmyndigheten å foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet av om overtredelsesgebyr vil være riktig reaksjonsmiddel. I matloven § 26 a tredje ledd er det foreslått å innta en hjemmel om at departementet kan gi forskriftsregler om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Departementet foreslår å innta slike vurderingsmomenter i forslag til forskrift § 9 andre ledd. De foreslåtte vurderingsmomentene gjennomgås nedenfor, i punkt 7.4.3.3.

7.4.3 Utmåling av overtredelsesgebyr

7.4.3.1 Utmålingsmetode

Det framgår av forslaget til ny § 26 a fjerde ledd at departementet kan fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift. Den generelle bestemmelsen om overtredelsesgebyr i fvl. § 44 åpner for at det kan fastsettes to ulike former for utmåling: faste satser og individuell utmåling. Utmålingsmetodene kan også brukes i kombinasjon. Dersom gebyret skal utmåles individuelt, må det i særlovgivingen settes en øvre ramme for gebyret. Begrunnelsen for dette er omtalt i merknadene til § 44 i Prop. 62 L (2015–2016).

Departementet viser til følgende omtale i kapittel 4.5.11 i Prop. 60 L (2017–2018) for når utmåling ved faste satser antas å være mest hensiktsmessig:

«Faste satser antas å være mest hensiktsmessig i situasjoner hvor overtredelsen lett lar seg konstatere, hvor beløpene er beskjedne og sanksjonens signaleffekt antas viktigere enn selve beløpet, typisk ved manglende innsending av skjema eller feilparkering. Faste satser på større beløp kan også tenkes brukt der det foreligger masseovertredelser av mer alvorlig art.»

Forslag til § 4 i forskriften inneholder et forbud mot markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I rettet mot barn. For overtredelser av markedsføringsforbudet foreslår departementet at gebyrene utmåles individuelt. Begrunnelsen er at overtredelsene av markedsføringsforbudet kan være svært ulike i alvorlighetsgrad og omfang. Det er ikke tale om masseovertredelser der faste satser er nærliggende å vurdere. Dersom en virksomhet f.eks. gjennomfører en stor reklamekampanje på sosiale medier som når ut til svært mange, vil det være en alvorlig overtredelse av reklameforbudet. I et slikt tilfelle kan virksomheten oppnå stor fortjeneste ved å bryte regelverket. På den andre siden kan det tenkes tilfeller der en virksomhet begår et mindre alvorlig brudd på reklameforbudet, men hvor overtredelsesgebyr likevel anses som riktig sanksjonsmiddel. Eksempel på dette kan være utdeling av et produkt i vedlegg I til et barn i markedsføringsøyemed, men på et avgrenset sted og som et enkelttilfelle. Det vil etter departementets vurdering slå uheldig ut om så

ulike brudd på markedsføringsforbudet skal resultere i det samme gebyret. Departementet mener derfor at individuell utmåling vil treffe bedre enn faste satser.

Ved individuell utmåling reduseres også risikoen for at virksomheter med høy omsetning spekulerer i å bryte markedsføringsforbudet, ved at fortjenesten som kan oppnås ved en reklamekampanje overstiger et standardisert gebyrbeløp de måtte risikere. Et alternativ er å sette høye faste satser for å bøte på dette, men det vil igjen kunne slå uheldig ut for virksomheter med begrenset økonomi eller der det er tale om lite alvorlige overtredelser.

Selv om det må kunne legges til grunn at overtredelser av plasseringsbegrensningen i § 5 ikke vil være like mangeartede og varierte som overtredelser av reklameforbudet, mener departementet at individuell utmåling er mest hensiktsmessig også for disse overtredelsene. Heller ikke dette er likeartede masseovertredelser der faste satser er naturlig å vurdere. Også hensynet til ulik økonomisk evne hos ansvarssubjektene og at overtredelsene av plasseringsforbudet kan variere i alvorlighetsgrad, taler for at individuell utmåling er mer treffende enn faste satser.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår departementet at overtredelser av både markedsføringsforbudet i § 4 og plasseringsforbudet i § 5 utmåles individuelt innenfor en øvre ramme.

7.4.3.2 Nivået på den øvre rammen

Som vist til ovenfor, stilles det i fvl. § 44 andre ledd krav om at det ved individuell utmåling av gebyret settes en øvre ramme for hvor høyt gebyr tilsynsmyndigheten kan ilegge. Den øvre rammen for gebyret bør ikke settes for høyt, slik at rammen fremstår uforholdsmessig sett i forhold til overtredelsene som kan sanksjoneres. Samtidig er det viktig at virksomheter ikke spekulerer i å bryte handlingsnormene i forskriftsforslagets §§ 4 og 5.

Departementet vil understreke at en øvre ramme kun gir uttrykk for hvor høyt gebyr som *kan* ilegges. Tilsynsmyndigheten må i hvert enkelt tilfelle foreta en konkret vurdering av hva som er riktig beløp innenfor den øvre rammen. Slik departementet vurderer det, vil gebyrer på nivå med den øvre rammen kun være aktuelt i de mest alvorlige tilfellene.

I merknaden til § 44 i Prop. 62 L (2015–2016) er det lagt til grunn at rammen kan angis på flere ulike måter. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler:

«Rammen må ikke nødvendigvis angis i kronebeløp. Det kan relateres til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller en prosent av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er at den private kan få en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.»

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å sette en øvre ramme angitt i prosent av årlig omsetning og folketrygdens grunnbeløp (G). Se forslag til forskrift § 9 første ledd. Ved beregningen av «virksomhetens årsomsetning» er det virksomhetens samlede salgsinntekt for det siste regnskapsåret som skal legges til grunn. Som ordlyden i forslaget tilsier, er det kun omsetningen til den aktuelle virksomheten som skal benyttes i beregningen, ikke konsernets omsetning dersom virksomheten skulle inngå i et konsern. Hva gjelder rammen i G, er det folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet det skal tas utgangspunkt i. Grunnen til at den øvre rammen foreslås angitt både i prosent og G, er for å fange opp

tilfeller der årlig omsetning ikke er mulig å fastslå, samt der omsetningen er lav. Tilfeller der det kan tenkes at omsetningen er lav, vil f.eks. kunne være der en virksomhet er nyoppstartet. En øvre ramme angitt i prosent vil i disse tilfellene ikke gi nødvendig preventiv effekt og det risikeres at gebyret som kan ilegges blir så begrenset at det ikke får noen betydning for den aktuelle virksomheten. Selv om omsetningen i et tilfelle er mulig å måle, skal mao. den øvre rammen i G uansett legges til grunn dersom den gir det høyeste beløpet, og motsatt dersom det er prosentsatsen som gir det høyeste beløpet.

Når det gjelder nivået på den øvre rammen, mener departementet at fire prosent av virksomhetens årsumsetning eller 50 G vil være rimelig. Dette er samme ramme som arbeidsmiljøloven § 18-10, som ble hevet tidligere i år, jf. Prop. 76 L (2023–2024). Det ble der fremholdt at det har skjedd en betydelig utvikling i beløpsbegrensningene på andre rettsområder siden satsen på 15 G ble innført i arbeidsmiljøloven i 2013. Blant annet ble rammene for overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven, konkurranseloven og markedsføringsloven trukket frem som eksempler.

For det aktuelle forslaget om overtredelsesgebyr hjemlet i matloven, anser Helse- og omsorgsdepartementet at det må vektlegges at overtredelsene kan være svært varierte og ulike i alvorlighetsgrad, samt at ansvarssubjektene er overtredere med ulike økonomiske ressurser. Den øvre rammen må derfor være av en viss størrelse.

For fastsettelsen av gebyrrammer er det etter departementets syn særlig relevant å se hen til hvilke rammer som gjelder på andre rettsområder som regulerer barns forbrukervern. I henhold til forskrift 14. februar 2023 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr § 3 kan Forbrukertilsynet ilegge overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsumsetning eller inntil 25 mill. kroner (dvs. 210 G). Nivået er etter hva departementet forstår basert på EØS-forpliktelser på forbrukerområdet. Departementets forslag til ramme for overtredelsesgebyr for den aktuelle forskriften som nå er på høring, samsvarer når det gjelder øvre ramme for andel av omsetning (fire prosent). Departementet vurderer imidlertid at det er tilstrekkelig at den øvre rammen som angis i folketrygdens grunnbeløp settes til 50 G på nåværende tidspunkt tilsvarende arbeidsmiljøloven § 18-10. Dersom praksis viser at det er behov for det, kan det heller foreslås å øke gebyrrammen angitt i G på et senere tidspunkt.

På denne bakgrunn foreslår departementet en ramme på fire prosent av omsetning eller 50 G, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen. Dette vil gi tilsynsmyndigheten nødvendig handlingsrom til å kunne tilpasse gebyret til overtredelsens art og omfang. I tillegg vil det sikre at den øvre rammen virker avskrekkende, også overfor virksomheter med høy omsetning.

7.4.3.3 Vurderingsmomenter for om overtredelsesgebyr skal ilegges og utmålingen

Som nevnt over, foreslår departementet at det i forskriften tas inn momenter som tilsynsmyndigheten kan vektlegge i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved fastsettelsen av størrelsen på gebyret, jf. forslag til forskrift § 9 andre ledd. Momentene som foreslås er ikke ment å være en uttømmende liste over hva tilsynsmyndigheten kan vektlegge. Det er heller ikke nødvendigvis slik at alle momentene vil være relevante i både vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen.

Departementet foreslår at vurderingsmomentene skal kunne vektlegges uavhengig av om ansvarssubjektet er en fysisk person eller et foretak. Enkelte av momentene vil ikke treffe like godt i alle tilfeller, men ettersom tilsynsmyndigheten ikke er bundet av momentene som er angitt, anser departementet at dette ikke vil utgjøre noe problem i praksis.

De særlige momentene som foreslås nevnt i forslag til forskrift § 9 andre ledd, i tillegg til en henvisning til fvl. §§ 44 tredje ledd og 46 annet ledd, er:

- Overtredelsens grovhet og varighet
- Grad av skyld
- Eventuelle tidligere overtredelser av denne forskriften
- Om flere personer berøres av overtredelsen

Som kjent kan overtredelser av markedsføringsforbudet være mangeartede. Av den grunn mener departementet at overtredelsens grovhet og varighet bør nevnes særskilt i forskriften. Hva gjelder momentet «grad av skyld» er dette foreslått inntatt da skyldkravet i forslag til matloven § 26 a er forsett eller uaktsomhet. Dette for å tydeliggjøre at det er graden av skyld det er relevant å se hen til, ikke *om* det er utvist skyld, da det er en forutsetning for å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter matloven § 26 a.

Departementet mener videre at ev. tidligere overtredelser av forskriften vil være relevante, da «gjentakelse» som nevnt i fvl. § 46 ikke nødvendigvis dekker tilfeller der andre bestemmelser i den samme forskriften er overtrådt. I henhold til Prop. 62 L (2015–2016) viser gjentakelse til tilfeller der foretaket tidligere er ilagt straff eller administrativ sanksjon for brudd på den samme eller en beslektet handlingsnorm. I utgangspunktet antar departementet at alle ev. tidligere overtredelser av forskriften faller inn under momentet «gjentakelse» i fvl. § 46, men foreslår likevel at det tas inn i forskriften for å synliggjøre at dette er et moment som kan vektlegges, for det tilfellet at forbud mot markedsføring og plassering ikke anses som beslektede handlingsnormer. Videre viser departementet til at gjentakelseelementet kan være relevant også overfor fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet og ikke bare for foretak etter § 46 andre ledd.

Om flere personer berøres av overtredelsen er relevant å trekke frem særskilt for å få frem alvorligheten av at eksempelvis reklame i sosiale medier er egnet til å nå ut til svært mange. Det er naturlig å se momentet i sammenheng med momentet om overtredelsens grovhet og varighet.

Det bes om høringsinstansenes syn på om det er andre vurderingsmomenter som er særlig relevante og som bør nevnes særskilt i forskriften.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

Mange tiltak som fremmer et sunt kosthold og forebygger kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen vil være kostnadseffektive sammenlignet med fravær av forebyggende tiltak

eller behandling av sykdommer når de inntreer.^{51,52} Å påvirke risikofaktorer for sykdom, herunder kosthold, krever mer enn ett enkelt tiltak, uavhengig av hvor effektivt det er og hvor vidt det treffer. Å innføre forbud mot markedsføring av visse næringsmidler overfor barn er kun ett av flere tiltak som er nødvendig for å føre til sunnere matomgivelser og sunnere kosthold i befolkningen, med hensikt å fremme folkehelsen.

8.2 Markedsføringsforbud og kostnadseffektivitet

Det er utfordrende å estimere helsegevinst og kostnadseffektivitet av strukturelle tiltak med hensikt å påvirke kostholdet. I tillegg vil mange helseeffekter først kunne vurderes i lang tid etter at tiltaket er innført, noe som gjør det vanskeligere å vurdere isolert effekt. Modeller som undersøker dette, er basert på best tilgjengelig kunnskap om sammenhenger mellom å begrense markedsføring av usunn mat og drikke til barn og effektene av dette. Enkeltstudier viser helsefordeler og kostnadseffektivitet ved å innføre regler som begrenser markedsføring av usunn mat og drikke.^{53,54} Oversiktsartikler som har evaluert effekten av ulike tiltak for å fremme et sunt kosthold i befolkningen trekker frem regulering av markedsføring av mat og drikke til barn som et tiltak som kan vise til en positiv endring i atferd som følge av tiltaket.^{55,56} Videre har WHO i lang tid anbefalt begrensninger i markedsføring av usunn mat og drikke til barn som ett kostnadseffektivt eller kostnadsbesparende tiltak.

En ekspertgruppe nedsatt av regjeringen sommeren 2023 ble bedt om å foreslå kostnads-effektive tiltak som kan føre til et bedre kosthold og utjevne sosiale forskjeller i kostholdet.⁵⁷ Ekspertgruppa konkluderte med at et forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge er ett av fem prioriterte slike tiltak.

8.3 Beregninger fra WHO og OECD

WHO og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) beregnet i 2009 helsegevinster og kostnadseffektivitet av tiltak med hensikt å forebygge ikke-smittsomme sykdommer gjennom overvekt.⁵⁸ Modellen er basert på demografiske data og hadde et perspektiv på 100 år for å kunne vurdere potensialet for forebyggende tiltak i et

⁵¹ OECD (2019). *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

⁵² Sassi F, m.fl. (2009). "Improving Lifestyles, Tackling Obesity: The Health and Economic Impact of Prevention Strategies", OECD Health Working Papers, No. 48, OECD. Publishing.

⁵³ Magnus A, m.fl. (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)*. 2009 Oct;33(10):1094-102.

⁵⁴ Brown V, m.fl. (2018). The Potential Cost-Effectiveness and Equity Impacts of Restricting Television Advertising of Unhealthy Food and Beverages to Australian Children. *Nutrients*. 2018 May 15;10(5):622.

⁵⁵ Cappaci m.fl. (2012). Policies to promote healthy eating in Europe: a structured review of policies and their effectiveness. *Nutrition Reviews*, V1 70(3): 188-200.

⁵⁶ OECD (2019). *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

⁵⁷ Braut GS, m.fl. (2024). Effektive kostholdstiltak. Rapport frå ekspertgruppa om kostnadseffektive tiltak som kan føre til eit betre kosthald og jamne ut sosiale forskjellar i kosthaldet.

⁵⁸ Sassi F. m.fl. (2009). "Improving Lifestyles, Tackling Obesity: The Health and Economic Impact of Prevention Strategies", OECD Health Working Papers, No. 48, OECD. Publishing.

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 bl.a. effekt på forekomsten av overvekt og kroniske sykdommer, tap av friske leveår (DALYs – “disability-adjusted life years”), og kostnadseffektivitet. 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 tid å oppnå. 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.

En oppdatert analyse lignende den beskrevet over ble gjennomført i 2019 av OECD.⁵⁹ I analysen ble det estimert effekter av ulike folkehelse tiltak, inkludert regulering av markedsføring av mat, på helse og økonomiske utfall. Hovedformålet med analysen var å evaluere om gjennomføringen av et utvalgt antall folkehelse tiltak, skalert opp til nasjonalt nivå, kan redusere den helsemessige og økonomiske byrden av overvekt, omfanget av denne reduksjonen, og om disse tiltakene vil representere en god investering for myndighetene. For å måle effekten på befolkningsnivå og avkastningen av investeringene i folkehelse tiltakene, ble tiltakene sammenliknet med et «business-as-usual»-scenario der ingen nye tiltak ble iverksatt og tilbudet av forebyggende tiltak og helsetjenester lå på dagens nivå, spesifikt for hvert land.

I OECDs beregninger ble det forutsatt at tiltaket ble iverksatt i 2019 og effektiviteten vurdert i perioden 2020–2050. For markedsføringstiltaket ligger også følgende til grunn: Tiltaket innebærer implementering av et lovfestet forbud mot matreklame på fjernsyn rettet mot barn under 18 år, med den hensikt å begrense forbruket av kaloritett og/eller høyt bearbeidet mat. OECD la til grunn at all eksponering (på fjernsyn) omfattes. Tiltaket påvirker alle barn i alderen 5 til 18 år, men effekten av tiltaket på kroppsmasseindeks (KMI) avhenger av alder. For barn i alderen 5–12 år forventes KMI å reduseres med -0,12 innen ett år, med opprettholdelse av ny trend til 12-årsalderen. For barn i alderen 12–18 år forventes KMI å reduseres med -0,31 innen ett år. KMI forventes å reduseres med -0,155 etter 18-årsalder, for deretter å være stabil livet ut. Disse effektestimaterne er basert på systematiske kunnskapsoppsummeringer og metaanalyser.

Basert på landene som var inkludert i analysen konkluderte OECD med at et lovfestet forbud mot reklame rettet mot barn er anslått å gi positive effekter på populasjonens helse og at det bidrar til å redusere helseutgifter. Samtidig påpeker OECD at markedsføringstiltaket retter seg mot barn og derfor ikke er kostnadseffektivt på kort sikt. Ingen barn som omfattes av tiltaket vil ha oppnådd fylte 50 år innen utgangen av simuleringsperioden, noe som betyr at mesteparten av tiltakets helsemessige nytte ikke fanges opp i OECDs beregninger. Det samme gjelder for helseutgifter. Reduksjon i kostnader knyttet til redusert produktivitet i arbeidslivet vil i større grad få utslag fra markedsføringstiltaket siden det retter seg mot barn og effekten i større grad kommer i simuleringsperioden, enn virkningene på helseutfall

⁵⁹ OECD (2019). The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

og helseutgifter. Tiltakets effekt på den øvrige økonomien viser at det kan være økonomiske nyttevirkinger fra økt arbeidsproduktivitet. Ved å sammenlikne økning i brutto nasjonalprodukt med implementeringskostnadene til tiltaket, tilsier det at tiltaket gir god verdi for pengene. OECDs spesifikke beregninger for Norge omtales nærmere nedenfor.

8.4 Kostnads- og nyttevirkinger av forskriftsforslaget

8.4.1 Kostnadsvirkninger

Beregningene

I høringsnotatet om regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke fra 2012, ble samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre denne typen regulering i Norge beregnet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Departementet har ikke gjennomført nye beregninger siden DFØs beregninger fortsatt anses om relevante. Departementet presenterer her beregninger fra 2012 og andre relevante data for å omtale kostnads- og nyttevirkinger av å innføre et forskriftsforbud.

Konsekvenser for offentlige myndigheter

Sannsynlige kostnader for det offentlige inkluderer kostnader for tilsyn og klagesaksbehandling. Det er gjort et estimat på disse kostnadene der følgende legges til grunn:

- Tre årsverk til tilsyn
- Kostnader knyttet til klagesaksbehandling

Kostnader for tilsyn antas å påløpe fra og med 2025. Basert på erfaringer fra lignende tilsynsaktiviteter knyttet til reklameforbudene for tobakk og alkohol, legges det til grunn at det vil være behov for at Helsedirektoratet styrkes med tre årsverk til å føre tilsyn med det foreslåtte regelverket. Kostnad per årsverk, inkludert sosiale kostnader, beregnes til 1,1 mill. kroner. Dette gir en total kostnad på om lag 3,9 mill. kroner per år.

Kostnader til klagesaksbehandling etter det foreslåtte regelverket vil også kunne påløpe fra siste halvdel av 2025. Det er vanskelig å anslå antallet slike klagesaker. Det har vært svært få saker for Markedsrådet på alkohol- og tobakksområdet, mens det er mange klagesaker på forbrukerområdet. Departementet vil gå i dialog med Barne- og familiedepartementet om forventet merkostnad for Markedsrådet som følge av forslaget.

Den foreslåtte lovendringen om overtredelsesgebyr vil ikke innebære nye arbeidsoppgaver for tilsynsmyndigheten, men gir hjemmel til et nytt og utvidet verktøy for å sørge for håndhevelse av regelverket. Departementet regner med at bruken av overtredelsesgebyr vil virke forebyggende og dermed vil være ressursparende for tilsynsmyndigheten.

Konsekvenser for næringen

Et markedsføringsforbud vil kunne gi kostnader for næringen knyttet til utvikling av nye markedsføringsstrategier, som kan være både høyere og lavere enn tidligere. Videre kan et regelverk som begrenser markedsføring påvirke salg av næringsmidler, men virkningene er usikre. Om markedsføringen flytter seg til andre kanaler eller andre produkter kan salget

både reduseres og økes. For eksempel kan salget av usunne næringsmidler potensielt erstattes av sunnere næringsmidler. I praksis avhenger virkningene fra tiltaket av omfanget av reguleringen og etterlevelsen. Internasjonale studier som ser på effekter av tiltak som begrenser markedsføring har vist en tydelig eller mulig reduksjon i penger brukt på reklame på usunn mat og drikke, og reduserte reklameinntekter.⁶⁰ Av den grunn anser departementet at to bransjer først og fremst vil berøres av dette tiltaket: Mat- og drikkevarebransjen og markedsføringsbransjen. Videre vil lekebutikker mv. som primært selger produkter rettet mot barn, miste inntekt knyttet til salg av usunne næringsmidler, jf. forskriftsforslaget § 5. Andre butikker som selger disse næringsmidlene vil fortsatt kunne selge disse, så lenge de plasseres i tråd med regelverket.

En spørreundersøkelse gjennomført blant utvalgte virksomheter innen den norske mat- og drikkevarebransjen i 2012, viste at disse i liten grad angir barn og unge som målgruppe for egen markedsføring. I dag eksisterer MFU-ordningen, som tilsier at det allerede skal være begrenset markedsføring av usunn mat og drikke til barn under 13 år og at det skal vises aktsomhet ved markedsføring til ungdom. De forslåtte forskriftsreglene i dette høringsnotatet favner noe bredere enn dagens MFU-ordning og vil derfor kunne omfatte markedsføring som i dag gjennomføres. Størrelsen på virkningene av dette tiltaket for mat- og drikkevarebransjen og markedsføringsbransjen er usikker. Mediekanaler og redaktørstyrte medier kan påvirkes gjennom redusert inntekt fra annonsører, men dette er usikkert. Mange annonsører har et stort produktsortiment å annonsere for, så mulighetene for å markedsføre andre produkter som ikke omfattes av regelverket er stort. Internasjonal litteratur antyder at tapte inntekter er marginalt.⁶¹

Markedsføringen som vil bli forbudt overfor barn, vil kun gjelde konkrete næringsmidler omtalt i vedlegg I. De aktuelle produktene i vedlegg I vil kunne produseres og selges som tidligere, og de vil kunne markedsføres til personer over 18 år og i tråd med regelverket. Det påpekes likevel at forbud mot markedsføring av produktene i vedlegg I vil kunne medføre noe nedgang i omsetning av disse varene. En slik utvikling vil være ønsket og samsvare med formålet med forskriften. Dette er i tråd med ambisjonen om en bedre folkehelse. Tap i næringens inntjening vil dermed kunne være en naturlig følge.

Utover dette legger departementet til grunn at virksomhetene vil måtte bruke noen ressurser på å sette seg inn i nytt regelverk. Innføring av overtredelsesgebyr vil kun ha konsekvenser for aktører som bryter de aktuelle bestemmelsene. For andre aktører vil endringene i regelverket ikke ha noen direkte konsekvenser. At det reageres overfor konkurrerende aktører som bryter regelverket, vil imidlertid kunne ha en positiv effekt for deres konkurranse-situasjon.

⁶⁰ Boyland E, m.fl. (2022). Systematic review of the effect of policies to restrict the marketing of foods and non-alcoholic beverages to which children are exposed. *Obes Rev.* Aug;23(8):e13447.

⁶¹ Committee of Advertising Practice (2016). CAP Consultation: food and soft drink advertising to children - Annex 7: Regulatory and economic impact assessment.

8.4.2 Nyttevirkninger

Bakgrunn

Bakgrunn for nyttevirkninger ved innføring av forskriften som foreslås i dette høringsnotatet, belager seg på virkningene tiltaket vil ha på kosthold og derav helse. Markedsføring av usunn mat og drikke påvirker barns kosthold gjennom å påvirke preferanser, kjøpsforespørsler, matvalg og matinntak.⁶² Sunt kosthold beskytter barn fra ulike former for feilernæring, både underernæring, overvekt og fedme, og mangel på mikronæringsstoffer. Et sunt kosthold er også knyttet til bedre tannhelse. Matvarer med tilsatt sukker øker risiko for karies og drikke med lav pH øker risiko for tannerosjon. Et usunt kosthold med for mye sukker, mettet fett og salt er en risikofaktor for dårlig tannhelse, overvekt og fedme, og kostholdsrelaterte sykdommer, som diabetes type 2, kreft og hjerte- og karsykdommer.

Nyttevirkningene ved å innføre forbud mot markedsføring av næringsmidlene i vedlegg I, vil i stor grad være knyttet til å få flere til å spise i tråd med de norske kostholdsanbefalingene og av den grunn redusere dårlig tannhelse, overvekt og fedme, samt kostholdsrelaterte sykdommer. Nyttevirkningene vil på sikt føre til reduserte samfunns-kostnader knyttet til disse tilstandene og sykdommene.

Menon Economics har estimert samlede samfunnskostnader knyttet til overvekt og fedme som risikofaktor for sykdom i Norge til 238 mrd. kroner i 2022.⁶³ Av disse anslår Menon Economics at 36 mrd. kroner er knyttet til helsetjenestekostnader (90 pst. gjelder behandling av følgetilstander som kreft, diabetes, hjerte- og karsykdom som kan tilskrives overvekt og fedme), 70 mrd. kroner tilskrives produksjonstap (tapt verdiskaping pga. fravær fra jobb, redusert produktivitet, og skattefinansieringskostnad), og 132 mrd. kroner omhandler sykdomsbyrde (tapte leveår og ikke-dødelig helsetap). Blant kostnadene knyttet til sykdomsbyrde som tilskrives overvekt og fedme, er 54 pst. knyttet til tidlig død, mens 46 pst. er knyttet til redusert helsemessig livskvalitet.

Beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra 2012

I høringsnotatet fra 2012 ble virkninger av det å regulere markedsføring av usunn mat og drikke primært vurdert basert på effekten et slikt tiltak kunne ha på forekomst av overvekt og fedme. Bakgrunnen for beregningene fra 2012 omtales grundig i høringsnotatet fra 2012 og gjengis ikke her. Analysene fra 2012 estimerte samfunnsmessige gevinster av å begrense markedsføring av usunn mat og drikke til barn og unge i et 40-års perspektiv til:

- Forventet scenario: 2282 mill. kroner (2010-kr).
- Optimistisk scenario: 4705 mill. kroner (2010-kr).
- Pessimistisk scenario: 304 mill. kroner (2010-kr).

Barnevekststudien viser at forekomst av overvekt og fedme blant barn i dag er relativt lik det den var da, og tallene fra 2012 kan gi et estimat på mulige tallfestede nyttevirkninger

⁶² Boyland E, m.fl. (2022). Association of food and nonalcoholic beverage marketing with children and adolescents' eating behaviors and health: a systematic review and meta-analysis. *JAMA Pediatr.*, 176(7).

⁶³ Skogli E, m.fl. (2023). Menon Economics. Rapport: Samfunnskostnader knyttet til overvekt og fedme. Menon-publikasjon nr. 24/2023.

av et markedsføringstiltak. Bruk av disse estimatene i dag kan tilsi at anslagene må nedjusteres noe. Hovedsakelig fordi MFU-ordningen har eksistert siden 2014, som har begrenset markedsføring av usunn mat og drikke til barn under 13 år, samt noe til ungdom. Av den grunn vil effekten av dagens forskriftsforslag ikke nødvendigvis gi like stor effekt på forekomst av overvekt og fedme som det som lå til grunn for beregningene fra 2012. Dette er imidlertid svært usikkert, da forslaget som foreslås i dette høringsnotatet er mer omfattende enn forslaget fra 2012 og fordi offentlig tilsyn med effektive reaksjonsmidler må antas å gi større utslag enn MFU-ordningen når det gjelder etterlevelse av forbudet.

OECDs estimater for Norge (2019)

OECD har i sine beregninger brukt økonomiske konsekvenser knyttet til overvekt og fedme til å estimere virkningene et lovfestet forbud mot reklame rettet mot barn i Norge vil ha på helseutfall og økonomiske faktorer. Noen av disse er oppgitt i tabell 1.

| Tabell 1. Økonomiske konsekvenser fra overvekt og fedme i Norge beregnet av OECD (2019).⁶⁴ | |
|--|----------|
| Effekten av overvekt på forventet levealder i år, gjennomsnitt 2020–2050 | -2,19 år |
| Effekten av overvekt på helsetapsjustert forventet levealder i år, gjennomsnitt 2020–2050 | -2,74 år |
| Helseutgifter som følge av overvekt per år, per innbygger i USD PPP, gjennomsnitt 2020–2050 | 333,8 |
| Årlige helseutgifter som følge av overvekt av totale helseutgifter, gjennomsnitt 2020–2050 | 9,74 % |
| Innvirkning på produksjonstapet grunnet jobbfravær per innbygger basert på gjennomsnittslønn, per år, i USD PPP, gjennomsnitt 2020–2050 | -287,7 |
| Innvirkning på arbeidsproduktivitet* per innbygger basert på gjennomsnittslønn, per år, i USD PPP, gjennomsnitt 2020–2050 | -617,7 |
| Innvirkning på sysselsettingsgraden i arbeidsmarkedet per innbygger basert på gjennomsnittslønn, per år, i USD PPP, gjennomsnitt 2020–2050 | -309,9 |
| Innvirkning på førtidspensjonering i arbeidsmarkedet per innbygger basert på gjennomsnittslønn, per år, i USD PPP, gjennomsnitt 2020–2050 | -32,87 |
| Den årlige skatten per innbygger som trengs for å dekke det økte finanspolitiske presset på grunn av overvekt, i USD PPP, gjennomsnittlig 2020–2050 | 160,1 |
| PPP: Purchasing power parities (kjøpekraftspariteter) som er prisnivåindikatorer som uttrykker prisnivået i et gitt land på et gitt tidspunkt, relativt til prisnivået i ett eller flere andre land. | |
| *Produksjonstap som oppstår ved at personer som er på jobb er mindre effektive. | |

OECDs beregninger ved å innføre et markedsføringstiltak på helse og økonomiske utfall i Norge er gjengitt i tabell 2. Disse viser bl.a. at 166 tilfeller av muskel- og skjelettlidelser i perioden 2020–2050 kan unngås, og hhv. om lag 15 og 6 unngåtte tilfeller av diabetes og hjerte-/karsykdommer. Som nevnt over vil ingen barn som omfattes av tiltaket ha oppnådd fylte 50 år innen utgangen av simuleringsperioden, noe som betyr at mesteparten av tiltakets helsemessige nytte ikke fanges opp i disse beregningene. Den årlige besparelsen i form av helsetapsjusterte leveår er estimert til 1,32 per 100 000 innbygger i perioden 2020–2050. Dersom vi tar utgangspunkt i dagens populasjonstall tilsvarer dette 73,26 sparte helsetapsjusterte leveår årlig. De totale sparte helsetapsjusterte leveårene i 2050 som følge av tiltaket er estimert til 1306,97. Når det gjelder besparelser i helsekostnader, estimerer

⁶⁴ Disse tallene er trukket ut fra spesifiserte beregninger OECD viser til i lenker i rapporten Heavy Burden of Obesity fra 2019: OECD (2019). The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

OECD en årlig besparelse på -0,04 USD (tilsvarende om lag -0,38 NOK) PPP (purchasing power parities, på norsk: kjøpekraftspariteter) per innbygger årlig, som gir en årlig besparelse på 222 000 USD PPP årlig med utgangspunkt i dagens populasjonsstørrelse (tilsvarende om lag 2,1 mill. NOK PPP årlig). For ytterligere tallfestede beregninger av effekter av markedsføringstiltak i Norge beregnet av OECD, se tabell 2.

| Tabell 2. Virkninger ved innføring av markedsføringstiltak på helse og økonomiske utfall i Norge fra OECD.⁶⁵ | |
|--|---------|
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av kreft, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | 0,45 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av skrumplever, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -0,02 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av kronisk obstruktiv lungesykdom, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -0,03 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av hjerte- og karsykdommer, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -5,87 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av demens, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -0,09 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av diabetes, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -14,91 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av skader, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | 0,24 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av psykisk helse, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | 1,45 |
| Effekten av tiltaket på sykdomsforekomst av muskel- og skjelettlidelser, tilfeller unngått, total, 2020–2050 | -166,41 |
| Populasjonsstandardisert effekt av tiltaket på sparte leveår per 100 000 innbyggere årlig, 2020–2050 | 0,35 |
| Populasjonsstandardisert effekt av tiltaket på helsetapsjusterte leveår (DALYs) oppnådd per 100 000 innbyggere årlig, 2020–2050 | 1,32 |
| Innvirkning på helseutgifter*, USD PPP per innbygger, årlig, 2020–2050 | -0,04 |
| Kostnader for intervensjonen, USD PPP per innbygger, årlig, 2020–2050 | 0,57 |
| Unngåtte arbeidsmarkedsøkonomiske kostnader relatert til fravær, USD PPP per innbygger, årlig | -1,22 |
| Unngåtte arbeidsmarkedsøkonomiske kostnader relatert til arbeidsproduktivitet**, USD PPP per innbygger, årlig | -2,66 |
| Unngåtte arbeidsmarkedsøkonomiske kostnader relatert til sysselsettingsgrad, USD PPP per innbygger, årlig | -0,65 |
| Unngåtte arbeidsmarkedsøkonomiske kostnader relatert til førtidspensjonering, USD PPP per innbygger, årlig | -0,02 |
| Prosentvis endring i BNP som følge av intervensjon, gjennomsnitt over 2020–2050 | 0,003% |
| Antall kumulative helsetapsjusterte leveår (DALY) oppnådd, diskontert, 2020–2050*** | 1306,97 |
| Kumulative besparelser i helseutgifter, USD PPP per innbygger, diskontert, 2020–2050*** | 0,64 |
| Økning i arbeidsstyrken, grunnet redusert fravær, antall arbeidstakere lagt til årlig, 2020–2050 | 63,18 |
| Økning i arbeidsstyrken, grunnet økt arbeidsproduktivitet**, antall arbeidere lagt til årlig, 2020–2050 | 138,36 |
| Økning i arbeidsstyrken, sysselsettingsgrad, antall arbeidstakere lagt til årlig, 2020–2050 | 49,95 |
| Økning i arbeidsstyrken, førtidspensjonering, antall arbeidstakere lagt til årlig, 2020–2050 | 0 |
| *Helseutgifter måler sluttforbruket av helsetjenester og tjenester for personlig helsehjelp, inkludert kurativ omsorg, rehabiliterende omsorg, forebyggende omsorg, tilleggstjenester og medisinske varer, men ikke langsiktig omsorg. | |
| **Produksjonstap som oppstår ved at personer som er på jobb er mindre effektive. | |

⁶⁵ Disse tallene er trukket ut fra spesifiserte beregninger OECD viser til i lenker i rapporten Heavy Burden of Obesity fra 2019: OECD (2019). The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

*** Merk: for å spare plass, vises bare kumulative sparte DALYs og helseutgifter i 2050.

PPP: Purchasing power parities (kjøpekraftspariteter) som er prisnivåindikatorer som uttrykker prisnivået i et gitt land på et gitt tidspunkt, relativt til prisnivået i ett eller flere andre land.

BNP: Brutto nasjonalprodukt; PPP: Purchasing power parities (kjøpekraftenheter)

Virkninger utover effekter på overvekt og fedme

Beregningene fra 2012 og fra OECD vurderer virkninger for Norge knyttet til effekten på overvekt og fedme ved innføring av forskriftsforbud mot markedsføring. Kostnader knyttet til overvekt og fedme er relevante, men omfatter ikke alle virkninger knyttet til et sunt kosthold. Kosthold påvirker også andre helseutfall, f.eks. tannhelse og andre ikke-smittsomme sykdommer, i tillegg til livskvalitet.

Utover samfunnskostnadene skissert gjennom overvekt og fedme fra Menon Economics, vil noen sykdommer (diabetes, hjerte- og karsykdommer og kreft) også kunne gi samfunns-kostnader uten å være knyttet til overvekt og fedme som risikofaktor. Disse kostnadene er ikke omfattet av Menon Economics sine beregninger. Da departementet ikke ønsker å dobbelt-rapportere mulige kostnads- og nyttevirksomheter, i tillegg til at vi ikke har tall på dette, unnlater vi å omtale kostnader knyttet til de ulike sykdommene. Også fordi mye allerede er inkludert med overvekt og fedme som en risikofaktor i Menon Economics sin analyse. Departementet påpeker likevel at det kan være ytterligere nyttevirksomheter basert på reduksjoner i sykdomsbyrde og helsetjenestekostnader tilknyttet sykdommer som diabetes type 2, kreft og hjerte- og karsykdommer. Dette gjelder også mulige nyttevirksomheter på tannhelse. Hyppig inntak av sur drikke, som f.eks. brus, er en risikofaktor for syreskader. Til tross for begrenset kunnskapsgrunnlag viser forskning at individer som drikker mye brus eller sur juice eller spiser sure godterier, har økt risiko for utvikling av dentale erosjoner.⁶⁶ Det er ikke gjort egne kostnadsberegninger knyttet til karies og syreskader hos barn og unge. Departementet antar likevel at markedsføringsforbud vil kunne ha nyttevirksomheter på den generelle tannhelsen, som også vil kunne redusere myndighetenes kostnader til tannhelsetjeneste.

Når kan man forvente nyttevirksomheter av tiltaket?

Flere av de kostholdsrelaterte sykdommene, inkludert overvekt og fedme, utvikles over tid og nyttevirksomheter av tiltaket på disse tilstandene vil derfor ikke fanges opp før det har gått lang tid. Effekten av tiltaket på individnivå i form av bedre kosthold og helse inkl. tannhelse, samt lavere forekomst av overvekt og fedme, vil imidlertid komme før de samfunnsøkonomiske gevinstene. Det foreslåtte forbudet vil på kort sikt redusere påvirkningskraften til markedsføringen, både i ulike settinger og kanaler. Det kan videre redusere kjennskap, preferanse og lojalitet til produkter og varemerker. Over lengre tid vil dette kunne redusere kjøp, forespørsler om, og normalisering av slike produkter, noe som kan redusere barns inntak og av den grunn påvirke kostholdet. Dette vil videre kunne fremme helse, herunder bedre livskvalitet og tannhelse, og redusere vektøkning og kostholdsrelaterte sykdommer. Nyttevirksomheter av tiltaket vil inntre på noe ulike tidspunkt

⁶⁶ Helsedirektoratet (2018). Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge 0–20 år. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 16. februar 2024, lest 14. mars 2024).

som vist under. Omtalen av når nyttevirkningene vil oppstå er tilpasset fra høringsnotatet fra 2012, der det ligger til grunn at disse kommer fra virkninger tiltaket vil ha på forekomst av overvekt og fedme.

Nyttvirkninger i form av økt produksjon (gjennom mindre sykefravær og økt produktivitet) i arbeidslivet antas å inntreffe gradvis fra og med 2043, når personer født i 2025 fyller 18 år og vil tre inn i arbeidslivet. Det antas at antallet barn med overvekt og fedme 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 2025 ikke vil gå direkte ut i arbeidslivet ved fylte 18 år, men bruke noen år på andre aktiviteter, som studier. Dette vil innebære at virkningen av tiltaket i form av økt arbeidsproduksjon vil øke gradvis etter 2043, i takt med at stadig flere i den aktuelle aldersgruppen trer inn i arbeidslivet. Det kan derfor antas at denne nyttevirkningen vil øke frem mot 2048, 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 færre personer vil ha overvekt, fedme og kostholdsrelaterte sykdommer enn i dag.

Nyttvirkningene knyttet til redusert forekomst av sykdom, redusert dødelighet og redusert livskvalitetstap som følge av alvorlig sykdom (DALYs), vil inntreffe gradvis på et noe senere tidspunkt etter tiltaket er innført. Kostholdsrelaterte sykdommer, som diabetes og hjerte- og karsykdommer, inntreffer i stigende grad med økende alder etter 40 års alder. Gevinster i form av mindre tap av DALYs som følge av sunnere kosthold antas imidlertid å inntreffe gradvis allerede etter at tiltaket har hatt effekt i fem år, det vil si i 2030. Det antas at man får størst effekt hos barn som omfattes av tiltaket fra starten av livet. De barna som i 2043 vil ha vært beskyttet av dette tiltaket i hele sitt liv, vil fylle 40 år fra og med 2065. På dette tidspunktet kan det antas at nyttevirkningene i form av sparte DALYs nær sitt fulle potensial og deretter er stabile.

Generelt vil tiltak rettet mot barn hovedsakelig gi helsegevinster etter lang tid, som vil si at samfunnsbeparelsene av slike tiltak ikke vises før mange år etter tiltaket ble iverksatt gjennom reduksjoner i helsetjenestekostnader. Likevel forventes det at tiltaket får umiddelbar effekt på individer ved å redusere inntak av næringsmidlene som omfattes av forskriftsforslaget. Dette vil bedre barns kosthold, som kan redusere vekt og/eller hindre videre vektoppgang, og fremme helse, inkludert tannhelse.

Nyttvirkninger for myndighetene

Menon Economics skriver at estimerte samfunnskostnader kan være nyttig for å vurdere verdien av tiltak som iverksettes i dag med hensyn på å dempe fremtidige konsekvenser/kostnader av overvekt og fedme. Likevel gir ikke tallene fra Menon Economics grunnlag for å estimere mulige besparelser tilknyttet et markedsføringstiltak, men sier noe om overordnede samfunnskostnader knyttet til overvekt og fedme som risikofaktor i Norge. Dersom de samlede estimerte samfunnskostnadene knyttet til overvekt og fedme som risikofaktor for sykdom i Norge er estimert til 238 mrd. kroner årlig (i 2022), tilsier det at det er muligheter for store besparelser, selv med liten reduksjon i forekomst av overvekt og fedme. En liten reduksjon i forekomst av overvekt og fedme kan derfor redusere noen av

disse utgiftene, særlig samfunnskostnadene knyttet til sykdomsbyrde som i 2022 var estimert til 132 mrd. kroner.

Følgende nyttevirkninger vil sannsynligvis være relevante:

- Redusert sykdomsbyrde (reduisert antall helsetapsjusterte leveår) pga. bedre kosthold.
- Reduserte helsetjenestekostnader grunnet bedre helse og mindre sykdom.
- Redusert produksjonstap grunnet bedre helse og mindre sykdom.
- Ikke-prissatte virkninger (inkludert økt livskvalitet og samsvar med barnekonvensjonen).

OECDs beregninger (tabell 2) viser at det årlig kan spares helsetapsjusterte leveår, være en reduksjon i helseutgifter, samt at det vil ha en positiv innvirkning på parametere i arbeidsmarkedet. Dette vil være nyttevirkninger for det offentlige, men også næringsvirksomheter, som over flere år vil kunne gi store nyttegevinster og sparke samfunns-kostnader.

Helsedirektoratet anslo i 2015 årlige samfunnskostnader knyttet til usunt kosthold til 154 mrd. 2013-kroner, hvorav 3,69 mrd. 2013-kroner kun var relatert til sukkerholdig drikke. Beregningene bruker estimat av effekten av kostholdsendringer på sykdomsbyrden som er utviklet av prosjektet Global Burden of Disease 2013. I tillegg vil endring av kostholdet i tråd med norske kostråd gi anslagsvis to gode leveår i løpet av et helt livsløp for en «kostholdsmessig gjennomsnittsnordmann». Helsedirektoratet har oppdatert tallet til 2023-kroner, og beregnet at å spise i tråd med de norske kostrådene kan gi samfunnsgevinster i størrelsesorden 250-300 mrd. 2023-kroner. Estimaten gjelder hele befolkningen og vil reduseres jo flere som spiser i tråd med kostrådene og kan derfor ikke anses som en effekt av et forskriftsforbud på markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn, men gir likevel et bilde på de enorme samfunnsøkonomiske gevinstene ved et kosthold i tråd med anbefalingene som en regulering kan bidra til å oppnå.

Departementet legger til grunn at tiltaket påvirker kostholdet i en positiv retning, herunder redusert inntak av næringsmidler som det ikke er anbefalt at utgjør en stor del av kostholdet. På sikt vil dette kunne redusere andelen personer med nye tilfeller av overvekt og fedme, samt redusere den eksisterende forekomsten. Det samme gjelder for karies, syreskader på tennene og kostholdsrelaterte sykdommer. Dette vil redusere kostnadene knyttet til disse tilstandene, som vil gi nyttevirkninger.

Nyttevirkninger for næringen

NHO Mat og Drikke, Virke og ANFO finansierer gjeldende MFU-ordning. Disse aktørene vil antas å spare utgifter knyttet til drift av MFU-ordningen, som etter hva departementet har fått oppgitt er på om lag 1,75 mill. kroner per år. Utover dette beløpet bruker utvalgs-medlemmer og styremedlemmer mange timer på arbeid tilknyttet MFU-ordningen som ikke godtgjøres. Disse timene vil potensielt frigjøres dersom ordningen avvikles.

Videre vil forskriften kunne virke positivt for næringen med tanke på bidrag til likere konkurransevilkår og å hindre konkurransevridende praktisering av gjeldende retnings-

linjer. Departementet legger til grunn at det vil være enklere for næringen å forholde seg til et konkret regelverk, da det blir tydeligere hva som er rammene for markedsføring av de aktuelle produktene. Videre vil effektive reaksjoner bidra til likere konkurransevilkår.

Nyttevirkninger for enkeltindivid

Markedsføring har som hensikt å påvirke individer til å kjøpe produktet. Fravær av slik markedsføring kan føre til at enkeltindivider reduserer kjøp av usunn mat og drikke. Regelverket kan også bidra til utvikling av nye eller tilpasning av eksisterende produkter, slik at de blir sunnere. Det vil potensielt gjøre det enklere for individer å velge sunnere mat, og dermed unngå overvekt og utvikling av kostholdsrelaterte sykdommer, inkludert dårlig tannhelse.

Departementet vurderer at regelverket vil bidra til å forebygge skadelige virkninger fra markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn. Regelverket vil fremme et sunt kosthold og kunne redusere forekomst av overvekt og fedme og kostholdsrelaterte sykdommer. Psykiske belastninger som mobbing, stigmatisering, og lav selvfølelse kan reduseres som følge av tiltakets effekt på overvekt, fedme og andre kostholdsrelaterte sykdommer og tannhelse. Regelverket vil også redusere individets kostnader knyttet til disse helsekonsekvensene.

Det er for øvrig rimelig å anta at overvekt og fedme også er relatert til fravær fra skolen for barn, noe som kan gi nyttevirksomheter for enkeltindivid og samfunnet for øvrig.

8.5 Usikkerhetsmomenter

Virkningene fra forskriftsregler som begrenser markedsføring av næringsmidler er beheftet med usikkerhet. Dette skyldes at det er vanskelig å estimere effekter av tiltaket på ulike utfallsmål, som endring i kosthold, og videre virkninger på forekomst av overvekt, fedme, dårlig tannhelse og kostholdsrelaterte sykdommer. Særlig er det vanskelig å forutse samfunnsutviklingen 20 og 50 år frem i tid. De mest usikre faktorene er knyttet til nyttevirksomhetene av tiltaket. Studier som vurderer kostnadseffektiviteten til tiltak som begrenser markedsføring, baserer seg hovedsakelig på virkninger tiltaket har på overvekt og fedme, og ikke andre potensielle nyttevirksomheter.

9 Forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn

Forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn

Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet [dato] med hjemmel i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 10 andre ledd, § 12, § 23 første ledd og ny § 26 a, jf. delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790, delegeringsvedtak 16. januar 2004 nr. 93.

§ 1 Formål

Denne forskriften skal fremme helse gjennom forebygging av kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring.

§ 2 Virkeområde

Denne forskriften gjelder markedsføring av næringsmidler som beskrevet i vedlegg I.
Denne forskriften gjelder også for Svalbard.

§ 3 Definisjoner

I denne forskriften menes med:

- a) Barn: Personer under 18 år.
- b) Markedsføring: Enhver form for kommunikasjon eller handling i markedsføringsøyemed. Det foreligger markedsføringsøyemed dersom et siktemål med kommunikasjonen eller handlingen er å fremme omsetning overfor forbrukere.
- c) Sponsing: Enhver form for offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person med den hensikt eller den direkte eller indirekte virkning å fremme omsetning av produkter overfor forbrukere.

§ 4 Markedsføringsforbud

Markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I rettet mot barn, er forbudt.

Følgende markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I skal alltid anses å være rettet mot barn:

- a) Reklame på kino i tilknytning til filmer som er særlig rettet mot barn under 13 år, og som starter før kl. 18.30.
- b) Alle former for konkurranser med aldersgrense lavere enn 18 år.
- c) Utdeling av smaksprøver og vareprøver til barn.

- d) Spesialutstillinger som har en presentasjonsform, innhold eller utforming som kan appellere til barn, for eksempel på grunn av språk, farger, effekter, bildebruk, bruk av animasjon eller tegnede figurer.

Ved vurdering av om markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I er rettet mot barn, skal det foretas en helhetsvurdering, hvor det blant annet kan legges vekt på:

- a) om produktet primært konsumeres av eller særlig appellerer til barn
- b) om markedsføringen har en presentasjonsform, innhold eller utforming som kan appellere til barn, for eksempel på grunn av språk, farger, effekter, bildebruk, bruk av animasjon eller tegnede figurer
- c) tid og sted for markedsføringen
- d) om det medvirker barn eller personer som særlig kan appellere til barn
- e) bruk av gaver, leker, kuponger, rabatter, samleobjekter, konkurranser eller spill som særlig kan appellere til barn.

Uavhengig av om markedsføringen er rettet mot barn, skal markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I ikke forekomme på en måte som oppfordrer voksne til å kjøpe produktet til barn.

Det må tas hensyn til at all reklame kan bli sett eller hørt av barn, og det bør derfor vises særlig aktsomhet ved markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I.

§ 5 Begrensninger for plassering av produkter på utsalgssted

Produkter omfattet av vedlegg I skal på utsalgssteder ikke plasseres i tilknytning til andre produkter og tjenester som appellerer til barn, som leker, barnebøker, spill og lignende.

§ 6 Unntak fra markedsføringsforbudet

Følgende markedsføring er tillatt:

- a) Sponsing som kun innebærer bruk av sponsors firmanavn og logo.
- b) Produktets utforming.
- c) Emballasje og innpakning, med mindre den ved hjelp av lokkeeffekter som angitt i § 4 tredje ledd bokstav e benyttes til å oppfordre barn til kjøp av produkter omfattet av vedlegg I, eller er av slik karakter at produktet blir underordnet.
- d) Alminnelig oppstilling av produkter på utsalgssted.
- e) Nøkterne produktopplysninger på nettsider og i tilknytning til utsalgssted.

§ 7 Tilsyn og klage

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.

§ 8 Tvangsmulkt

Dersom virksomhetene unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan Helsedirektoratet ilegge tvangsmulkt i samsvar med matloven § 26.

§ 9 Ileggelse av overtredelsesgebyr

I samsvar med vilkårene i matloven § 26 a kan Helsedirektoratet ilegge virksomheter som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 4 første og fjerde ledd og § 5 i denne forskriften overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av virksomhetens årsomsetning eller inntil 50 G, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen.

Ved avgjørelsen om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen av gebyret, kan det blant annet legges vekt på følgende momenter:

- a) Overtredelsens grovhet og varighet
- b) Grad av skyld
- c) Eventuelle tidligere overtredelser av denne forskriften
- d) Om flere personer berøres av overtredelsen
- e) Momentene som nevnt i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46 andre ledd

§ 10 Overgangsbestemmelse

Inntil (6 mnd etter ikrafttredelse) tillates markedsføringstiltak som omfattes av forbudene i § 4, men som er iverksatt før forskriften trer i kraft. Tilsvarende overgangsperiode gjelder begrensningen i § 5.

§ 11 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft (*dato*).

Vedlegg I til forskrift ... om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn

| Næringsmiddelkategorier | Produkttyper som inngår i de ulike næringsmiddelkategoriene og eksempler | Produkter som omfattes/grenseverdier (angitt per 100 g/100 ml spiseferdig vare) |
|--|--|---|
| 1. Sjokolade- og sukkervarer, energibarer og søte pålegg og desserter | Sjokolade- og sukkervarer, inkludert - ren sjokolade og andre sjokoladearter, inkludert mørk og hvit sjokolade og konfekt - sukkervarer uten kakao, inkludert gelégodteri, tyggegummi, pastiller, drops, karameller, lakris, marsipangodteri Energibarer, inkludert - nøttebarer, proteinbarer og müslibarer Søte pålegg, inkludert - honning og sjokoladepålegg, søte nøttebaserte pålegg og andre tilsvarende søte pålegg - syltetøy, prim og brunost med tilsatte sukkerarter eller søtstoff Søte desserter, inkludert - puddinger, kremdesserter, dessertgelé, kompotter og sjokolademousse | Alle produkter omfattes |
| 2. Kaker, kjeks og annet søtt og/eller fett bakverk | Kaker, kjeks og annet søtt og/eller fett bakverk, inkludert - kaker, småkaker, kjeks og bakevarer som boller, muffins, paier, wienerbrød, croissants, smultring, søte vafler og pannekaker - tørr kakemiks, melmiks, røre og deiger for slike produkter | Alle produkter omfattes |
| 3. Snacks | Popkorn og maiskorn Saltede nøtter og saltede nøtteblandinger, også med innhold av frukt Salte kjeks, saltkringler og saltstenger Annen snacks, inkludert - snacks av ris eller mais | Alle produkter omfattes |

| | | |
|---|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - snacks fremstilt av deig - snacks direkte fremstilt fra potet, grønnsaker, frukt, bær eller korn, som inkluderer chips og lignende produkter, samt tørket frukt og bær - ekstrudert snacks | |
| 4. Spise-is | <p>Spise-is, også med innhold av kakao, inkludert</p> <ul style="list-style-type: none"> - fløte- og melkebasert is og plantebaserte erstatningsprodukter, vannbasert is, fruktis, sorbet og yoghurtis | Alle produkter omfattes |
| 5. Energidrikker | <p>Energidrikker</p> <p>Alkoholfrie drikker som inneholder minst 150 mg. koffein per liter, alene eller sammen med et eller flere andre stoffer eller planteekstrakter</p> | Alle produkter omfattes |
| 6. Brus, saft og lignende | <p>Brus, saft og lignende, inkludert</p> <ul style="list-style-type: none"> - brus og andre lignende søte leskedrikker som f.eks. frukt- og bærdrikker (med og uten kullsyre) såfremt det ikke omfattes av næringsmiddelkategori 7 - saft - iste | Alle produkter omfattes |
| 7. Juice og lignende | <p>Juice og lignende produkter, inkludert</p> <ul style="list-style-type: none"> - juice, nektar og lignende produkter inkludert smoothie (fra frukt, bær eller grønnsaker), også rekonstruert fra konsentrat (omfatter smoothier med yoghurt/melk såfremt yoghurt/melk ikke er hovedingrediensen) - frukt- og grønnsaksnektar | <ul style="list-style-type: none"> - Tilsatte sukkerarter > 0 g - Søtstoff > 0 |
| 8. Melk og plantebaserte drikker | <p>Melk og plantebaserte drikker, inkludert</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle typer melk og plantebaserte drikker utenom syrnede varianter, jf. næringsmiddelkategori 10 - milkshake - kaffe og kaffedrikker som inneholder melk eller plantebasert drikke (der melk eller plantebasert drikke er hovedingrediens), iskaffe | <ul style="list-style-type: none"> - Tilsatte sukkerarter > 0 g - Søtstoff > 0 |

| | | |
|--|---|---|
| 9. Frokostblandinger | Frokost- og andre kornblandinger, inkludert - gryn, müsli, tørre grøtblandinger | - Sukkerarter > 12,5 g - Kostfiber < 6 g |
| 10. Yoghurt og lignende produkter | Yoghurt og produkter av syrnet melk, inkludert - yoghurt, syrnet smaksatt melk og drikkeyoghurt, ostebaserte yoghurtetterligninger Syrnede, tyknede plantebaserte produkter og andre yoghurtetterligninger - omfatter også sammensatte produkter, for eksempel av yoghurt og müsli | - Fett > 3 g - Sukkerarter > 10 g - Søtstoff > 0 |
| 11. Hurtigmat og sammensatte ferdigretter | Hurtigmat og sammensatte ferdigretter - Hurtigmat: lett tilgjengelige næringsmidler som omsettes ferdig tilberedt, eventuelt oppvarmet og innpakket. Inkluderer bl.a. pizza og pizza-småretter; smørbrød og wraps/rull; hamburgere i brød; retter med pølser; pommes frites; pastaretter, tilberedte salater; ferdigretter sammensatt av en kombinasjon av karbohydrater og enten grønnsaker eller kjøtt/fisk/belgfrukter, eller alle tre kombinert; supper; grøter (ferdig tilberedt). Omfatter enkeltbestanddel av hurtigmat (f.eks. pommes frites og kylling nuggets) og hvert produkt som inngår i en hurtigmatmeny skal oppfylle kriteriene for den relevante næringsmiddelgruppen i denne tabellen. - Sammensatte ferdigretter: sammensatte retter som er spiseklare, fryste, kjølte eller hermetiserte (som f.eks. selges i dagligvarehandelen). Inkluderer bl.a. pizza, pizza-småretter, smørbrød og wraps/rull; tilberedte pastaretter, gryter, supper, grøter og salater; ferdigretter sammensatt av en kombinasjon av karbohydrater og enten grønnsaker eller kjøtt/fisk/belgfrukter, eller alle tre kombinert. | - Energi > 950 kJ (225 kcal) - Mettede fettsyrer > 4 g - Salt > 1 g |

10 Forslag til endring i matloven

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) skal ny § 26 a lyde:

§ 26 a. Overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskrifter gitt i medhold av matloven § 10 tredje ledd, dersom det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet. Morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift fastsette hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling. Departementet kan gi forskriftsbestemmelser om betaling av overtredelsesgebyret, herunder betalingsfrister, om renter og om tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Tilsynsmyndighetens adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om foreldelse, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.