

Helse- og omsorgsdepartementet

Forbrukerrådets innspill til høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr

Vi viser til høringsnotat av 22. august 2024 med forslag til ny forskrift med høringsfrist 22. november 2024. Forbrukerrådet vil med dette gi innspill til forslaget.

Forbrukerrådet støtter en forskriftsfesting av forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn.

Regulering av markedsføring er et av flere virkemidler for å bedre folkehelsen, og må sees i sammenheng med blant annet prisvirkemidler, implementering av kostrådene og merkeordninger. Forbrukerrådet har lenge vært en forkjemper for å beskytte barn og unge mot markedsføring av usunn mat og drikke, og har aktivt jobbet for å få et forskriftsfestet forbud.

Vi støtter overgangen fra selvregulering til forskriftsfesting, da vi ser dette som et avgjørende tiltak for å skjerme barn og unge mot markedsføring av næringsmidler som kan ha en negativ innvirkning på helsen deres. Høringsnotatet gir en grundig gjennomgang av begrunnelsene for et forskriftsfestet forbud, og Forbrukerrådet deler vurderingene som fremkommer der.

I motsetning til retningslinjene i selvreguleringsordningen, som kun gjaldt tilsluttede virksomheter, vil en forskrift gjelde alle aktører som markedsfører næringsmidler.

Oppsummert mener vi følgende om forslaget som er på høring:

- Forbrukerrådet støtter innføringen av et forskriftsfestet markedsføringsforbud og at dette skal gjelde for alle under 18 år.



- Vi støtter den foreslåtte lovendringen i matloven § 26 a og mener det både er nødvendig og hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr.
- Vi mener at det foreslåtte markedsføringsforbudet vil være et viktig virkemiddel i arbeidet med å beskytte barn og unges helse. Vi mener likevel at forbudet slik det nå er utformet vil kunne forbedres og at det derfor vil være viktig å følge utviklingen og vurdere ytterligere innstramning av unntakene i forslaget.
- Forslaget er etter vårt syn i tråd med EØS-retten.

Flertallet ønsker et forbud

I en undersøkelse utført av Forbrukerrådet og Ipsos i 2023, fremkommer det at 71 % er helt eller delvis enige i at markedsføring av usunn mat og drikke mot barn og unge bør forbys. Støtten er spesielt sterk blant kvinner (76 %), og blant foreldre med barn i husholdningen (75 %)(upublisert). Undersøkelsen viser også at 63 % er helt eller delvis uenige i at usunne varer skal plasseres ved kassene i butikker, hvorav 34 % er helt uenige og 29 % er delvis uenige (upublisert).

Ekspertutvalget som tidligere i år la frem sin rapport om kostnadseffektive tiltak for bedre kosthold, anbefaler et markedsføringsforbud.¹ Et slikt tiltak vil også være med på å jevne ut sosial ulikhet som er et sentralt mål i Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller².

Endringer i matloven

Forbrukerrådet har gjennom tidligere hørings svar formidlet at vi mener den nye foreslåtte forskriftshjemmelen i matlovens § 10 tredje ledd gir grunnlag for å innføre en forskrift om forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn. Vi er enige med departementet i at det er hensiktsmessig med et mer tydelig hjemmelsgrunnlag gjennom matloven § 10 tredje ledd. Vi ønsker å presisere at vi mener matloven § 10 andre ledd også gir en selvstendig forskriftshjemmel til å innføre forskriften som nå er på høring.

¹ [Effektive kostholdstiltak - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

² [Meld. St. 15\(2022-2023\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)



Også når det gjelder forslaget til ny bestemmelse om overtredelsesgebyr i matloven § 26 a vil vi uttrykke vår støtte. Vi er enige i at tilsynsmyndigheten skal ha mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr, også fordi dette vil kunne ha en preventiv effekt. Det er positivt at bestemmelsen er utformet slik at det er rom for konkrete vurderinger når det gjelder reaksjon ved overtredelser av forbudet. Vi har et forslag til hvordan håndhevingen kan styrkes, som omtales nærmere i avsnittet om håndheving.

Rekkevidden av markedsføringsforbudet

Bruken av «rettet mot barn»

Forbudet i forskriftens § 4 gjelder den markedsføringen som er "rettet mot barn". Forbrukerrådet er fornøyd med at barn gjennom et slikt forbud kan beskyttes mot markedsføring som retter seg mot dem. Dette vil være et viktig virkemiddel i arbeidet med å beskytte barns helse. Det er positivt at det legges opp til en helhetsvurdering der flere hensyn kan tillegges vekt.

Samtidig ser vi at ordlyden "rettet mot" medfører at det fortsatt vil være deler av markedsføringen barn eksponeres for som ikke vil rammes av forbudet. Markedsføring som i utgangspunktet retter seg mot voksne, vil ofte både kunne høres og sees av barn. En reklame for sjokolade vil for eksempel være tillatt, så lenge den ikke kan sies å rette seg mot barn. Slik markedsføring vil barn fortsatt i stor grad bli eksponert for, gjennom blant annet sosiale medier, nettaviser, eller reklameplakater i det offentlige rom.

Vi vurderer forslaget, slik det er utformet, som moderat sett i lys av de helsemessige utfordringene samfunnet står overfor knyttet til kosthold, samt opp mot WHO's anbefalinger til sine medlemsland. WHO viser i sine anbefalinger til de negative konsekvensene av all markedsføring som barn eksponeres for, ikke bare den markedsføringen som er rettet mot dem. Etter ordlyden i § 4 vil barn i Norge få økt beskyttelse mot markedsføringen av usunn mat og drikke, men beskyttelsen vil ha begrensninger.

Unntak i § 6

Ved at det er gjort unntak fra markedsføringsforbudet i forskriftens § 6 vil også deler av den markedsføringen som direkte retter seg mot barn fortsatt være lovlig. Forbrukerrådet ønsker et regelverk som tydelig anerkjenner produktets utforming, emballasje og hylleplassering som en del av markedsføringen. Med



de unntak som er foreslått i § 6 b), c) og d) vil barn fortsatt kunne bli utsatt for uønsket markedsføring i en rekke situasjoner, som for eksempel i matbutikken.

Forbrukerrådet ønsker at barn i større grad beskyttes mot markedsføring av usunn mat og drikke. Vi er fornøyde med at departementet ønsker å arbeide videre med unntakene i § 6 og følge utviklingen på området.

Når det gjelder aldersgrensen, støtter Forbrukerrådet at alle barn under 18 år må beskyttes, og at denne derfor ikke kan settes lavere. Aldersgrensen er i samsvar med de forpliktelser som følger av barnekonvensjonen, og i tråd med WHO's anbefaling.

Når det gjelder unntaket for sponing i § 6 a) har vi forståelse for at det kan være interesser som kan forsvare et slikt unntak, for eksempel gjelder dette økonomisk støtte av idretten. Samtidig har studier vist at barn helt ned i 3-5 års alder kan koble logo med spesifikke produkter³. Barn vil kunne koble en sponsors firmanavn eller logo opp mot et produkt, og dermed fortsatt bli utsatt for markedsføring av usunn mat og drikke. Unntaket i § 6 a) gir også rom for at aktører med firmanavn eller logo som samsvarer med produktet fortsatt vil kunne rette sin markedsføring mot barn. På sikt er det derfor viktig å vurdere nødvendigheten av et slikt unntak.

Forholdet til EØS og WTO

Forbrukerrådet er enige med departementet i at den foreslåtte forskriften ikke er i strid med EØS-retten. Et markedsføringsforbud slik det her er utformet, er begrunnet i folkehelsehensyn. Forbudet går ikke lenger enn nødvendig og er egnet til å oppnå sitt formål. Vi støtter departementet i deres grundige vurdering, også når det gjelder WTO-retten.

Barns rettigheter

Når det gjelder departementets vurdering av barns rettigheter i punkt 3.4.1, vil Forbrukerrådet fullt ut støtte denne. Vi er enige i at hensynet til barnets beste må tillegges stor vekt jfr. barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Vi ønsker å understreke at hensynet til barnets beste må veie særlig tungt når det gjelder innføringen av et regelverk som nettopp angår barn.

³ Tatlow-Golden M, Hennessy E, Dean M, Hollywood L. Young children's food brand knowledge. Early development and associations with television viewing and parent's diet. *Appetite*. 2014 Sep;80:197-203



Forbrukerrådet ønsker også å peke på at barn har rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører dem jfr. barnekonvensjonen artikkel 12. Det er positivt at departementet har vektlagt innspillene fra barn og unge, for eksempel gjennom forskningsprosjektet Co-Create.

Vi ber om at departementet legger til rette for at barns stemme blir hørt også i den videre prosessen. Barn bør blant annet få ytre sin mening om hvordan de opplever at forbudet fungerer i praksis, i tillegg til at de selv bør ha mulighet til å inngi tips og klage.

Markedsføring på digitale flater

I tillegg til de fysiske stedene barn eksponeres for markedsføring, vil de også være eksponert for dette i spill (inkludert e-sport) og i sosiale medier. Markedsførere bruker de digitale flatene til å samle inn personopplysninger for å målrette markedsføring, og gjennomfører markedsføringskampanjer som rettes mot eller treffer barn.

Markedsføringen kan benytte tradisjonelle teknikker, som bannere med reklame, eller mer skjulte former for reklame, som produktplassering eller sponsede innlegg på sosiale medier.

Totalt sett er reklametrykket på de digitale flatene barn benytter enormt. Det er også krevende å ettergå, fordi reklamen kan oppstå og forsvinne i løpet av få sekunder på det enkelte barns skjerm.

Forbrukerrådet er glade for at det benyttes en bred definisjon av markedsføring, som inkluderer den som finner sted i digitale kanaler. Det er avgjørende at regulering av markedsføring er teknologinøytral, slik at den er anvendbar også når nye metoder og kanaler tas i bruk.

Forbrukerrådet deler vurderingen av at et harmonisert regelverk i EU vil gjøre håndhevelse mer effektivt. Sammen med BEUC (europeiske forbrukerorganisasjoners paraplyorganisasjon) jobber Forbrukerrådet derfor for et harmonisert regelverk i EU som styrker beskyttelsen mot digital markedsføring rettet mot barn. I dette arbeidet vil nasjonale regler i land som Norge være av stor betydning.



Produktlisten

Forbrukerrådet støtter en produktliste med næringsmiddelkategorier, hvor ingen produkter kan markedsføres mot barn, og med grenseverdier for andre kategorier.

Energidrikker

Energidrikker er inkludert på produktlisten, noe Forbrukerrådet støtter fullt ut. Beskrivelsen som brukes for energidrikker er basert på Mattilsynets definisjon.

I vår Norstat-undersøkelse⁴ kom det frem at 7% av barn i alderen 13–18 år bruker pre-workout-produkter, som er pulver blandet med vann, ofte i forbindelse med trening. En vanlig dose pre-workout inneholder 200–300 mg koffein, tilsvarende omtrent tre kopper kaffe. Vi er usikre på om pulver som skal blandes ut, som pre-workout, er omfattet av beskrivelsen i produktlisten, og ønsker en avklaring på dette. For eksempel bør det vurderes om næringsmiddelkategori nr. 5 bør formuleres på en måte som også omfatter flere produkter med høyt koffeininnhold.

Vi har tidligere klaget inn halspastiller med høyt koffeininnhold til MFU, der det ble konkludert med at produktet ikke brøt MFUs retningslinjer (se MFU-vedtak 15/2024). Slik vi forstår det vil disse nå fanges opp av produktgruppe 1, hvor pastiller er omfattet.

Kostfiber

Forbrukerrådet støtter at det bør settes krav til kostfiberinnhold i kategori 9, og vi håper at aktørene i bransjen velger å deklare dette, selv om det foreløpig ikke er pålagt.

Ettersom produktutviklingen skjer raskt, er det avgjørende at produktlisten er dynamisk og oppdateres jevnlig.

Håndheving

Vi mener det er viktig at markedsføringsforbudet blir håndhevet på en effektiv og rettferdig måte. Sanksjonene bør være på en størrelse som har preventiv effekt, ikke bare for selskapet som mottar reaksjonen, men også for bransjen som helhet.

⁴ [Én av to unge bruker muskelbyggende kosttilskudd – Forbrukerrådet \(forbrukerradet.no\)](https://forbrukerradet.no/2024/01/04/en-av-to-unge-bruker-muskelbyggende-kosttilskudd)



Forbrukerrådet forstår forslaget slik at Helsedirektoratet vil kunne føre tilsyn etter tips og klager, men også føre tilsyn på eget initiativ. Vi mener det må etableres løsninger som sikrer at også barn har muligheten til å sende inn tips og klage på selvstendig grunnlag.

Vi mener det er positivt at tilsynsmyndigheten kan ta i bruk flere virkemidler for å håndheve det nye regelverket. I tillegg til overtredelsesgebyr, er det blant annet mulig å fatte vedtak om retting og ilegge tvangsmulkt.

Tilsynsmyndigheten bør ha effektive virkemidler for å sikre at regelverket følges, og benytte teknologi på en måte som muliggjør oppskalering av tilsyn. Når et markedsføringsforbud trer i kraft, vil det være nødvendig å vurdere behovet for å styrke håndhevingen ytterligere.

Etter alkoholloven § 9-4 og tobakksskadeloven § 36 d har Helsedirektoratet på visse vilkår anledning til å begjære pålegg om blant annet fjerning av digitalt nettinhold. Også Forbrukertilsynet har en tilsvarende hjemmel etter markedsføringsloven § 43 innenfor områder der de fører tilsyn. Digitale sfærer er en arena der barn utsettes for massiv markedsføring, også av usunn mat og drikke. Vi mener at tilsynsmyndigheten også ved overtredelser av dette markedsføringsforbudet bør ha en slik hjemmel.

Sluttbemerkninger

Forbrukerrådet ønsker å understreke viktigheten av å evaluere forskriften fortløpende, for å vurdere behovet for tilpasninger eller endringer. En slik evaluering er avgjørende for å kunne styrke arbeidet med å redusere omfanget av den markedsføringen barn i dag utsettes for. Det vil for eksempel være viktig å innhente informasjon om etterlevelsen av den generelle aktsomhetsnormen i § 4 femte ledd.

Forbrukerrådet anser denne forskriften som et viktig første skritt for å beskytte barn i en sårbar utviklingsfase, hvor grunnlaget for sunne levevaner etableres. Samtidig mener vi det er viktig at vi ikke stopper her, og at det arbeides videre med å etablere et regelverk som i enda større grad beskytter barn og unge mot markedsføring av usunn mat og drikke.

Den foreslåtte overgangsperioden er på seks måneder. Vi ønsker en kort overgang og anbefaler at perioden ikke forlenges.



Vi håper at forskriften trer i kraft så snart som mulig.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord
Leder for forbrukerpolitikk

Aysha Grönberg
Fagsjef mat