

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Bente Øvrebø
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 24/35876-5
Saksbehandler: Erica Wie Dia
Dato: 22.11.2024

Dette er en kopi. Originalbrevet er sendt til HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET.

.....

Høringssvar fra Helsedirektoratet - Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr

Viser til oversendt høringsnotat. Helsedirektoratet sitt høringssvar er vedlagt i eget dokument.

Vennlig hilsen

May Cecilie Lossius e.f.
avdelingsdirektør

Erica Wie Dia
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET, Bente Øvrebø

Høringssvar fra Helsedirektoratet - Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr

Det vises til høringsnotat om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr.

Helsedirektoratet vil i det følgende gi innspill til høringen. Vårt innspill knytter seg til høringsnotatets kapittel 6 og 7. Innspillene våre er systematisert i samsvar med inndelingen i høringsnotatet.

Generelt

Helsedirektoratet støtter Helse- og omsorgsdepartementets forslag til forskrift som skal begrense markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr. Vi verdsetter det grundige arbeidet som er gjort i utarbeidelsen av dette forslaget, som et viktig steg i å styrke beskyttelsen av barn og unge mot markedsføring av visse næringsmidler. Forslaget er i tråd med internasjonale anbefalinger fra WHO, samt Barnekonvensjonen, og sikrer en bred og helhetlig tilnærming, hvilket inkluderer en beskyttelse av barn opp til en alder på 18 år på både fysiske arenaer og digitale plattformer. Vi ser også at den foreslåtte produktlisten i vedlegg I i stor grad er i tråd med Helsedirektoratets forslag til ernæringsprofilmodell.

Departementet inviterer i høringsnotatet til innspill fra høringsinstansene på spesifikke områder, og Helsedirektoratet vil bidra med sine vurderinger på disse områdene.

Høringsnotatets kapittel 6: Departementets vurderinger og forslag

6.3.2 Forskriftens formål

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

Formålet er her definert slik "Denne forskriften skal fremme helse gjennom forebygging av kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring".

Direktoratet har vurdert forslaget til formålsbestemmelse i høringen og mener denne er noe tungt formulert. Det er viktig at formålet kommer klart frem, på den måten blir bestemmelsen også enklere å vise til i praksis. Vi mener at tiltaket kan bidra til å fremme helse på flere måter enn ved å forebygge kostholdsrelaterte sykdommer. WHO definerer ernæringsprofilmodeller «som verktøy for å klassifisere mat etter ernæringsmessig sammensetning med hensikt å forebygge sykdom og fremme helse» ([WHO, 2023](#)). Dette mener vi ikke kommer klart fram i bestemmelsen slik den er formulert nå og har følgende forslag til endret formålsbestemmelse:

Målet med forskriften er å fremme helse og forebygge kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen ved å beskytte barn mot helsemessig uønsket markedsføring.

6.3.4 Nærmere om produktkategoriseringen i vedlegg I

Helsedirektoratet støtter forslaget til produktliste som er beskrevet i forskriftsforslaget, vedlegg I. Produktlisten er i stor grad i tråd med forslag til ernæringsprofilmodell som Helsedirektoratet leverte til Helse- og omsorgsdepartementet i mars 2024.

I høringsnotatet står det at Helsedirektoratet foreslår å regulere markedsføring av næringsmiddelkategorier som ost, smør, sauser og pasta. Dette er imidlertid ikke korrekt, da Helsedirektoratets anbefalte ernæringsprofilmodell ligger nært opp til departementets forskriftsforslag og ikke omfatter disse næringsmiddelkategoriene.

Ved siden av vår anbefalte ernæringsprofilmodell, presenterte vi en alternativ "plussmodell", som ligner WHO's ernæringsprofilmodell ved å omfatte flere matvarekategorier. Hensikten med å skissere en slik modell var å ligge i forkant dersom betingelsene for den anbefalte modellen ble endret vesentlig. Hvis aldersgrense på 18 år og grad av markedsføringseksponering ikke ble ivaretatt, kunne en produktliste i tråd med WHO's modell vurderes.

Vi ser at departementet anerkjenner at barn eksponeres for mye markedsføring som i utgangspunktet ikke er rettet spesifikt mot deres aldersgruppe. Departementet har imidlertid konkludert med at en videre og mer omfattende regulering ville innebære en for inngripende regulering på nåværende tidspunkt.

Vi stiller oss bak avveininger gjort for å bidra til at ernæringsprofilmodellen oppleves akseptabel, tydelig og håndhevbar, og støtter produktlisten i vedlegg I i sin nåværende form.

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

Departementet ber særskilt om innspill på kategori 11 i ernæringsprofilmodellen. Når det gjelder kategori 11 (hurtigmat og sammensatte ferdigretter), støtter vi intensjonen om å omfatte ferdigretter med høyt innhold av mettet fett, salt og sukker.

Mange treningsprodukter selges via nettsider og sosiale medier, og markedsføres av treningsprofiler og influensere. [En ny undersøkelse fra Forbrukerrådet](#) viser at halvparten av unge mellom 13 til 24 år bruker muskelbyggende kosttilskudd, som proteinpulver og såkalte "pre-workouts". Vi ber derfor departementet vurdere om proteinpulver og eventuelt andre treningsprodukter også skal være omfattet av et markedsføringsforbud til barn under 18 år. Eventuelt om forbudet kun skal gjelde produkter som inneholder tilsatte sukkerarter og søtstoff.

For å sikre god etterlevelse bør det vurderes å bruke ressurser på å utarbeide kommunikasjon og veiledning til matvareindustrien, slik at det er tydelig hvilke produkter som faller inn under reguleringen.

6.3.6.2 Forbud mot markedsføring «rettet mot barn»

Helsedirektoratet støtter forslaget om et bredt forbud mot markedsføring rettet mot barn, der konkurranser, vareprøver, smaksprøver, spesialutstillinger og digitale plattformer vil være omfattet. Vi støtter også forslaget om å sette aldersgrensen til 18 år for deltakelse i konkurranser, i tråd med barnekonvensjonen og forskriftens formål om å beskytte barn.

Vi stiller oss bak forslaget om å benytte en helhetsvurdering i avgjørelsen av om markedsføringen er rettet mot barn. Faktorer som produktets innhold, bruk av appellative virkemidler, tid og sted for markedsføringen, samt bruk av konkurranser, gaver og andre teknikker som kan appellere til barn, er viktige elementer i en slik vurdering.

At departementet foreslår å innføre en aldersgrense på 18 år er et betydelig og viktig tiltak som representerer en vesentlig styrking av gjeldende praksis og sikrer en bedre beskyttelse av alle barn. Fra et folkehelse- og forebyggingsperspektiv anser vi dette som et viktig skritt for å bidra til mer helsefremmende omgivelser, i tråd med nasjonale og internasjonale anbefalinger og praksis, inkludert [WHO's retningslinjer](#).

WHO beskriver at markedsføring av matvarer med høyt innhold av fett, salt og sukker er utbredt, inkludert på emballasje og i miljøer der barn oppholder seg, som skoler og idrettsklubber. Markedsføringsloven § 19 fastslår at det skal vises særlig aktsomhet overfor barn. Dette gjelder ikke bare når handelspraksis er rettet mot eller beregnet på barn, men innebærer at det også må 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.

Med bakgrunn i dette mener vi at ved fremtidige utredninger av tiltak og eventuell revidering av forskrift, kan særskilt beskyttelse også på arenaer der barn naturlig oppholder seg vurderes, slik at barn kan oppholde seg i disse omgivelsene uten påvirkning fra kommersielle interesser. Markedsføring på skoler, barnehager, fritidsarenaer, offentlig transport mv., kan påvirke barns kosthold og preferanser, både gjennom eksponering og ved kjøpsbeslutninger. Dette kan ses i sammenheng med at departementet foreslår et særskilt forbud mot kjøpsoppfordringer til voksne, for å beskytte barn.

6.3.6.3 Særskilt forbud mot oppfordringer til voksne for å beskytte barn

Helsedirektoratet støtter departementets vurdering av viktigheten av å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke. Vi deler bekymringen for at markedsføring rettet mot voksne kan påvirke barns kosthold gjennom kjøpsoppfordringer til foreldre og foresatte. Dette gjelder særlig småbarnsforeldre, men også markedsføring som retter seg mot foreldre med eldre barn.

Departementet spør om dette forbudet bør begrenses til oppfordringer rettet mot en bestemt aldersgruppe, for eksempel småbarn. Markedsføring som oppfordrer til kjøp av produkter som for eksempel sukkerholdige frokostblandinger, godteri og kjeks, kan påvirke alle barn, ikke bare de yngste. Vi støtter derfor departementets forslag om at en 18 års aldersgrense også bør gjelde her.

6.3.7 Begrensninger ved plassering av produkter på utsalgsted

Helsedirektoratet stiller seg bak departementets vurdering om at plassering av produkter på utsalgsted kan ha stor påvirkning på barn og unge. Vi ser at departementet på nåværende tidspunkt ikke foreslår begrensninger i salg av produkter i kassaområder, i barnehøyde eller i skolekantiner. Helsedirektoratet synes det er positivt at departementet understreker at de ønsker å gjøre noe med denne situasjonen og gjennomføre en nærmere utredning av hva som vil være hensiktsmessig avgrensning av kassaområdet. En regulering av salg av produkter i kassaområder, samt skolekantiner og andre barnerettede arenaer, mener vi vil være et støttende tiltak for å redusere barns eksponering for usunne matvarer i deres daglige omgivelser. Vi er derfor positive til at departementet utreder dette spørsmålet nærmere.

6.3.8.1 Overordnet om forslag til unntaksbestemmelse

Departementet ber om innspill på om det er ytterligere forhold som bør inkluderes i unntaksbestemmelsen. Helsedirektoratet mener at det ikke bør innføres flere unntak i denne bestemmelsen.

6.3.8.2 Sponsing

Helsedirektoratet deler vurderingen om at et totalforbud mot sponsing kan ramme uforholdsmessig hardt, både for kulturlivet, frivilligheten og idretten.

Departementet foreslår et unntak som tillater bruk av firmanavn og logo. Vi kan stille oss bak dette forslaget som en hensiktsmessig balansegang mellom hensynet til folkehelsen og de praktiske behovene i kulturlivet og frivilligheten.

Samtidig anbefaler WHO strengere begrensninger på sponsing, nettopp fordi barn kan knytte firmanavn og logoer til produkter. Det vil være viktig for departementet å følge utviklingen på dette området for å kunne vurdere ytterligere regulering av sponsing på et senere tidspunkt.

Helsedirektoratet ser at alternativ 2 om sponsing som oppstiller *“et krav om at bedrifter må bruke andre merker enn produktmerker forbundet med usunne varer i sponsing”*, ville vært den mest effektive tilnærmingen. Dette alternativet beskytter barn mot eksponering for merkevarer som er assosiert med usunn mat og drikke, samtidig som det gir aktører en mulighet til å bidra til frivilligheten, kulturlivet og idretten gjennom sponsing, og opprettholde synlighet uten å fremme produkter som er helsemessig uønsket.

Selv om dette alternativet innebærer at noen aktører vil måtte gjøre tilpasninger for å kunne delta i sponsing, vil det samtidig kunne gi et insentiv til bedrifter om å fremme eller utvikle sunnere produkter.

6.3.8.3 Produktets utforming og 6.3.8.4 Emballasje og innpakning

Helsedirektoratet anerkjenner departementets vurdering om at et direkte forbud mot salg av produkter basert på dets utforming og emballasje ikke er ønskelig på nåværende tidspunkt. Samtidig vil vi understreke at produktutforming, spesielt emballasje, kan være et av de mest virkningsfulle virkemidlene for markedsføring rettet mot barn og unge. Som departementet påpeker, finnes det eksempler på produkter som, gjennom utformingen, har en særlig appell til barn, som godteri utformet som leker eller med populære figurer fra barneuniverset. Studier viser at slike teknikker, inkludert bruk av figurer, emosjonelle appeller og interaktive elementer, har innvirkning på barns matvalg og kosthold.

[WHO fremhever i sin rapport](#), at markedsføring av mat i hovedsak er rettet mot matvarer som bidrar til usunne kostholdsvaner og påvirker barns holdninger, preferanser og valg gjennom strategisk plassering, tidspunkter, og bruk av visuelle elementer og karakterer som appellerer til unge målgrupper. Departementet skriver at de vil se an utviklingen når det gjelder utforming og emballasje, og vurdere om noe slikt bør inngå i forskriften ved eventuelt senere revidering av regelverket. Helsedirektoratet støtter vurderingen og understreker viktigheten av å følge med på utviklingen i markedet og jevnlig evaluere regelverket med tanke på hvilke effekter utforming og emballasje har på barn. Markedsføring gjennom emballasje vil ellers kunne bidra til å undergrave arbeidet med å fremme sunne kostholdsvaner blant barn.

Departementet skriver at de har vurdert om unntaket bør tillegges en leddsetning som understreker at unntaket ikke gjelder dersom barnerettede elementer er av en slik karakter at næringsmiddelet blir underordnet, slik som foreslått for emballasje og innpakning i § 6 bokstav c. Helsedirektoratet mener et slikt forbehold er viktig og samsvarer med departementets forslag om at unntaket skal ha forbehold for lokkeeffekter som angitt i § 4 tredje ledd bokstav e.

6.3.8.5 Alminnelig oppstilling

Helsedirektoratet støtter at departementet på et senere tidspunkt foretar en utredning av mulighetene for ytterligere regulering av plassering i butikk.

Fremtredende produktplassering er en sentral markedsføringsstrategi i dagligvarebutikker, som kombinerer impuls kjøps situasjoner med direkte eksponering. Kassaområdet er en av de siste interaksjonene en kunde har før kjøpet. Når området brukes til å fremheve produkter som snacks og godteri, kan det også skape en krevende situasjon for foreldre som ofte må håndtere mas fra barn som blir tiltrukket av disse produktene. Denne utfordringen er i tråd med departementets forslag om særskilt forbud mot oppfordringer til voksne for å beskytte barn.

I videre utredning av dette spørsmålet, anbefaler vi at departementet vurderer ytterligere tiltak i forskriften for å sikre at usunne produkter rettet mot barn ikke plasseres i områder hvor barn lett eksponeres, for eksempel i øyehøyde for barn opp til 12 år eller nær kassaområdet og andre høyeksponeringsområder i butikker.

Høringsnotatets kapittel 6: Tilsyn

6.3.9 Tilsyn og klage

Departementet skriver i høringsnotatet at "*Forskriften er foreslått hjemlet i matloven og tilsynsmyndigheten foreslått delegert til Helsedirektoratet, jf. matloven § 23 første ledd siste setning*". Dette innebærer at Helsedirektoratet kan ta i bruk virkemidler hjemlet i matloven for å håndheve det nye regelverket.

Helsedirektoratet vil igjen understreke behovet for denne forskriften og vårt ønske om at forskriftsforslaget skal bli en del av gjeldende regelverk på mat- og markedsføringsområdet. Vi påpeker at samtidig som det er viktig å sette forskriften i kraft, er det nødvendig å ha et godt og robust tilsynsapparat for å sikre håndheving av regelverket.

Høringsnotatet legger opp til et helhetlig tilsyn, hvor alt tilsyn, både stedlig og nettbasert, er lagt til Helsedirektoratet. Som kjent er direktoratet tilsynsmyndighet for reklameforbudet på alkohol- og tobakksområdet. Dette er i all hovedsak et nettbasert tilsyn. Vårt tilsyn på tobakks- og alkoholområdet baserer seg på klager og tips fra publikum, egne observasjoner og i tillegg planlagte tilsynskampanjer rettet mot risikovirksomhet. Der direktoratet mottar tips som angår forhold på et gitt salgssted, blir tipset sendt videre til relevant kommune for oppfølging.

For tilsyn med alle utsalgssteder på overnevnte områder, er myndigheten lagt til kommunen med unntak av et fåtall salgssteder, slik som tax-free utsalg, tog- og fergevirksomhet hvor direktoratet fører tilsyn. Disse tilsynene utgjør 5-10 tilsyn årlig. Direktoratet har verken ressurser til eller er organisert på en slik måte at utstrakt stedlig tilsyn er gjennomførbart. Tilsyn med næringsmidler er ukjent for Helsedirektoratet og krever ny kunnskap om hvordan dette markedet fungerer.

Videre er Markedsrådet klageorgan for vedtak Helsedirektoratet fattet på markedsføringsområdet. Merknader knyttet til klagesaksbehandlingen, som vil kunne påløpe fra annen halvdel av 2025, vil departementet ta opp med Barne- og familiedepartementet, hvor Markedsrådet er administrativt underlagt. Det er uvisst hvilket omfang klagesaksbehandlingen vil få, men vi gjør oppmerksom på at all klagebehandling også vil påføre tilsynsmyndigheten en merkostnad.

Forskriften er en oppfølging av [Folkehelsemeldinga](#) og er av Regjeringen trukket frem som nybrottsarbeid på det internasjonale folkehelseområdet. For at den nye forskriften skal få nødvendig slagkraft, mener vi god håndheving må sikres gjennom tilføring av tilstrekkelige ressurser. Dette må gjelde uavhengig av hvem som gis tilsynsmyndighet.

Vi merker oss høringsnotatet punkt 6.3.9 hvor departementet omtaler alternative løsninger for tilsyn. I omtalen fremkommer det at eventuelle endringer i organiseringen av tilsyn vil vurderes dersom det

viser seg å være behov for det. Vi støtter denne vurderingen og ønsker at departementet i dette arbeidet også ser hen til hvordan andre land med tilsvarende regulering, har innrettet sitt tilsyn.

6.3.10 Virkemidler og reaksjonsmidler

Høringsnotatet viser til matloven § 23 og de virkemidlene og reaksjonsmidlene som fremgår der:

Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder forby import, eksport og omsetning eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private rettssubjekter og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

Slik direktoratet ser det vil vedtak om retting være det mest relevante tiltaket ved overtredelse av forskriften. Dette tiltaket, og eventuelt andre relevante tiltak, mener vi derfor bør fremgå eksplisitt av forskriften. Dette er viktig både av hensyn til forutberegnelighet for bransjen og av hensyn til legalitetsprinsippet.

Videre ser vi at heller ikke *forhåndsfastsatt* tvangsmulkt er nevnt som reaksjonsmiddel ved overtredelse av forskriften. Vi nevner dette, men antar at reaksjonsformen ikke er ansett nødvendig fordi det er foreslått en egen bestemmelse om overtredelsesgebyr.

Kapittel 7: Overtredelsesgebyr

7.4.3.3 Vurderingsmomenter for om overtredelsesgebyr skal ilegges

Høringsnotatet legger opp til at et ilagt overtredelsesgebyr skal utgjøre inntil 4% av årsumsetning eller opptil 50G som den øvre ramme. Vi merker oss at departementet her har sett hen til arbeidsmiljølovens bestemmelser, mens det til sammenligning gjelder en grense på 20G for overtredelser på alkoholområdet. Spennet er stort da brudd på forbrukerforpliktelser ellers vil kunne gi overtredelsesgebyr opp mot 210G.

Når det gjelder utformingen av bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forslaget § 9, mener vi formuleringen kunne vært noe klarere slik at det fremgår at gebyrets nivå på 4% av årsumsetningen er utgangspunktet for vurderingen, og at en beregning knyttet til grunnbeløpet gjelder unntaksvis der det ikke finnes relevante tall for beregning av årsumsetningen, f.eks. for oppstartsvirksomheter.