



Helse- og
omsorgsdepartementet

Høringsnotat

8. januar 2024

Endring i matloven (forskriftshjemmel for å fremme helse)

Høringsfrist: 9. april 2024

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	3
2.1	Overordnet om kosthold, helse og matomgivelser	3
2.2	Virkemidler for å begrense uønsket markedsføring.....	5
2.3	Virkemidler for å redusere inntak av energidrikker.....	6
3	Gjeldende rett	7
3.1	Matloven	7
3.1.1	Innledning.....	7
3.1.2	Matlovens formål knyttet til human helse.....	7
3.1.3	Matlovens saklige virkeområde	9
3.1.4	Matlovens regler om merking, presentasjon og reklame – § 10	10
3.1.5	Matlovens forbudshjemler – § 12.....	13
3.2	Øvrig regelverk om reklame/markedsføring.....	14
3.2.1	Overordnet om hvordan markedsføring er regulert.....	14
3.2.2	Markedsføringsloven.....	14
3.2.3	Kringkastingsloven.....	15
3.2.4	Opplæringslova og privatskolelova.....	16
3.2.5	Regulering av markedsføring av produkter i helselovgivningen	16
3.3	Annet regelverk om aldersgrense for salg av produkter	17
4	Departementets vurderinger og forslag	18
4.1	Overordnet om presiseringer i forskriftshjemler i matloven.....	18
4.2	Fastsetting av begrensninger i markedsføring	19
4.3	Fastsetting av salgsbegrensninger begrunnet i alder.....	22
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
6	Lovforslaget.....	23

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Helse- og omsorgsdepartementet en endring i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), ved å innta en tydelig forskriftshjemmel i § 10 nytt tredje ledd om merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler. Endringen tydeliggjør hjemmelsgrunnlag for å fastsette forskriftsregler begrunnet i hensynet om å fremme helse.

Forslaget har sin bakgrunn i et anmodningsvedtak fra Stortinget, og utfordringer knyttet til markedsføring av usunne næringsmidler overfor barn. Departementet har vurdert at gjeldende forskriftshjemmel i matloven § 10 andre ledd, er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å forskriftsfeste slik regulering. Departementet ønsker likevel å klargjøre hjemmelsgrunnlaget og sikre tydelig forskriftshjemmel, slik at man unngår usikkerhet om rettsgrunnlaget for forskriftsregler som nå er under utredning.

I kapittel 2 redegjøres det nærmere for bakgrunnen for forslaget. I kapittel 3 redegjøres det for gjeldende rett, før departementets vurderinger og forslag omtales i kapittel 4. I kapittel 5 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Til slutt følger lovforslaget i kapittel 6.

2 Bakgrunn

2.1 Overordnet om kosthold, helse og matomgivelser

Hvilke næringsmidler vi inntar og hvor ofte kan påvirke helsa, både positivt og negativt. Selv om kostholdet i Norge over tid har hatt en positiv utvikling, er vi et stykke fra å nå hovedmålene i ernæringspolitikken, jf. også målene i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2023). Tallene fra matforsyningsstatistikken for 2022 tyder på at vi ikke når målene i nasjonal handlingsplan for bedre kosthold om 20 prosent økning i forbruk av grove kornvarer, grønnsaker, frukt og bær og fisk/sjømat¹. For noen matvaregrupper går utviklingen i feil retning. Målene om reduksjon i mettet fett, salt og tilsatt sukker er ikke nådd.

Data fra den nasjonale folkehelseundersøkelsen i 2020, viser at kun 3,5 prosent av kvinnene og vel 1 prosent av mennene rapporterte et inntak av frukt og grønt på fem porsjoner eller mer om dagen som er i tråd med de nasjonale kostrådene². Personer med lavere sosioøkonomisk posisjon, har generelt sett høyere inntak av sukkerholdig drikke og salt mat, og lavere inntak av frukt, bær, grønnsaker, fisk og grove kornprodukter, enn personer

¹ Helsedirektoratet (2023). Utviklingen i norsk kosthold 2023 [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 06. desember 2023, lest 11. desember 2023). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2023>.

² Abel, M. H., & Totland, T. H. (2021). Kartlegging av kostholdsvaner og kroppsvekt hos voksne i Norge basert på selvrapporing. Resultater fra Den nasjonale folkehelseundersøkelsen 2020 (ISBN 978-82-8406-195-5). Oslo: Folkehelseinstituttet.

med høyere sosioøkonomisk posisjon^{3,4}. Kvinner spiser i gjennomsnitt mer frukt og bær og mindre kjøtt enn menn, og eldre spiser oftere fisk enn unge. De siste spisevane- og kostholdsundersøkelsene i Norge viser det samme utfordringsbildet blant yngre. Barn og unge spiser for lite grønnsaker, frukt og fisk, og får i seg for mye sukker, salt og mettet fett^{5,6, 7,8}. I Ungdata 2022 svarte 28 prosent av skoleelever at de aldri eller sjeldnere enn én gang per uke spiser fisk til middag, mens enda færre oppga å spise fisk som pålegg; totalt 80 prosent oppga at de enten aldri spiste fisk som pålegg eller spiste det sjeldnere enn én gang i uka. Ungdata viser også at det er store sosiale forskjeller blant ungdom når det gjelder å spise fisk til middag, og andre varer det anbefales å spise mer av⁹. Fra 2014 til 2022 var det ifølge undersøkelsen Helsevaner blant skoleelever en nedgang i andelen 15-åringer som daglig spiste frukt, fra 36 til 28 prosent i snitt for gutter og jenter. De siste årene har både forbruket av energidrikker og hvor ofte det drikkes, økt blant barn og unge. Energidrikker inneholder koffein som kan gi søvnproblemer og negative effekter på sentralnervesystemet og hjerte- og karsystemet.

Hva vi spiser og drikker påvirkes av matomgivelsene våre. Matomgivelser er alle sammenhenger der vi møter matsystemet i hverdagen, og alt som er med på å påvirke hva vi spiser. Begrepet inkluderer flere faktorer, som f.eks. butikkens utforming og hylleplassering av varer, tilbud og reklame for mat og drikke, mat som tilbys i offentlig og privat sektor, matmerking, og matpriser. De siste årene har også digitale matomgivelser gjort seg stadig mer gjeldende, f.eks. gjennom reklame i sosiale medier. Matomgivelsene kan i stor grad påvirkes gjennom utvikling og implementering av politikk og andre virkemidler. Dette inkluderer virkemidler basert på offentlige, private eller frivillige initiativ. Helse- og omsorgsdepartementet har f.eks. ved flere anledninger tatt opp utfordringen med søtsaker ved kassa med matbransjen.

Betydningen av strukturelle tiltak for å gjøre det enklere å velge sunt kan være mer effektive enn tiltak som retter seg mot individet. Regulering av matomgivelsene gjennom lov eller forskrift er eksempel på strukturelt tiltak. Matloven regulerer næringsmiddelområdet og

³ Abel, M. H., & Totland, T. H. (2021). Kartlegging av kostholdsvaner og kroppsvekt hos voksne i Norge basert på selvrapportering. Resultater fra Den nasjonale folkehelseundersøkelsen 2020 (ISBN 978-82-8406-195-5). Oslo: Folkehelseinstituttet.

⁴ Helsedirektoratet (2023). Utviklingen i norsk kosthold 2023 [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 06. desember 2023, lest 11. desember 2023). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2023>.

⁵ Hansen LB, Myhre JB, Johansen AMW, Paulsen MM, & Andersen LF. (2016). UNGKOST 3. Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant elever i 4.- og 8.-klasse i Norge, 2015.

⁶ Hansen LB, Myhre JB, & Andersen LF (2017). UNGKOST 3. Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant 4-åringer i Norge, 2016.

⁷ Totland TH m.f. (2023). Kosthold i Norge. I Folkehelse rapporten 2023.

⁸ Helsedirektoratet (2023). Utviklingen i norsk kosthold 2023 [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 06. desember 2023, lest 11. desember 2023). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2023>.

⁹ Helsedirektoratet (2023). Utviklingen i norsk kosthold 2023 [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 06. desember 2023, lest 11. desember 2023). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2023>.

stiller krav til næringsaktører på matområdet. Matloven regulerer bl.a. krav til matinformasjon, presentasjon og reklame. Slike regler kan f.eks. benyttes for å gi befolkningen mer kunnskap om det næringsmiddelet de inntar. Reguleringer kan også benyttes for å sette begrensninger overfor næringen for å påvirke til redusert eller økt inntak av et næringsmiddel, f.eks. hvordan visse matvarer markedsføres eller presenteres. Det er f.eks. lagt restriksjoner på markedsføring av morsmelkerstatning, for å beskytte og fremme amming.

Siden næringsmiddelområdet i stor grad reguleres av matloven, vurderer departementet at det er et naturlig utgangspunkt ut fra sektorprinsippet at matloven regulerer forhold som gjelder matvarer. For eksempel er nærmere krav til matinformasjon og begrensninger på markedsføring regulert med hjemmel i matloven. Forutsetningen for å hjemle slike regler i matloven, er at de aktuelle reguleringene samsvarer med lovens formål.

2.2 Virkemidler for å begrense uønsket markedsføring

Markedsføring kan påvirke befolkningens valg, preferanser og matinntak. Dette er faktorer som påvirker kostholdet. Barn og unge er spesielt sårbare for påvirkning fra markedsføring¹⁰. Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere gjennomført to høringsrunder med forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge, i hhv. 2012 og 2013¹¹. Ingen av disse ledet til fastsetting av en forskrift, men som følge av initiativet, tok næringen initiativ til å justere gjeldende selvreguleringsløsning på området. Dette ledet til Matbransjens faglige utvalg (MFU).

I Meld. St. 15 (2022-2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*, viser regjeringen til at den høye forekomsten av overvekt og fedme blant norske barn og unge gir grunn til bekymring. Det er også sosial ulikhet i forekomst av overvekt og fedme. Videre vises det til at markedsføring av mat og drikke kan bidra til å påvirke forbrukeres valg, og at dette kan få betydning for deres kosthold, som igjen kan påvirke helsen deres. Forskning viser en sammenheng mellom reklame for usunn mat og drikke som barn og unge blir eksponert for, og forespørsel om kjøp, matvalg, matpreferanser og matinntak¹². WHO anbefaler derfor regulering av markedsføring som et effektivt tiltak for å forebygge utvikling av overvekt og fedme blant barn. I folkehelsemeldinga peker regjeringen videre på at gjeldende ordninger og system for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke, ikke er tilstrekkelig. Regjeringen meldte derfor i meldingen at de ville «vurdere ulike tiltak for å verne barn bedre mot markedsføring av

¹⁰ Boyland E, McGale L, Maden M, Hounsoume J, Boland A, Angus K et al. 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. doi: 10.1001/jamapediatrics.2022.1037.

¹¹ 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](#).

¹² Boyland E, McGale L, Maden M, Hounsoume J, Boland A, Angus K et al. 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. doi: 10.1001/jamapediatrics.2022.1037.

usunn mat og drikke». Ved behandlingen av folkehelsemeldinga 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.»

Flere innspill i tidligere høringsrunder om forskriftsfestet markedsføringsforbud, gir uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om gjeldende forskriftshjemmel i § 10 andre ledd gir et godt nok hjemmelsgrunnlag for å forskriftsfeste et slikt forbud. Flere høringsinstanser var den gang uenige i at matloven ga hjemmel til å fastsette slike forskriftsregler.

2.3 Virkemidler for å redusere inntak av energidrikker

I 2020 ble det innført maksimumsgrense for koffeininnhold i drikkevarer med og uten kullsyre, inkludert energidrikker, i forskrift om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer i næringsmidler. Videre er markedsføring av slike drikker rettet mot barn begrenset av gjeldende regelverk om markedsføring og retningslinjene til MFU. I tillegg har bransjen innført egne bransjestandarder for markedsføring av energidrikker. Likevel ser ikke inntaket hos barn ut til å avta. Nyere undersøkelser fra FHI viser at andelen elever som oppga å drikke energidrikker en eller flere ganger i uken økte i perioden 2017–2022, fra 25 til 36 prosent på ungdomstrinnet og fra 30 til 52 prosent i videregående skole¹³. Energidrikker er blitt vanlig fra 13 års alderen, og 58 prosent av elevene på ungdomsskolen og 72 prosent på videregående skole oppgir at de drikker energidrikker. Utviklingen anses bekymringsfull, fordi energidrikker inneholder koffein som kan påføre barn negative helseeffekter knyttet til sentralnervesystemet og hjerte- og karsystemet, dersom inntaket blir for høyt. Hyppig inntak av energidrikker kan også ødelegge emaljen og medføre syreskade på tennene¹⁴.

På bakgrunn av utfordringene knyttet til barns økende inntak av energidrikker, meldte regjeringen i folkehelsemeldinga at de ville «sjå nærare på moglege verkemiddel for å redusere bruk av energidrikkar blant barn, blant anna å innføre aldersgrense for kjøp og sal». De nyere undersøkelsene om forbruk av energidrikker forsterker behovet for å vurdere tiltak for å redusere forbruket blant barn. Ved behandlingen av folkehelsemeldinga i Stortinget, ble det flertall for følgende anmodningsvedtak knyttet til energidrikker:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker.»

¹³ Marianne Hope Abel, Kaja Lund-Iversen, Liv Elin Torheim, Anne Lise Brantsæter, FHI (2023), Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023.

¹⁴ Silva JG, Martins JP, de Sousa EB, Fernandes NL, Meira IA, Sampaio FC, de Oliveira AF, Pereira AM. Influence of energy drinks on enamel erosion: In vitro study using different assessment techniques. J Clin Exp Dent. 2021 Nov 1;13(11):e1076-e1082.

3 Gjeldende rett

3.1 Matloven

3.1.1 Innledning

Matloven er en rammelov. Stortinget har gitt Kongen vide fullmakter til å fastsette utfyllende regler innenfor lovens rammer, bl.a. for å kunne gjennomføre EØS-relevant regelverk på området. Flere av paragrafene i loven inneholder en materiell bestemmelse i første ledd, mens følgende ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter som utdyper eller presiserer bestemmelsen i første ledd. Flere paragrafer inneholder også forskriftshjemler som ikke er knyttet til en materiell bestemmelse. Denne lovteknikken ble valgt fordi den legger til rette for å regulere forhold som ikke var aktuelle da loven ble utarbeidet, men som kan bli aktuelle senere. Dette er spesielt relevant for matloven, fordi den brukes som rettslig grunnlag for å gjennomføre et stort antall EØS-rettsakter i norsk rett hvert år. Forutsetningen for å hjemle forskrifter i matloven, er at det aktuelle forholdet faller inn under lovens formål.

3.1.2 Matlovens formål knyttet til human helse

I henhold til § 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). Der det bl.a. framgår:

«Første ledd fastslår at lovens hovedformål er å sikre at næringsmidler er helsemessig trygge. Med dette siktes det til at næringsmidler overholder kravene til næringsmiddeltrygghet, slik at de normalt ikke skal kunne forårsake sykdommer hos mennesker. For å oppnå dette må det sørges for at helsehensynet ivaretas gjennom hele matproduksjonskjeden, i primærproduksjonen på land og i vann, ved bruk av innsatsvarer og gjennom ivaretagelse av dyre-, fiske- og plantehelse, ved foredling av næringsmidler, bruk av produksjonsprosesser og tilsetningsstoffer, ved omsetning, hvordan maten oppbevares, emballes, transporteres og gjennom merking og annen presentasjon, og ved omsetning.»

Trygghetsbegrepet er knyttet til forhold som kan forårsake sykdom hos mennesker. Eksempelvis som følge av smittestoffer, giftstoffer, eller for høyt innhold av vitaminer og mineraler i mat eller drikke. I matloven § 16 og Matlovsforordningen¹⁵ artikkel 14, er trygghetskravet koblet til hva som anses som helseskadelig eller uegnet for konsum. Dette vil ikke omfatte forhold der produktene i utgangspunktet anses som trygge, men forbrukerens egen bruk kan påføre dem helseskade. Det vises bl.a. til følgende omtale i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), om merknader til § 16:

¹⁵ Matloven bygger på og tar opp i seg hovedelementer fra Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 178/2002 av 28. januar 2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet (Matlovsforordningen, eller Food Law)

«(...) Begrepene *betraktes som helseskadelig* eller *betraktes som uegnet for konsum* er skjønsmessige, men er nærmere utdypet i forordningen. Når det skal tas stilling til om et næringsmiddel betraktes som helseskadelig, er det viktig å se nærmere på hva det med rimelighet kan forventes at næringsmiddelet blir brukt til, hvordan det vil bli behandlet og hvordan det vil bli håndtert (...).

(...)

Forbrukerne har rett til å velge hvilke typer næringsmidler de ønsker å spise, og i hvilke mengder, og slik sett bestemme over sitt eget kosthold. Helseskade kan oppstå som følge av at forbrukeren etter eget kostholdsvalg har oversett eller ignorert opplysninger på etikett eller lignende, opplysninger som for øvrig er allment tilgjengelige, eller for eksempel spiser unormalt store mengder av mat, med dertil påfølgende risiko for helseskade. I slike tilfeller vil et næringsmiddel ikke «betraktes som helseskadelig «dersom det oppfyller næringsmiddelovgivningens øvrige krav».

Oppsummert kan man si at trygghetsbegrepet i formålet relaterer seg til at maten skal være trygg, brukt slik en alminnelig informert forbruker forholder seg til den. Trygghetsbegrepet omfatter ikke at maten skal være trygg i enhver situasjon, f.eks. dersom næringsmiddelet brukes/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.

Formålet om å «fremme helse» fremgikk ikke av den tidligere næringsmiddeloven, men ble tatt inn i matloven da den ble vedtatt i 2003. I matlovens forarbeider (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 133) er det nye formålet 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. Formuleringene antyder ikke at dette utelukker at reguleringer kan begrunnes i ernæringspolitiske målsetninger.

I dag har vi 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 er gitt regelverk for regulering av ernæringspåstander om matvarer i forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om ernærings- og helsepåstander, som gjennomfører ernærings- og helsepåstandsforordningen. For eksempel påstander om at matvarer gir inntrykk av at et næringsmiddel har særlige gunstige ernæringsmessige egenskaper fordi det tilfører konkrete næringsstoffer. Den forskriftsfestede frivillige merkeordningen med Nøkkelhullet er et eksempel på en ernæringspåstand, om at matvarer innenfor en kategori er sunnere enn andre produkter i samme kategori¹⁶. Videre, i forskrift om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler, tillates tilsetning av f.eks. jod i en rekke matvarekategorier for å åpne for ytterligere tilsetning i næringsmidler basert på behov i befolkningen. I regelverket om næringsmidler til sped- og småbarn (morsmelkerstatning, tilskuddsblandinger og

¹⁶ Forskrift 18. februar 2015 nr. 139 om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet.

barnemat)¹⁷, er det også satt både minimums- og maksimumsgrenser basert på hhv. et ernæringsmessig behov og en øvre grense for trygghet.

Det understrekes i forarbeidene til matloven, at ved «interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven» (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134).

3.1.3 Matlovens saklige virkeområde

Matloven omfatter «alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler», jf. § 2. I forarbeidene til matloven og i matlovsforordningen, inntatt i matlovsforskriften, finnes definisjonen av næringsmidler. Det framgår av matlovsforordningen artikkel 2, at et næringsmiddel er «ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas av mennesker». Videre understrekes det at det «omfatter drikke, tyggegummi og ethvert stoff, herunder vann, som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles». Dette innebærer at matlovens regler om f.eks. merking, presentasjon og reklame i § 10, omfatter all mat og drikke (næringsmidler).

Matlovens bestemmelser retter seg mot virksomheter, med mindre noe annet er presisert. I matloven § 4 er virksomhet definert som «[e]thvert 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 § 10, ikke gjelder privatpersoner og virksomheter som ikke driver virksomhet etter matloven.

Det framgår bl.a. 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). Unntaket er dersom denne aktiviteten skjer i «privat og ikke-kommersielt øyemed», jf. definisjonen i matloven § 4. Med «privat og ikke-kommersielt øyemed» menes at næringsmidler f.eks. kun er ment til bruk i egen husholdning. I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 137, under merknad til § 4, står følgende om denne avgrensningen:

«Definisjonen begrenser virksomhetsbegrepet opp mot ikke-kommersielle aktiviteter. Som virksomhet regnes ikke privatpersoner som bare foretar aktiviteter i forbindelse med jakt, fiske og innhøsting av ville dyr og viltvoksende bær og lignende i ikke-kommersielt øyemed. Heller ikke tilberedning, behandling og lagring av næringsmidler, når disse aktivitetene skjer i privat regi, og er til bruk i privat

¹⁷ Se forskrift 10. januar 2014 nr. 21 om næringsmidler til særskilte grupper og forskrift 18. oktober 2002 nr. 1185 om bearbeidet kornbasert barnemat og annen barnemat til spedbarn og småbarn.

husholdning. Det samme gjelder privatpersoners bruk av innsatsvarer, privat dyrehold og plantedyrking i hjemmet. Virksomhetsbegrepet vil for eksempel ikke omfatte matservering til gjester i privat husholdning, hold av kjæledyr i hjemmet og dyrking og gjødsling av grønnsaker i egen kjøkkenhage til eget bruk.»

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

3.1.4.1 Overordnet om § 10

Matloven § 10 gjelder for alle produkter omfattet av matloven, dvs. at den f.eks. omfatter både næringsmidler, gjødselsvarer og plantevernmidler. Bestemmelsen lyder:

«§ 10. Merking, presentasjon og reklame

Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villede.

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

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

I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 142, under merknad til § 10, står følgende om første ledd: «Hovedhensikten med dette leddet er at forbrukerne ikke skal villedes mht til de produkter de kjøper men også at de skal ha mulighet til å foreta valg». Bestemmelsen omfatter dermed krav til at merkingen, presentasjonen, reklamen, markedsføringen og informasjonen i markedsføringen skal være riktig/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. 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, og skal være korrekt og ikke vilde forbrukeren.

3.1.4.2 Nærmere om forskriftshjemmelen i matloven § 10 andre ledd

Myndighet til å fastsette forskrift hjemlet i § 10 andre ledd, er delegert til Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Dette framgår av Myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) punkt II, III og IV (FOR-2003-12-19-1790). I henhold til Lovdata er det 49 sentrale forskrifter som har bestemmelser som er hjemlet i § 10 andre ledd.

Ordlyden i forskriftshjemmelen i § 10 andre ledd, åpner for «nærmere forskrifter» om elementer nevnt i første ledd. Videre understreker bestemmelsen at det kan gis forskrifter om «forbud mot helsemessig uønsket markedsføring». En naturlig forståelse av den sistnevnte presiseringen, er at hjemmelen i andre ledd åpner for markedsføringsforbud begrunnet i helsehensyn. Forskriftshjemmelen åpner dermed for å forskriftsfeste regler om forhold som går ut over hensynet til korrekt informasjon om produktet og hindre villedning, jf. kravene i første ledd. Det bør derfor ikke legges for mye vekt på formuleringene i første ledd, slik at disse skaper utilsiktede begrensninger for forskriftshjemlene i andre ledd. Etter ordlyden er bestemmelsen dermed et hjemmelsgrunnlag for ev. forskriftsbestemmelser om markedsføring av mat begrunnet i helsehensyn. En slik forståelse samsvarer godt med lovens formål, som i henhold til § 1 første ledd bl.a. er å «fremme helse». Eksempler på slike regler, hjemlet i § 10 andre ledd, er gjeldende forskriftsfestede regler om begrensninger i markedsføring av morsmelkerstatninger og markedsføring av næringsmidler til spesielle medisinske formål.

Hva som kan regnes som «helsemessig uønsket» må være basert på en helsefaglig vurdering. Videre er ikke definisjonen statisk, da kunnskapsgrunnlag om helse og næringsmidlers påvirkning på helse alltid vil være under utvikling.

I henhold til merknader til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 143, er forskriftshjemmelen begrenset som «en fullmaktsbestemmelse til å gi forskrifter som skal sikre at hensynene nedfelt i første ledd blir ivaretatt». Dette kan tilsi at adgangen til å gi forskrift om «helsemessig uønsket markedsføring» bør leses i lys av innholdet i første ledd og hensynet om at forbrukeren skal få riktig informasjon. Samtidig understrekes det videre at bestemmelsen «viderefører hjemmel for å forby helsemessig uønsket reklame». Forskriftshjemmelen for å fastsette regler om helsemessig uønsket markedsføring må dermed tolkes og forstås i lys av den tidligere forskriftshjemmelen som ble videreført ved ny matlov i 2004.

Formuleringen «helsemessig uønsket markedsføring» kom inn i næringsmiddeloven i 1998, fordi det var nødvendig for å gjennomføre EØS-rettslige forpliktelser. Det står imidlertid ikke noe i den aktuelle endringsloven eller dens forarbeider som tilsier at bestemmelsen bare skulle kunne brukes til dette formålet. Videre framgår det av forarbeidene til innføringen av bestemmelsen, at forslaget innebærer «en eksplisitt hjemmel

til å forby markedsføring som ikke er ønsket ut fra en helsemessig begrunnelse», se følgende fra punkt 2.1 i Ot.prp. nr. 16 (1998-1999):

«I Norge har det i mange år vært gjennomført regulering av næringsmidler knyttet til rent ernæringsmessige behov hos enkelte grupper av forbrukere ved at det har vært gitt forskrifter for morsmelkerstatning, barnemat osv. (...) I de direktiver som regulerer denne type produkter, er det innlemmet begrensninger i markedsføringstiltak. Det er videre også krav til markedsføring som ikke direkte baserer seg på villedning, men på overordnede internasjonale helsemessige målsetninger, jf Rdir [91/321/EØF](#) om morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger. (...) Kommisjonsdirektiv [91/321/EØF](#) om morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger er bare delvis implementert fordi direktivet inneholder bestemmelser som regulerer reklame/markedsføring mv av produkter/publikasjoner, samt utdeling av vareprøver og andre salgsfremmende tiltak. (...) Næringsmiddeloven gir i dag ikke hjemmel til å forby markedsføring som ikke er ønsket ut fra en helsemessig begrunnelse. (...) Sosial- og helsedepartementet foreslår at det gis en eksplisitt hjemmel til å forby markedsføring som ikke er ønsket ut fra en helsemessig begrunnelse.»

Næringsmiddeloven ble avløst av matloven i 2004, som har et videre formål enn den tidligere næringsmiddeloven, bl.a. med formålet «fremme helse».

Matlovens forarbeider kan leses som et argument for at bestemmelsen er ment å ha et vidt anvendelsesområde. Det står f.eks. at hjemmelen til å forby helsemessig uønsket markedsføring «er innført i forbindelse med flere av EUs direktiver og forordninger og kan bli aktuelt i flere forbindelser». Videre beskrives det imidlertid nærmere at «[t]otalforbud mot reklame er ikke vanlig i norsk rett i dag, og i de tilfeller det forekommer er forbudet også lovregulert. Hjemmelen skal ivareta de begrensninger til markedsføring av morsmelktillegg som nå er gitt i EUs direktiv for disse produkter. Forbud mot enkelte markedsføringstiltak er innført i forbindelse med flere av EUs direktiver og forordninger og kan bli aktuelt i flere forbindelser, men hjemmelen må brukes med varsomhet». Denne utdypingen tilsier at adgangen til å forskriftsfeste markedsføringsforbud av helsemessige hensyn i § 10 andre ledd, er begrenset mtp. totalforbud.

Det er gitt flere regler om markedsføringsbegrensninger, med hjemmel i § 10 andre ledd. Departementet viser bl.a. til forskrift 10. januar 2014 nr. 21 om næringsmidler til særskilte grupper § 1 a som gjennomfører Delevert kommisjonsforordning (EU) nr. 2016/128. Regelverket 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 eller salgskampanjer, tapsgivende tilbud og lokketilbud. Det er også begrensninger knyttet til utdeling av gratis eller prisnedsatte produkter, prøver eller andre salgsfremmende gaver direkte til publikum, gravide, mødre eller medlemmer av deres familie. Tilsvarende krav gjelder for morsmelkerstatninger etter

samme forskrift § 1 b, som gjennomfører Delegerert kommisjonsforordning (EU) 2016/127 om krav til morsmelkerstatninger og tilskuddsblandinger i artikkel 10.

Selv om adgangen er snever, anser Helse- og omsorgsdepartementet at det med hjemmel i § 10 andre ledd, i utgangspunktet er anledning til å fastsette forskriftsregler som forbyr markedsføring av enkelte mat- og drikkevarer overfor barn for å fremme helse.

3.1.5 Matlovens forbudshjemler – § 12

Matloven § 12 inneholder forskriftshjemler for å fastsette forbud, begrensninger eller betingelser når det gjelder aktiviteter omfattet av loven. Selv om overskriften konkret nevner forbud mot fangst, høsting og omsetning, er den ikke begrenset til kun slike forhold. Dette følger av tillegget «mv.» i overskriften.

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». Med omsetning menes «[b]esittelse med sikte på salg, utbud for salg, distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag», jf. definisjonen i § 2 nr. 2. I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 144, under merknader til § 12, står følgende om bestemmelsen:

«*Bokstav b* er en fullmaktsbestemmelse til å forskriftsregulere bruksbetingelser, for eksempel til å kunne forby at lovlig produsert fôr beregnet til en dyreart, ikke benyttes som fôr til en annen dyreart. Bestemmelsen er spesielt aktuell for å hindre at fôr som kan inneholde BSE-smitte gis til dyr til matproduksjon. Forskriftshjemmelen omfatter også animalske biprodukter og alle typer innsatsvarer herunder gjødsel, for blant annet å sikre at det er mulig å fastsette eventuelle nødvendige skranker av hensyn til EUs biproduktforordning. Hjemmelen er også aktuell for bruksbegrensninger og vilkår for bruk av plantevernmidler til matproduserende planter.

Bestemmelsen åpner også for at Kongen kan gi bestemmelser for begrensning av omsetning, herunder omsetningssted. Dette er en videreføring og utvidelse av hjemmelen for å begrense omsetningen blant annet av spesielle typer næringsmidler, f.eks. morsmelkerstatning, tilskuddsblandinger og næringsmidler til spesielle medisinske formål.»

Dette innebærer at det er anledning til bl.a. å forskriftsfeste regler om aldersgrenser ved omsetning av produkter som er regulert i matloven. For eksempel for omsetning av næringsmidler, som energidrikker. Det er i dag krav om alder i forskrift 6. mai 2015 nr. 455 om plantevernmidler, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. I § 8, om autorisasjonsbevis for kjøp og bruk av plantevernmidler, kreves det bl.a. i andre ledd at en person har fylt 18 år for å ha rett til autorisasjonsbevis for plantevernmidler, som er en forutsetning for å kunne kjøpe og bruke yrkespreparater og for å gi yrkesmessig veiledning om kjemisk plantevern.

Videre innebærer bestemmelsen i § 12 bokstav b, at det er anledning til å forskriftsfeste regler om begrensninger av omsetningssted. Et eksempel på dette var tidligere fastsatt i forskrift 8. november 2001 nr. 1279 om næringsmidler til spesielle grupper § 17, der næringsmidler til spesielle medisinske formål bare kunne omsettes via sykehus eller andre helseinstitusjoner eller 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». Det kan f.eks. hjemles i tråd med formålet om å «fremme helse», som nevnt ovenfor i punkt 3.1.2.

3.2 Øvrig regelverk om reklame/markedsføring

3.2.1 Overordnet om hvordan markedsføring er regulert

Produktlovene knyttet til alkohol og tobakk har bestemmelser om forbud mot markedsføring i lovt tekst, fremfor en forskriftshjemmel som gir anledning til å fastsette slikt forbud. Andre regelverk baserer seg på forskriftshjemmel i lov, for å gi anledning til å begrense markedsføring. Sistnevnte løsning er benyttet i tilfeller der det ikke gis totalforbud mot markedsføring av produktet eller tjenesten, men mer avgrensede begrensninger. Dette er f.eks. gjort med forskrift 1. juli 2005 nr. 749 om markedsføring av kosmetiske inngrep, med hjemmel i helsepersonelloven § 13 tredje ledd. Forskriften inneholder bl.a. forbud mot markedsføring som kan oppfattes av barn under 18 år å være rettet mot deres aldersgruppe, jf. forskriftens § 4 andre ledd. Videre har norsk lov enkelte overordnede regelverk som gir begrensninger på markedsføring uavhengig av produkt. Dette gjelder f.eks. markedsføringsloven og kringkastingsloven. I tillegg setter både opplæringslova og privatskolelova begrensninger for markedsføring som kan treffe skoleelever.

3.2.2 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 sektorovergripende. Handelspraksis- og markedsføringsbegrepet er vidt. Handelspraksis er definert i § 5 bokstav d som «enhver handling, utelatelse, atferd eller framstilling, kommersiell kommunikasjon, herunder reklame og markedsføring, fra en næringsdrivendes side, som er direkte knyttet til å fremme salget av, selge eller levere en ytelse til forbrukerne».

Sentralt i markedsføringsloven er generalklausulen i § 6 som forbyr urimelig handelspraksis. Reglene om urimelig handelspraksis skal beskytte forbrukernes *økonomiske* interesser og inneholder et påvirkningskriterium: Reglene er bare brutt dersom handelspraksisen er egnet til å påvirke forbrukerne til å treffe en økonomisk beslutning som de ellers ikke ville ha truffet. Bestemmelsene gjennomfører det fullharmoniserte direktivet om urimelig handelspraksis (2005/29/EF). Videre er det forbud mot markedsføring som strider mot god markedsføringsskikk i § 2. Bestemmelsen tar sikte på å ramme markedsføring som bruker virkemidler som anses *støtende* ut fra alminnelige, anerkjente og utbredte normer i samfunnet. Det er hensynet til kollektive forbrukerinteresser og mer allmenne samfunnsinteresser som skal legges til grunn for vurderingen.

I markedsføringsloven kapittel 4 er det gitt særlige regler om beskyttelse av barn som forbrukere. Markedsføringsloven § 19 er en generalklausul som fastslår at når en

handelspraksis rettes mot barn, eller for øvrig kan ses eller høres av barn, skal det vises særlig aktsomhet overfor barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet. Etter markedsføringsloven § 20 skal det i vurderinger av om en handelspraksis er urimelig etter § 6 legges vekt på om handelspraksisen 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. Annet ledd forbyr 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. Markedsføringsloven § 21 inneholder en ikke uttømmende liste over vurderingstemaer for god markedsføringsskikk overfor barn.

Markedsføringsloven omfatter i prinsippet markedsføring av alle typer produkter. Dette innebærer at villedende markedsføring av mat og drikke er forbudt etter både matloven og markedsføringsloven. Spesialregler om markedsføring i sektorregelverk får imidlertid forrang ved ev. motstrid med markedsføringsloven. Dette innebærer at matloven § 10 første ledd som utgangspunkt vil gå foran de mer generelle reglene i markedsføringsloven når det gjelder spørsmål om villedende markedsføring av mat og drikke.

3.2.3 Kringkastingsloven

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 3-1 første ledd, framgår det at det ikke kan sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram, eller reklameinnslag som er særlig rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester. Dette forbudet omfatter reklame på radio, fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Med barn regnes alle under 18 år. «Reklame og forholdet til barn og unge under 18 år» er nærmere regulert i forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 3-6. Forbudet mot reklame rettet mot barn i kringkasting gjelder alle produkter, også næringsmidler. Video som formidles på YouTube og sosiale medier som Tik Tok og Instagram vil være omfattet av forbudet dersom tilbyderer anses som tilbydere av audiovisuell bestillingstjeneste. Podcaster samt video i sosiale medier som ikke tilbys av aktører som anses som tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester faller utenfor forbudet, men innholdet kan likevel omfattes av de generelle reglene i markedsføringsloven. Kringkastingsloven forbyr også produktplassering i barneprogrammer, samt produktplassering av produkter av interesse for barn.

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, sponing m.v. inntatt følgende definisjon av begrepet sponing i § 3-4 andre ledd: «Med sponing 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».

3.2.4 Opplæringslova og privatskolelova

Bestemmelsene i 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, adferd og verdier. Dette gjelder alle elever uavhengig av deres alder. Reglene er ikke avgrenset mot visse produkter, og omfatter dermed også næringsmidler. Opplæringslova og privatskolelova gir ikke hjemmel til å forby eller forhindre markedsføring av nærmere bestemte næringsmidler til barn, utover 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, adferd og verdier.

3.2.5 Regulering av markedsføring av produkter i helselovgivningen

I Norge er det totalforbud mot reklame for alkoholholdige drikkevarer. Dette følger av lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven) § 9-2, og er nærmere utdypet i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften) kapittel 14. Alkoholforskriften har følgende definisjon av «reklame» i § 14-2: «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.» Videre presiseres det at det «foreligger markedsføringsøyemed dersom et siktemål med kommunikasjonen er å fremme salg».

I henhold til lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) § 22 er «[a]lle former for reklame for tobakksvarer forbudt». Forbudet gjennomfører direktiv 2003/33/EF om reklame for og sponing 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 sponing 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. Videre er det gitt utdypende regler om reklameforbudet i forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame m.v. Forskriften definerer reklame slik: «Massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder avbildninger av tobakksvarer, røykeutstyr, tobakksimitasjoner og tobakksurrogater, avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn e.l.), plakater, skilt og lignende innretninger, utstillinger, lavprisannonsering, samt distribusjon til forbrukere av trykksaker, vareprøver mv.», jf. forskriften § 4. Videre defineres indirekte reklame slik: «1. Bruk av et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvarer, i reklame for andre varer og tjenester. 2. Lansering av tobakksvarer

ved hjelp av et varemerke som er kjent som, eller i bruk som merke for andre varer og tjenester. 3. Bruk av bestemte farger og layout/utforming som forbindes med bestemte tobakksvarer. 4. Bruk av tobakksvarer og røykesituasjoner i reklame for andre varer og tjenester».

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 13 er utformet på tilsvarende måte som matloven § 10. I første og andre ledd stilles det krav til «forsvarlig, nøktern og saklig» markedsføring. Videre gir forskriftshjemmelen i tredje ledd anledning til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift, inkludert forskriftsfestet «forbud mot visse former for markedsføring». I forskrift 1. juli 2005 nr. 749 om markedsføring av kosmetiske inngrep, er det gitt nærmere regler om markedsføring. I forskriften § 4 andre ledd, er det bl.a. inntatt et forbud mot markedsføring som er utformet «slik at den kan oppfattes av barn under 18 år å være rettet mot deres aldersgruppe».

3.3 Annet regelverk om aldersgrense for salg av produkter

Alkoholoven § 1-5 inneholder krav til aldersgrense for salg av alkoholholdige drikkevarer. Aldersgrensen gjelder både for kundens alder og for selgerens alder. Kravet til aldersgrense for selgeren er imidlertid ikke absolutt, dersom en person over 18 år har det daglige tilsynet med omsetningen. Tobakksskadeloven inneholder også krav til aldersgrense for kjøp og salg av tobakksvarer. Som for alkoholoven er heller ikke dette kravet til selgerens alder absolutt, dersom en person over 18 år har det daglige tilsynet med omsetningen.

På legemiddelområdet, er aldersgrensen presisert i forskriftsregler fremfor i lov. Etter forskrift 14. august 2003 nr. 1053 om omsetning mv. av visse reseptfrie legemidler utenom apotek, gitt med hjemmel i legemiddeloven, skal legemidler ifølge § 11 andre ledd ikke utleveres til personer under 18 år. Mattilsynet er sammen med Direktoratet for medisinske produkter (DMP)¹⁸ tilsynsmyndighet etter forskriften § 18. Mattilsynet fører tilsyn på oppdrag fra DMP, som de har en samarbeidsavtale med.

Videre, med hjemmel i Lov 2. juni 2000 nr. 39 om apotek (apotekloven) §§ 6-1 og 6-3, er det gitt forskriftsregler som angir aldersgrenser for salg i forskrift 26. februar 2001 nr. 178 om apotek (apotekforskriften). Det følger av forskriften § 42 femte ledd at «*Salg av reseptfrie legemidler over Internett skal ikke skje til personer under 18 år*». Av apotekforskriften § 56 tredje ledd, framgår det at «*Legemiddel fra medisinsalg skal ikke utleveres til person under 18 år*».

Som nevnt i punkt 3.1.5, er det i dag krav om å ha fylt 18 år for å ha rett til autorisasjonsbevis for plantevernmidler, som er en forutsetning for å kunne kjøpe og bruke yrkespreparater og for å gi yrkesmessig veiledning om kjemisk plantevern.

¹⁸ Tidligere Statens legemiddelverk (SLV), som byttet navn til Direktoratet for medisinske produkter (DMP) fra 01.01.24.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Overordnet om presiseringer i forskriftshjemler i matloven

Elementene som inngår i forslaget som presenteres her, anses allerede å være dekket av gjeldende hjemmelsgrunnlag i matloven, jf. omtalen over i punkt 3.1 om gjeldende rett. Departementet mener imidlertid at det er hensiktsmessig å foreslå en tydeligere forskriftshjemmel i matloven knyttet til markedsføring av næringsmidler. Dersom høringsinstansene mener at dette ikke er nødvendig, i lys av rammene i gjeldende rett, ber departementet om tilbakemelding om det.

Forslaget vil etter departementets vurdering bidra til å tydeliggjøre dagens rettstilstand. Ved fremtidige spørsmål om å regulere begrensninger i markedsføring, vil det dermed være klarere at dette er mulig i tråd med de aktuelle forskriftshjemplene. Etter departementets vurdering vil forslaget bidra til klar og tydelig hjemmel for å forskriftsfeste regler om nødvendige virkemidler, av hensyn til ernæring og matlovens mål om å «fremme helse». Departementet mener forslaget vil bidra til å synliggjøre og styrke matloven som folkehelselov.

Videre anser departementet at tydeliggjøringen vil bidra til å unngå tvils- og tolkningsspørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for et ev. forskriftsforslag. Departementet mener at det er uheldig om det kan stilles spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for forskriftsfestede regler, slik det f.eks. ble gjort ved forslag til ny forskrift om markedsføring av usunn mat og drikke i 2012 og 2013. Det understrekes at den aktuelle hjemmelen som foreslås er knyttet til mulighet for å regulere næringsvirksomhet, f.eks. krav om hvordan varer skal presenteres og markedsføres, av hensyn til forbrukerne. Det innebærer ingen mulighet for å regulere innskrenking i forbrukeres atferd eller valgmuligheter.

Matloven er som tidligere nevnt en rammelov. Departementet mener at det er viktig å opprettholde denne systematikken når det nå foreslås en presisering i loven.

Departementet vil understreke at forslaget til forsterket hjemmelsgrunnlag for forskriftsfestede regler, i seg selv ikke vil medføre endringer i gjeldende krav som stilles til næringen. Eventuelle endringer i krav til næringen må utredes nærmere og det må foretas en egen høringsrunde av ev. forslag til nye krav, i tråd med kravene i utredningsinstruksen. I en slik vurdering må også andre virkemidler vurderes. I noen tilfeller kan f.eks. samarbeid med næringen eller økonomiske virkemidler være en bedre løsning enn reguleringer. Begrensninger ved, og nærmere krav til merking, presentasjon, reklame og markedsføring av visse typer næringsmidler kan f.eks. være aktuelt der det er behov for å beskytte avgrensede forbrukergrupper mot uønsket påvirkning fra industrien av helsemessige hensyn. Der det kan være aktuelt å stille slike krav, må det foretas en konkret vurdering av hvordan slike regler kan innrettes, med utgangspunkt i lovhjemmelen som gir grunnlag for forskriftsreglene. Dette inkluderer bl.a. en vurdering av hvordan tilsyn kan innrettes og avgrensning av hvilke produkter som vil omfattes. Videre må ev. regler vurderes opp mot EØS- og WTO-retten.

4.2 Fastsetting av begrensninger i markedsføring

I tidligere høringsrunder om forslag til markedsføringsforbud av usunn mat og drikke rettet mot barn (omtalt ovenfor i punkt 2.2), var flere høringsinstanser uenige i at matloven ga hjemmel til å fastsette slike forskriftsregler. Helse- og omsorgsdepartementet er uenig i dette og viser til omtalen av forskriftshjemmelen ovenfor, i punkt 3.1.4.2. Departementet anser at det med hjemmel i dagens ordlyd i § 10 andre ledd, i utgangspunktet er anledning til å fastsette forskriftsregler som legger begrensninger på markedsføring av produkter omfattet av matloven, inkludert mat- og drikkevarer ut fra et helse-/ernæringsbehov. Samtidig ser departementet at noen forhold kan tale for at forskriftshjemmelen med fordel kan være tydeligere. Det vises til omtalen over i punkt 4.1.

I forarbeidene til matloven er «markedsføring» definert sammen med «reklame», slik: «opplysninger om [produkter] kan være gitt atskilt fra varen, men som kan gis i ethvert medium. Også opplysninger over Internett, markedsføring i aviser og postordre omfattes, men tilsynet er begrenset i henhold til de regler som gjelder for grenseoverskridende reklame». Denne definisjonen fokuserer på informasjonselementet, ved bruk av begrepet «opplysninger» i definisjonen. Begrepene «reklame» og «markedsføring» er imidlertid videre enn dette. De omfatter i utgangspunktet enhver handling foretatt i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere. Begrepene omfatter dermed aktivitet og elementer som er ment å påvirke forbrukeren til å ta et valg.

Departementet anser at det ikke er aktuelt å innføre totalforbud mot reklame eller markedsføring av produkter regulert i matloven, slik det f.eks. er gjort i tobakksskadeloven og alkoholloven. Departementet anser det derfor ikke som hensiktsmessig med en ren forbudsbestemmelse i matloven. Departementet anser imidlertid at det ikke bør være tvil knyttet til at matloven gir anledning til å legge begrensninger på markedsføring av avgrensede produktkategorier, slik det allerede er gjort for bl.a. morsmelkerstatninger og næringsmidler til spesielle medisinske formål med hjemmel i § 10 andre ledd. Departementet foreslår derfor en tydelig forskriftshjemmel om markedsføring, slik at det ikke kan stilles spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for å muliggjøre innføring av begrensninger i markedsføring av enkelte avgrensede kategorier næringsmidler. Eksempelvis tilsvarende forbudet som er inntatt i forskrift om markedsføring av kosmetiske inngrep § 4.

Departementet anser at det er hensiktsmessig at bestemmelsen inngår i matlovens kapittel II Generelle krav og forpliktelser. På den måten er det tydelig for de som omfattes av lovverket om næringsmidler, at de kan gå i denne bestemmelsen for å orientere seg om hvilke krav og forpliktelser som gjelder for dem knyttet til markedsføring, dersom de omsetter produkter som omfattes av matloven.

Matloven § 12 åpner for å forskriftsfeste ulike forbud på matlovens område. Selv om forskriftshjemlene i § 12 i dag ikke inkluderer hjemmel for å innføre markedsføringsforbud, avgrenser ikke overskriften mot at en slik bestemmelse kan inntas i § 12. I dag er markedsføring av næringsmidler imidlertid regulert i § 10, og departementet vurderer at det er mest hensiktsmessig å opprettholde denne systematikken. Videre inneholder § 10 andre

ledd allerede i dag hjemmel for å forskriftsfeste regler om helsemessig uønsket markedsføring. Departementet mener derfor at en ny og tydelig forskriftshjemmel i § 10 er det mest hensiktsmessige, for å unngå tvil om gjeldende regler som er hjemlet i § 10 andre ledd.

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen avgrenses til kun å omfatte næringsmidler, at den utformes etter samme system som gjeldende forskriftshjemmel i § 10 andre ledd, og at begrepene «merking», «presentasjon», «reklame» og «markedsføring» inngår i den nye forskriftshjemmelen. I lys av ulike problemstillinger knyttet til presentasjon av næringsmidler, vil departementet trekke fram behovet for at «presentasjon» inngår i forslaget til tydelig forskriftshjemmel i § 10. Som nevnt i punkt 3.1.4, omfatter begrepet «presentasjon» måten varen omsettes på, dets form, utseende eller emballasje, måten den ordnes på og de omgivelser de frambyes i. Departementet anser at dette vil bidra til å løse enkelte utfordringer knyttet til gråsoner innenfor markedsføringsbegrepet, der det kan være krevende å avklare i hvilken grad presentasjon av næringsmiddelet er en del av markedsføringen. Når «presentasjon» foreslås inntatt i den nye hjemmelen, blir det tydelig at det kan forskriftsfestes krav til presentasjon av næringsmidler uten at det forstås som avgrenset til innholdet i § 10 første ledd, om at det må være for å sikre korrekt informasjon om produktet og ikke villedende forbrukeren, og uten at det er avgrenset til markedsføringselementet ved presentasjonen. Departementet mener en ny bestemmelse vil bidra til å unngå tvil- og tolkningsspørsmål ved utredning og utforming av en ev. forskrift om begrensninger i markedsføring av næringsmidler overfor barn.

Med bakgrunn i det ovennevnte foreslår departementet en ny bestemmelse i § 10 nytt tredje ledd, som skal lyde:

«Kongen kan, for å fremme helse, gi forskrifter om merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler, herunder forbud.»

Departementet mener denne løsningen på en god måte ivaretar dagens innhold i § 10 første og andre ledd. Samtidig bidrar forslaget til et tydelig hjemmelsgrunnlag for å forskriftsfeste regler om begrensninger i markedsføring av næringsmidler begrunnet i helsehensyn, uten at dette tolkes begrensende opp mot kravene i første ledd om at informasjonen skal være korrekt og ikke villedende.

Forslaget er avgrenset til å gjelde for næringsmidler, for å avgrense mot andre forhold som reguleres i matloven. Øvrige produkter som er omfattet av matloven, f.eks. plantevernmidler og gjødselvarer, inngår dermed ikke i forskriftshjemmelen som foreslås i § 10 nytt tredje ledd. Videre er forskriftshjemmelen tydelig lenket opp mot formålet om å fremme helse, og derfor avgrenset til folkehelseområdet.

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 og i enhver form. Det dekker også opplysninger over internett,

markedsføring i aviser og postordre. Det dekker videre muligheten for å gi begrensninger i markedsføring på utsalgssteder, utdeling av prøver eller annen form for salgsfremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljnivå, som f.eks. spesialutstillinger, rabattkuponger, premier eller salgskampanjer, tapsgivende tilbud og lokketilbud. Dette samsvarer med hvordan de nevnte begrepene er anvendt i gjeldende forskriftsregler, og med tidligere beskrivelse av begrepene slik det framgår av merknadene til § 10 i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003). Departementet vil understreke at «markedsføring» og «reklame» omfatter enhver handling foretatt i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere, både direkte og indirekte reklame. Det avgjørende er at hensikten eller den direkte eller indirekte virkningen av aktiviteten potensielt er salgsfremmende.

Departementet ser at det ved den nye bestemmelsen kan oppstå spørsmål om hvor grensen går for å benytte andre ledd eller nytt tredje ledd. Departementet mener at dette kan løses ved tydelig og god veiledning i merknader til den nye bestemmelsen, og at departementet i en lovproposisjon som fremmes for Stortinget kan klargjøre rammene for hva som omfattes av gjeldende rett. Til forskjell fra gjeldende andre ledd, gjelder forslaget til nytt tredje ledd kun næringsmidler og den er tydelig avgrenset til formålet om å fremme helse. Formuleringen i forslaget til nytt tredje ledd bidrar til å tydeliggjøre at det kan gis forskriftshjemler som skal bidra positivt til å fremme helse. Den er dermed ikke avgrenset til å motvirke negative helseeffekter, jf. formuleringen «helsemessig uønsket» i opplisting av eksempler i dagens andre ledd. Ved å fremme en slik lovendring som foreslås her, mener departementet at det vil bidra til viktig klargjøring av lovgivers vilje knyttet til matloven § 10. Dersom høringsinstansene mener at dette likevel ikke er nødvendig, i lys av rammene i dagens hjemmel i andre ledd, ber departementet om innspill til hvorvidt det anses hensiktsmessig med en slik tydeliggjøring som foreslås her.

Departementet anser at forslaget til tydelig forskriftshjemmel f.eks. kan benyttes til å stille krav til presentasjon av næringsmidler, herunder begrensninger i salg av godteri ved siden av leker, eller krav til emballasjens utforming. I tillegg kan den benyttes til å innføre begrensninger på markedsføring av avgrensede produkter eller til avgrensede befolkningsgrupper, f.eks. forskriftsfestet forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn, slik Stortinget har anmodet regjeringen om. Departementet vil imidlertid understreke at det per i dag ikke er tatt stilling til eventuelle forslag om forskriftsfestede begrensninger med hjemmel i den nye bestemmelsen som foreslås her.

Departementet har vurdert ulike alternative løsninger til hjemmelsgrunnlag for forskriftsregler om markedsføringsforbud av mat og drikke, bl.a. markedsføringsloven og utforming av en ny lov. Markedsføringsloven har i dag ikke forskriftshjemler som egner seg til å fastsette forbud mot markedsføring av mat og drikke. Loven egner seg heller ikke for presisert rettslig grunnlag, da det ville stride med lovens system. Markedsføringslovens bestemmelser skal som hovedsak ivareta generelle forbrukerhensyn, og ikke andre forhold, som for eksempel helsemessige hensyn. Markedsføringsloven er generell og ikke rettet mot konkrete produkter eller en spesiell type næringsaktører. Liknende ble kommentert i Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 14.5, hvor Justis- og beredskapsdepartementet uttalte seg om spesifikke krav til markedsføring av kreditt bør hjemles i markedsføringsloven: «Etter

departementets syn bør markedsføringsloven videreføres som en generell lov, mens markedsføring av særlige produkt- eller tjenestekategorier bør reguleres i særlovgivningen».

Dersom departementet skulle utrede og foreslå en ny lov som åpnet for markedsføringsforbud av usunn mat og drikke overfor barn, ville vurdering av den nye lovens omfang kompliseres da flere forhold knyttet til markedsføring av næringsmidler allerede omfattes av matloven. Det ville også vært fare for dobbelregulering med matloven og risiko for utfordrende grenseganger mellom de to lovene. Departementet mener videre at det er et viktig utgangspunkt at forhold som omfatter næringsmiddelområdet bør reguleres i matloven. Det bidrar til å sikre en helhetlig tilnærming til matområdet og forutsigbarhet for aktørene som omfattes av loven. Videre vil den foreslåtte klargjøringen av hjemmelsgrunnlaget i matloven bidra til å unngå tvils- og tolkningsspørsmål, og til å tydeliggjøre matloven som folkehelselov.

4.3 Fastsetting av salgsbegrensninger begrunnet i alder

Departementet mener at matloven § 12 bokstav b gir hjemmel til å fastsette forskriftsfestede regler om aldersgrense ved omsetning av produkter omfattet av matloven. Det innebærer at det kan stilles forskriftsfestede regler om aldersgrense rettet mot den som omsetter næringsmidler eller den det omsettes til. For eksempel ved omsetning av energidrikker.

Departementet har vurdert om det likevel er hensiktsmessig å tydeliggjøre som et eksempel i matloven § 12 b, at det kan stilles krav til aldersgrense for næringsmidler, for å tydeliggjøre at loven åpner for dette. Et mulig forslag er å legge til et presiserende eksempel i slutten av § 12 bokstav b, etter «forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven», om at det kan stilles krav om aldersgrense ved omsetning av næringsmidler. En slik formulering kunne bidra til å klargjøre denne muligheten for næringsmidler. Departementet foreslår imidlertid ikke en slik endring, og anser at gjeldende ordlyd i § 12 bokstav b hjemler adgang til å stille krav om aldersgrense for næringsmidler og øvrige produkter omfattet av loven. Departementet ber om innspill til om det likevel anses hensiktsmessig med en slik presisering.

Eventuelle konkrete forslag i forskrift når det gjelder aldersgrenser, må utredes nærmere og det må foretas en egen høringsrunde av ev. forskriftsforslag. I en slik vurdering må også andre virkemidler vurderes og ev. regler vurderes opp mot EØS- og WTO-retten. Det vises til punkt 4.1. siste avsnitt for omtale om dette som også er aktuelt her.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til tydelig forskriftshjemmel vil i seg selv ikke medføre økte administrative eller økonomiske kostnader. I forbindelse med utarbeiding av forskriftsregler som ev. hjemles i bestemmelsen, vil man måtte utrede og høre konsekvensene i sammenheng med forslagene. Den nye forskriftshjemmelen vil imidlertid kunne avskjære en del tvils- og tolkningsspørsmål som følger av dagens rettslige utgangspunkt.

6 Lovforslaget

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. foreslås følgende endring:

§ 10 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen kan, for å fremme helse, gi forskrifter om merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler, herunder forbud.