



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 120 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i matloven mv.
(forskriftshjemmel for å fremme helse)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7	Departementets vurderinger og forslag	18
2	Bakgrunn	6	7.1	Ny forskriftshjemmel for merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler	18
3	Høringen	7	7.1.1	Behovet for ny forskriftshjemmel	18
4	Gjeldende rett	9	7.1.2	Plassering av ny forskriftshjemmel	18
4.1	Generelt om matloven	9	7.1.3	Utforming av ny forskriftshjemmel	19
4.2	Matlovens formål knyttet til human helse	9	7.2	Presiserende forskriftshjemmel for aldersgrense for næringsmidler	21
4.3	Matlovens saklige virkeområde	10	8	Endringer i tobakksskadeloven	22
4.4	Særlig om matlovens pliktsubjekter	10	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	23
4.5	Matlovens regler om merking, presentasjon og reklame – § 10	11	10	Merknader til lovforslaget	24
4.5.1	Overordnet om § 10	11		Forslag til lov om endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse)	26
4.5.2	Nærmere om forskriftshjemmelen i matloven § 10 andre ledd	12			
4.6	Matlovens forbudshjemler – § 12	13			
5	Høringsforslaget	15			
6	Høringsinstansenes syn	16			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 120 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 20. september 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en endring i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), ved å innta en ny forskriftshjemmel i § 10 nytt tredje ledd om merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler. Endringen tydeliggjør hjemmelsgrunnlaget for å fastsette forskrifter begrunnet i hensynet om å

fremme helse. Departementet foreslår ikke en ny forskriftshjemmel for å fastsette aldersgrense for næringsmidler, da matloven § 12 bokstav b anses som tilstrekkelig hjemmel for dette.

Det foreslås også noen tekniske endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader (tobakksskadeloven), som er omtalt samlet i punkt 8 nedenfor.

2 Bakgrunn

Lovforslaget har sin bakgrunn i utfordringer knyttet til markedsføring av usunne næringsmidler overfor barn. Departementet mener at gjeldende forskriftshjemmel i matloven § 10 andre ledd er tilstrekkelig for å forskriftsfeste regulering for å møte utfordringen, men foreslår likevel å klargjøre hjemmelsgrunnlaget slik at man unngår usikkerhet om rettsgrunnlaget for senere forskrifter.

Befolkningen i Norge er et stykke fra å spise i tråd med kostholdsanbefalingene fra norske helsemyndigheter. Usunt kosthold er en av de viktigste risikofaktorene for ikke-smittsomme sykdommer som hjerteinfarkt, hjerneslag, diabetes type 2, flere kreftformer og for tidlig død. Kosthold spiller også en viktig rolle for utvikling av overvekt og fedme. Overvekt og fedme er en av de største utfordringene for folkehelsen. Det er sosiale forskjeller i befolkningens kosthold og helse.

Strukturelle tiltak som gjør det enklere for alle å velge sunt, kan være mer effektive enn tiltak som retter seg mot individet. Regulering av matomgivelsene gjennom lov eller forskrift er eksempel på et strukturelt tiltak. Matloven regulerer næringsmiddelområdet og 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 bidra til redusert eller økt inntak av et næringsmiddel, f.eks. om hvordan visse matvarer markedsføres eller presenteres. Det er f.eks. med hjemmel i matloven lagt restriksjoner på markedsføring av morsmelkerstatning, for å beskytte og fremme amming.

Siden næringsmiddelområdet i stor grad reguleres av matloven, mener departementet at det er et naturlig utgangspunkt at matloven regulerer forhold som gjelder næringsmidler og helse. For

eksempel er nærmere krav til matinformasjon og begrensninger på markedsføring av næringsmidler regulert med hjemmel i matloven. Forutsetningen for å hjemle slike regler i matloven, er at de aktuelle reguleringene samsvarer med lovens formål, og helse er et slikt formål.

Markedsføring kan påvirke befolkningens matvalg og matinntak. Dette er faktorer som påvirker kostholdet. Studier viser at markedsføring av usunn mat og drikke har negativ innvirkning på barns matvalg eller tiltenkte matvalg, kosthold og barns kjøpsoppsøkinger til foreldre, samt at den påvirker utviklingen av barns normer rundt matforbruk på en negativ måte. Helse- og omsorgsdepartementet har derfor utredet et forslag om begrensninger i markedsføring av visse næringsmidler. Arbeidet følger for det første opp følgende ambisjon fra regjeringen i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*:

«Regjeringa vil... vurdere ulike tiltak for å verne barn betre mot marknadsføring av usunn mat og drikke».

I tillegg følger det opp følgende anmodning fra et flertall i Stortinget, jf. Innst. 398 S (2022–2023):

«Stortinget ber regjeringen i inneværende år forskriftsfeste et forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge under 18 år.»

Slik forskriftsregulering har vært på høring tidligere, i 2012 og 2013. Flere innspill i tidligere høringsrunder ga uttrykk for at det kan stilles spørsmål om gjeldende forskriftshjemmel i matloven § 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.

3 Høringen

Et høringsnotat om endring i matloven (forskriftshjemmel for å fremme helse) ble sendt på offentlig høring 9. januar 2024. Høringsfristen var 9. april 2024.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Forbruksforskningsinstituttet SIFO
Helsedirektoratet
Mattilsynet
Norges forskningsråd
Regelrådet
Statlige høgskoler
Statsforvalterne
Tolletaten
Universitetene

Sametinget

Fylkeskommunene
Kommunene

Akademikerne

Animalia
Annonsørforeningen (ANFO)
Baker- og Konditorbransjens Landsforening
Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)
Candyking Norge AS
Coca-Cola Norge AS
COOP Norge SA
Dagligvareleverandørenes Forening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Diabetesforbundet
Diplom-Is AS
Dolly Dimple's
Dr. Oetker Norge AS
Fast Candy
Fjordland AS

Foreningen for hjertesyke barn
Forskerforbundet
Galleberg AS
Grans Bryggeri AS
Hansa Borg Bryggerier AS
Hennig-Olsen Is AS
Hval Sjokoladefabrikk ASA
Isbjørn-Is AS
Juristforbundet
Kavli Norge
KiMs Norge AS
Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund
Kliniske ernæringsfysiologers forening
Kostforum
Kreativt Forum
Kreftforeningen
Landsforeningen for overvektige
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Lerum Fabrikker AS
LHL
LHL Hjerneslag Ung
Mack Bryggeri
Mage- tarmforbundet
Mediebedriftenes Landsforening
Mills AS
Mondelez
Maarud AS
Nasjonalforeningen for folkehelsen
NHO
NHO Mat og Drikke
NHO Reiseliv
NHO Service og Handel
Nidar AS
Nofima
Nordisk Kellogg's Norge
Norges Bondelag
Norgesgruppen
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norgesmøllene AS
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk forening for ernæringsvitenskap
Norsk Landbrukssamvirke
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Opplysningskontoret for brød og korn
 Opplysningskontoret for egg og kjøtt
 Opplysningskontoret for frukt og grønt
 Opplysningskontoret for meieriprodukter
 Orkla Foods
 Oskar Sylte Mineralvannfabrikk
 Peppes Pizza AS
 Pepsico Nordic Norway AS
 Procordia Food AB
 Red Bull Norway AS
 Redd barna
 Reitan AS
 Rieber & Søn ASA
 Ringnes AS
 Roma Mineralvannfabrikk AS
 Santa Maria Norge AS
 Sjømatbedriftene
 Sjømat Norge
 Sweet Mint
 Synnøve Finden AS
 Sørlandschips
 Tine
 Virke
 Yummy Heaven
 Aass Bryggeri

Departementet mottok svar fra 26 høringsinstanser, hvorav én privatperson som har avgitt to innspill som ikke er knyttet til det konkrete forslaget.

Følgende instanser har avgitt uttalelse:

Barneombudet
 Folkehelseinstituttet (FHI)

Forbrukerrådet
 Helsedirektoratet
 Mattilsynet

Lindesnes kommune
 Skien kommune
 Tønsberg kommune
 Sentralt ungdomsråd i Oslo (SUR)

Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)
 Den norske tannlegeforening (NTF)
 Kost- og ernæringsforbundet i Delta
 Kreftforeningen
 LHL
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 NHO Mat og Drikke
 NHO Handel og Service
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk forening for ernæringsvitenskap
 Redd Barna
 Virke dagligvare
 Én privatperson

Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader eller innvendinger til høringsnotatet, eller at de ikke ønsker å avgi høringsuttalelse:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

4 Gjeldende rett

4.1 Generelt om matloven

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 påfølgende 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 EU-rettsakter i norsk rett hvert år. Forutsetningen for å hjemle forskrifter i matloven, er at det aktuelle forholdet faller inn under lovens formål.

4.2 Matlovens formål knyttet til human helse

I henhold til matloven § 1 første ledd er lovens formål «å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon». Hva som inngår i «helsemessig trygge næringsmidler» og «fremme helse» er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. Der framgår det bl.a. på s. 132 i merknad til § 1:

«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 ivaretakelse av dyre-, fiske- og plantehelse, ved foredling av næringsmidler, bruk av produksjonsprosesser og tilsetningsstoffer, ved omsetning, hvordan maten oppbevares, emballeres, 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 matlovsforordningen (forordning (EF) nr. 178/2002) 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), i merknad til § 16:

«(...) Begrepene *betraktes som helseskadelig* eller *betraktes som uegnet for konsum* er skjønnsmessige, 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 matloven 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 eller 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 i merknad til § 1 er det nye formålet bl.a. forklart med at det kan være relevant å ta hensyn til «ernæringspolitiske målsetninger». Selv om de nevnte eksemplene har fokus på mulig regulering av næringsinnhold i matvarer, framgår det tydelig at dette er eksempler, og utelukker dermed ikke at reguleringer kan begrunnes i andre ernæringspolitiske målsetninger.

Det er i dag flere regler som er hjemlet i matloven med formål å «fremme helse», hvor disse er basert på ernæringsmessige vurderinger og hensyn. I enkelte av tilfellene er formålet knyttet til både ernæringshensyn og mattrygghets-hensyn. Et eksempel er regulering av ernæringspåstander om matvarer i forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler, som gjennomfører ernærings- og helsepåstandsforordningen (forordning (EF) nr. 1924/2006). Et annet eksempel er den forskriftsfestede frivillige merkeordningen med Nøkkelhullet jf. forskrift 18. februar 2015 nr. 139 om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet. Videre, i forskrift 26. februar 2010 nr. 247 om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler, tillates tilsetning av f.eks. jod i en rekke matvarekategorier basert på ernæringsmessig behov i befolkningen. I regelverket om morsmelkerstatning, tilskuddsblandinger og barnemat, jf. 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, er det 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 i merknad til § 1).

4.3 Matlovens saklige virkeområde

Matloven omfatter «alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler», jf. § 2.

Næringsmidler er definert i forarbeidene til matloven og i matlovsforordningen, inntatt i forskrift 22. desember 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften). 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).

Formuleringen i § 2, om at matloven omfatter «alle forhold» knyttet til produksjon, bearbeiding og distribusjon, må ikke tolkes for innskrenkende. Hensikten med formuleringen er å fremheve at alle forhold i matproduksjon, fra jord og fjord til bord, er dekket. Dette omfatter også f.eks. markedsføring, jf. formuleringen «alle forhold i forbindelse med». Det avgjørende er at markedsføringen gjelder produkter som er omfattet av matloven og at det gjøres i markedsføringsøyemed.

4.4 Særlig om matlovens pliktsubjekter

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 bedrifter som ikke driver virksomhet etter matloven.

Med «privat og ikke-kommersielt øyemed» menes at næringsmidler f.eks. kun er ment til bruk i egen husholdning. Avgrensningen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 137, i merknad til § 4:

«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 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.»

Siden markedsføring anses som en aktivitet omfattet av matlovens virkeområde jf. § 2, innebærer det at alle som er ansvarlig for kommersiell markedsføring av en vare omfattet av matloven er pliktsubjekter etter loven. Det kan derfor rettes pålegg direkte mot dem, ikke kun mot produsenten eller selgeren av produktet. En annen forståelse ville åpne for omgåelse av de ulike bestemmelsene om markedsføring. Aktører som bidrar med tekniske løsninger for å publisere og formidle markedsføringsbudskap, som andre står bak og har utformet, vil ikke være pliktsubjekter etter loven. Dette gjelder for eksempel aviser, nettstedet og andre medieplattformer som bidrar med systemer som tilgjengeliggjør slike budskap. Det er imidlertid ikke kun rene næringsmiddelforetak sine aktiviteter overfor forbrukere, med tanke på promotering og reklame for mat og drikke, som er dekket. Andre aktører vil også kunne anses som pliktsubjekter under matloven, dersom de markedsfører produkter omfattet av loven, som f.eks. påvirkere, kjendiser, PR-byrå osv. Det er kun aktivitet og ytringer som aktørene foretar i markedsføringsøyemed som vil omfattes.

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

4.5.1 Overordnet om § 10

Matloven § 10 gjelder for alle produkter omfattet av matloven, dvs. at den f.eks. omfatter både næringsmidler, gjødselvarer og plantevernmidler. Videre er pliktsubjektene i bestemmelsen «[v]irksomheten», og gjelder dermed de som driver virksomhet på matlovens område, jf. omtalen over i punkt 4.4.

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, i merkna den 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. 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 tilknytting til varen. Med «presentsjon» 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. Videre dekker det handlinger som utdeling av prøver eller annen form for salg fremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljnivå, som f.eks. spesialutstillinger, rabattkupper, premier eller salgskampanjer, tapsgivende tilbud og lokketilbud. Dette samsvarer med hvordan de nevnte begrepene er anvendt som grunnlag for gjeldende forskriftsregler om begrensninger i reklame av næringsmidler, og med beskrivelse av begrepene slik det framgår av Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 143 i merknad til § 10. I forarbeidene understrekes det 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, informasjon og omtale av produktene og forteller om egne erfaringer med produktene. Det er tillatt å organisere markedsføring av produkter på denne måten, men alle uttalelser og all markedsføring som skjer på oppdrag fra produsent eller forhandler skal være i

henhold til regelverket, og skal være korrekt og ikke villede forbrukeren.

4.5.2 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 Kronprinsregentens res. 19. desember 2003 nr. 1790 om myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) punkt II, III og IV. Det er 49 sentrale forskrifter med bestemmelser som er hjemlet i § 10 andre ledd.

Forskriftshjemmelen i § 10 andre ledd, åpner for «nærmere forskrifter» om elementer nevnt i første ledd. I henhold til merknad 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. Videre følger det av bestemmelsen at det kan gis forskrifter om «forbud mot helsemessig uønsket markedsføring». Hjemmelen åpner dermed for markedsføringsforbud begrunnet i helsehensyn. Dette innebærer at forskriftshjemmelen åpner 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 skal derfor ikke legges for mye vekt på formuleringene i første ledd, slik at disse skaper utilsiktede begrensninger for forskriftshjemlene i andre ledd. Første ledd fastsetter et minimumskrav, som det kan gis utvidelser til gjennom hjemmelen i andre ledd.

Videre framgår det av Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) merknad til § 10, 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». Matlovens forarbeider kan dermed leses slik at bestemmelsen er ment å ha et vidt anvendelsesområde. En slik forståelse har støtte i formuleringer i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) i merknad til § 10, om 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 forskrifts-

hjemmelen 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». Det vises i den forbindelse til følgende fra punkt 2.1 i Ot.prp. nr. 16 (1998–99) *Om lov om endringer i lov 19 mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler m.v. og lov 28 mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a.:*

«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».

Utdyping i forarbeidene tilsier at adgangen til å forskriftsfeste markedsføringsforbud av helsemessige hensyn i § 10 andre ledd, er begrenset med tanke på totalforbud. Det vises til følgende understreking i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 143, i merknad til § 10:

«Totalforbud 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».

I tråd med det ovennevnte, er forskriftshjemmelen i § 10 andre ledd et hjemmelsgrunnlag for ev. forskriftsbestemmelser om markedsføring av næringsmidler begrunnet i helsehensyn. Dette inkluderer forskrifter som forbyr markedsføring av enkelte mat- og drikkevarer overfor barn for å fremme helse. En slik forståelse samsvarer godt med lovens formål, som i henhold til § 1 første ledd bl.a. er å «fremme helse». 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 delegert kommisjonsforordning (EU) nr. 2016/128 om krav til næringsmidler til spesielle medisinske formål. Regelverket stiller bl.a. krav om at det på utsalgssteder ikke skal reklameres for næringsmidler til spesielle medisinske formål som er utviklet for å oppfylle spedbarns ernæringsmessige behov. Videre skal det ikke foregå utdeling av prøver eller noen annen form for salgsfremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljnivå, som f.eks. spesialutstillinger, rabattkuponger, premier eller salgskampanjer, taps-givende 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 delegert kommisjonsforordning (EU) 2016/127 om krav til morsmelkerstatninger og tilskuddsblandinger.

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

4.6 Matlovens forbudshjemler – § 12

Restriksjoner knyttet til markedsføring hjemles i dag i § 10, men matloven har også en egen

bestemmelse om forbud. Lovens § 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. Forskriftshjemlene som framgår av § 12 bokstavene a til c, legger imidlertid ikke opp til at det i forskrift kan gis forbud, begrensninger eller betingelser ved markedsføring.

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, i merknad 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.»

Selv om § 12 ikke legger opp til at det i forskrift kan gis forbud, begrensninger eller betingelser for markedsføring, framgår det tydelig at § 12 bokstav b kan benyttes til å gi begrensninger for omsetning. Dette innebærer at det er anledning til bl.a. å forskriftsfeste regler om begrensning for salg av produkter på omsetningssted og 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. Kravet er hjemlet i § 12 bokstav b. I forskriftens § 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 yrkes-

preparater og for å gi yrkesmessig veiledning om kjemisk plantevern.

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 4.2.

5 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementet en ny forskriftshjemmel i matloven § 10 nytt tredje ledd, som presiserer hjemmelen for å gi forskrifter om merking, presentasjon, reklame og markedsføring når det gjelder næringsmidler, herunder forbud, for å fremme helse. Departementet understreket at forholdet allerede ble ansett å være dekket av gjeldende hjemmelsgrunnlag i matloven § 10 andre ledd, men at det ble ansett hensiktsmessig å foreslå en tydeligere forskriftshjemmel knyttet til markedsføring av næringsmidler. Departementet ba særskilt om tilbakemelding fra høringsinstansene om behovet for en slik tydeliggjøring.

Videre drøftet departementet i høringsnotatet et eventuelt behov for presiserende forskrifts-

hjemmel for å fastsette aldersgrense for omsetning av energidrikker. Dette med bakgrunn i utfordringer knyttet til barns økende inntak av energidrikker og ambisjon fra regjeringen i folkehelsemeldinga om å se på virkemidler for å redusere forbruk av energidrikk, bl.a. med aldersgrense. Ved behandlingen av folkehelsemeldinga i Stortinget, ble det flertall for å anmode regjeringen om å fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker. I høringen ble det vurdert at matloven § 12 bokstav b er tilstrekkelig hjemmel for å fastsette slik aldersgrense. Departementet foreslo derfor ingen lovendring, men ba om tilbakemelding fra høringsinstansene på denne vurderingen.

6 Høringsinstansenes syn

Ingen av de 21 instansene som har kommet med realitetsmerknader til forslaget, er imot at matloven endres dersom det skal fastsettes forskrifter om merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler for å fremme helse. Flertallet uttrykker eksplisitt støtte til at matloven endres i tråd med forslaget som var på høring.

Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Forbrukerrådet skriver at de er enig i departementets vurdering om at dagens hjemmel i matloven er tilstrekkelig for å innføre et forskriftsfestet markedsføringsforbud. *Mattilsynet* skriver imidlertid at det er usikkert om gjeldende regler i matloven § 10 andre ledd kan benyttes til å fastsette nærmere forskrifter om forhold som går utover hensynene som er nevnt i § 10 første ledd.

Enkelte instanser har kommentert det konkrete forslaget til ny hjemmel i § 10 nytt tredje ledd. *NHO Mat og Drikke* og *Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)* er skeptiske til at forslaget er formulert så vidt. *NHO Mat og Drikke* mener forslaget til utforming av bestemmelsen og omtalen av den i høringsnotatet er for vidt. De skriver videre at de frykter at bestemmelsen gir hjemmel for nærmest ubegrensede tiltak. *BROD* skriver at de er enig i at det er viktig med et klart og tydelig rettsgrunnlag hvis man skal regulere merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler, herunder forbud, men viser til at forslaget gir departementet bred myndighet til å fastsette en rekke ulike reguleringer, som både enkeltvis og i sum kan være til dels svært inngripende, både overfor næringsliv og borgere.

Mattilsynet peker på at den samlede strukturen og ordlyden i § 10 kan være komplisert og vanskelig å forstå. Tilsynet setter spørsmålsteget ved om forslaget til nytt tredje ledd i § 10 skal leses uavhengig av første ledd, og ved hvilke forhold som skal omfattes av forskriftshjemlene i henholdsvis andre og tredje ledd i § 10. Videre spør tilsynet om det er hensiktsmessig at forslaget til nytt tredje ledd i § 10 bare skal gjelde for næringsmidler, mens både første og andre ledd i § 10, og de fleste andre bestemmelsene i matloven, gjelder for alle produkter som er omfattet av loven – ikke bare næringsmidler.

Folkehelseinstituttet (FHI) stiller spørsmål om forslaget også åpner for å hjemle regulering av sponing for avgrensede produktkategorier av arrangementer som retter seg mot barn og indirekte markedsføring rettet mot barn. De foreslår at det vurderes om lovforslaget kan endres noe for å ivareta dette aspektet. *Norsk forening for ernæringsvitenskap (NFE)* etterspør hva det innebærer at det å «fremme helse» kan endre seg over tid. Videre bemerker de at det er viktig å ha klare rammer for hvordan man avgjør hva som er «sunt» eller «helsefremmende», og hva som er «usunt», når det gjelder regulering av reklame for mat, drikke og kosttilskudd. De understreker også viktigheten av at «presentasjon» også dekker produktplassering i kiosker og matbutikker.

Enkelte høringsinstanser påpeker at de anser at forslaget er i tråd med EØS-retten og flere benytter anledningen til å understreke betydningen av å få innført et forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn. Videre understreker enkelte instanser, deriblant *Barneombudet* og *Redd Barna*, viktigheten av å legge vekt på og synliggjøre barns rettigheter.

To av innspillene inneholder tilbakemelding fra barn. *Sentralt ungdomsråd i Oslo (SUR)* understreker at de ønsker markedsføringsforbud for energidrikk til de under 16 år for å skape sammenheng med Stortingets anmodningsvedtak om 16-årsgrense for å kjøpe energidrikk, men har utover det ikke innspill til forslaget. *Ungdomsrådet i Lindesnes kommune* er positive til å ha strengere regler for reklame for usunne og skadelige produkter rettet mot barn og unge, men mener det bør vurderes å ha generelt strengere regelverk uavhengig av målgruppe. Videre mener Ungdomsrådet at produktplassering av usunne og skadelige produkter, særlig knyttet til kjendiser eller lignende er unødvendig og kan begrenses.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag skriver at de mener at foreslått tillegg til matlovens § 10 ikke er direkte problematisk, men at et hensyn til helse ikke må gå på bekostning av jordbrukspolitiske mål og miljøvennlig matproduksjon. Om departements vurdering knyttet til å synliggjøre og styrke

matloven som folkehelselov, uttaler *NHO Mat og Drikke* følgende:

«NHO Mat og Drikke mener at en slik tilnærming krever en bredere og mer helhetlig tilnærming enn det den foreslåtte endringen og høringsnotatet legger opp til. Vi oppfatter at både den foreslåtte endringen og mulige framtidige behov for endringer i matloven f.eks. relatert til GMO, matsvinn mv. vil kunne trekke matloven i en retning som ikke var tilsiktet da den ble laget. Vi ser behov for et dynamisk regelverk, men også et behov for å se endringer i sammenheng.»

Noen høringsinstanser benyttet høringen til å komme med innspill til utredningsarbeidet om forskriftsfestet markedsføringsforbud av usunn mat og drikke overfor barn. *Virke* og *NHO Mat og Drikke* stiller spørsmål om Mattilsynet vil være det mest egnede tilsynsorganet for fremtidige forskriftsfestede krav, og viser til delegeringsmuligheten i matloven § 23. *Forbrukerrådet* oppfordrer departementet til å vurdere om Forbrukertilsynet skal være tilsynsmyndighet også for det kommende forbudet, og har konkrete innspill knyttet til hvordan utmåling kan reguleres. Videre understreker de at en ny forskrift bør beskytte barn i alle aldre mot markedsføring av usunn mat og

drikke, og viser til at barn defineres etter barnekonvensjonen som alle mennesker under 18 år. De vil ha et regelverk som tydelig anerkjenner hylleplass og emballasje som en del av markedsføringen, og en effektiv tilsynsmyndighet med bøte- og inndragningsmyndighet.

Seks instanser har kommentert departementets vurdering av at det ikke er behov for endring i matloven for å tilrettelegge for regelverk med aldersgrense for energidrikk. *Forbrukerrådet*, *Skien kommune*, *Tønsberg kommune* og *Den norske tannlegeforening (NTF)* støtter departementets vurdering og forslag, men *NTF* understreker at dersom det skulle være noe usikkerhet knyttet til aldersgrense, så støtter de en tydeliggjøring. *NHO Mat og Drikke* mener at rekkevidden av § 12 bokstav b er uklar jf. forarbeidene, og at en nærmere presisering kan være hensiktsmessig. *BROD* skriver at det ikke er umiddelbart innlysende at en hjemmel som er brukt til å regulere aldersgrenser og krav om «sprøytesertifikat» for kjøp av plantevernmidler skal være relevant for å kunne innføre en ny type aldersgrense for kjøp av drikkevarer. Videre understreker de at dersom vi skal sikre tydelige og uomtvistelige hjemmelsgrunnlag, er deres vurdering at det hadde vært ryddigere å fremme forslag om en ny hjemmel eller en presisering i matloven § 12 bokstav b.

7 Departementets vurderinger og forslag

7.1 Ny forskriftshjemmel for merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler

7.1.1 Behovet for ny forskriftshjemmel

Elementene som inngår i forslaget anses allerede å være dekket av gjeldende hjemmelsgrunnlag i matloven, jf. omtalen over i punkt 4.5. Likevel mener departementet at det er hensiktsmessig å foreslå en tydeligere forskriftshjemmel i matloven for å kunne gi forskriftsregler om markedsføring for å fremme helse. Innspillene fra NHO Mat og Drikke og Norsk Bonde- og Småbrukarlag understreker behovet for å synliggjøre matloven som folkehelselov. Videre viser innspillet fra Mattilsynet behovet for å unngå tvil rundt rettsgrunnlaget for å fastsette forskriften som Stortinget har anmodet regjeringen om. Departementet viser for øvrig til følgende begrunnelse i høringsnotatet, som fortsatt anses gjeldende:

«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 forskriftshjemlene. 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.»

Det er spesielt det å gi klart hjemmelsgrunnlag for forskriftsregler om begrensninger i markedsføring av visse næringsmidler, som har bidratt til behovet for forslaget som fremmes i denne proposisjonen. I den forbindelse viser departementet til følgende begrunnelse og vurdering i høringsnotatet om lovendring, som fortsatt anses aktuell:

«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 innført i forskrift om markedsføring av kosmetiske inngrep § 4.»

7.1.2 Plassering av ny forskriftshjemmel

Det er ingen høringsinstanser som har stilt spørsmål om matloven er hensiktsmessig plassering for en slik forskriftshjemmel. NHO Mat og Drikke antyder imidlertid i sitt innspill at dette er noe som kan komme opp i forbindelse med forslag til konkrete forskriftsregler. Til dette viser departementet til følgende vurderinger i høringsnotatet, som fortsatt anses aktuelle:

«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 særlovgivning».

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 tolknings spørsmål, og til å tydeliggjøre matloven som folkehelselov.»

Departementet opprettholder forslaget om at bestemmelsen bør inngå i matlovens kapittel II Generelle krav og forpliktelser. Denne plasseringen vil etter departementets syn bidra til at det blir tydelig for de som omfattes av lovverket om næringsmidler, at de kan se til denne bestemmelsen for å orientere seg om hvilke krav og forpliktelser som gjelder for dem. Videre opprettholder departementet forslaget om å innta den nye forskriftshjemmelen i et nytt ledd i § 10, og viser til følgende begrunnelse fra høringsnotatet:

«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.»

7.1.3 Utforming av ny forskriftshjemmel

Departementet opprettholder forslaget om 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. Forslaget til ny bestemmelse i § 10 nytt tredje ledd, lyder dermed slik:

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

Når det gjelder innspillene fra NHO Mat og Drikke og BROD om at forskriftshjemmelen er for vid, vil departementet vise til at matloven er utformet som en rammelov og at systematikken ikke legger opp til detaljreguleringer i selve loven. Dette gjøres i forskrift. Departementet ser ikke at det er grunnlag for å endre dette systemet her. En slik måte å regulere «merking», «presentasjon», «reklame» og «markedsføring» på, følger allerede i dag av matloven og det samsvarer med system i annet lovverk, bl.a. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven). Videre vil departementet understreke begrensningen som ligger i at forskrifter hjemlet i den foreslåtte bestemmelsen må gjelde forhold på matlovens område, avgrenset til næringsmidler, og at det er en forutsetning at den aktuelle forskriftens mål er å «fremme helse». Dersom nye forskriftsregler skal hjemles i den nye bestemmelsen, krever det på vanlig måte egen utredning og høring.

Mattilsynet har stilt spørsmål om det er hensiktsmessig at forslaget kun skal gjelde nærings-

midler, mens både første og andre ledd i § 10 og de fleste andre bestemmelsene i matloven gjelder for alle produkter som er omfattet av loven. Forslaget var 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, inngikk dermed ikke i forskriftshjemmelen som ble foreslått. Departementets utredning om behovet for slik forskriftshjemmel har vært avgrenset til næringsmidler, og det har ikke kommet innspill som tilsier at det er behov for slik forskriftshjemmel knyttet til andre produkter som reguleres i matloven. Departementet ser derfor ikke noe behov for å utvide forskriftshjemmelen.

BROD spilte inn at forslaget gir departementet bred myndighet til å fastsette reguleringer, som både enkeltvis og i sum kan være til dels svært inngripende både overfor næringsliv og borgere. I lys av dette vil departementet understreke at nye forskriftsregler som foreslås hjemlet i den nye bestemmelsen krever egen utredning og høring før de kan innføres. Forskriftshjemmelen som foreslås er også avgrenset til virksomheter som pliktsubjekter. Videre vil det kun gjelde virksomhet etter matlovens definisjon, jf. omtalen over i punkt 4.4. Dersom andre pliktsubjekter skal omfattes, må dette tydelig angis i forskriftshjemmelen. Det har ikke vært foreslått i denne omgang. Private ytringer og handlinger og virksomhet som ikke er omfattet av matloven, kan derfor ikke reguleres i forskrift med hjemmel i § 10 nytt tredje ledd.

I lys av spørsmål fra FHI om hvorvidt forslaget åpner for å hjemle regulering av sponning for avgrensede produktkategorier av arrangementer som retter seg mot barn og indirekte markedsføring rettet mot barn, vil departementet understreke at sponning kan regnes som «markedsføring» dersom siktemålet er å fremme omsetning overfor forbrukere. Sponning kan f.eks. innebære offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person, med den hensikt eller den direkte eller indirekte virkning å fremme omsetningen av et produkt. Den kan ha som siktemål å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste. Når dette er gjort i markedsføringsøyemed, vil slik sponning være dekket av «markedsføring». Videre vil departementet vise til omtalen av markedsføring i høringsnotatet, som omfatter enhver kommunikasjon eller handling foretatt i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere, og at det vil dekke både direkte og indirekte reklame av produkter omfattet av matloven. FHI

foreslår at det kan vurderes om lovforslaget kan endres noe for å ivareta aspektene knyttet til sponning og indirekte markedsføring. Departementet kan ikke se at det er behov for dette, da sponning og indirekte markedsføring anses dekket av markedsføringsbegrepet. Departementet har imidlertid foreslått merknader til bestemmelsen som tydeliggjør dette. Se nedenfor i punkt 10 om merknader til bestemmelsen.

I lys av at NFE understreker viktigheten av at presentasjon også dekker produktplassering i kiosker og matbutikker, vil departementet vise til at med «presentasjon» menes måten varen omsettes på, dets form, utseende eller emballasje, måten den ordnes på og de omgivelser de frambyes i. Dette omfatter plassering av produkter på utsalgssted. Departementet har i merknader til bestemmelsen tydeliggjort hva som inngår i «presentasjon». Se nedenfor i punkt 10 om merknader til bestemmelsen.

Videre har NFE etterspurt hva det innebærer at det å «fremme helse» kan endre seg over tid. De mener også at det er viktig å ha klare rammer for hvordan man avgjør hva som er sunt eller helsefremmende og hva som er usunt når det gjelder regulering av reklame for mat, drikke og kosttilskudd. Sistnevnte forhold er noe som må overlates til ev. forskriftsarbeid. Når det gjelder det første spørsmålet, er det uklart for departementet hva det siktes til. Formuleringen «fremme helse» er inntatt i forskriftshjemmelen for å sikre en tydelig sammenheng med et konkret formål i matloven. For hva som inngår i dette formålet, viser departementet til omtalen om matlovens formål, over i punkt 4.2. Departementet har også lagt inn en merknad til bestemmelsen som tydeliggjør hva som inngår i «fremme helse». Se nedenfor i punkt 9 om merknader til bestemmelsen.

Departementet ser at det ved den nye bestemmelsen kan oppstå spørsmål om hvor grensen går for å benytte andre ledd eller nytt tredje ledd. Matilsynet har bl.a. stilt spørsmål ved om forslaget til nytt tredje ledd i § 10 skal leses uavhengig av første ledd og spørsmål ved hvilke forhold som skal omfattes av forskriftshjemlene i henholdsvis andre og tredje ledd i § 10. Departementet mener, som også omtalt ovenfor i punkt 4.5.2, at andre ledd kan leses uavhengig og ikke kun begrenset til forholdene i første ledd. Tilsvarende vil gjelde for nytt tredje ledd, og departementet presiserer dette i punkt 9 i merknader til den nye bestemmelsen. Når det gjelder avklaring av hvilke forhold som skal omfattes av de ulike forskriftshjemlene i § 10, ser departementet at det i noen tilfeller vil være mulighet for å vurdere ulike alternative

hjemmelsgrunnlag, mens det i andre tilfeller vil være tydeligere at nytt tredje ledd vil gi et bedre grunnlag for nye forskriftsregler. Dette er en tilsett endring og departementet anser at det kan gis nærmere veiledning om dette i merknadene til den nye bestemmelsen. Se punkt 10 nedenfor om merknader til bestemmelsen.

7.2 Presiserende forskriftshjemmel for aldersgrense for næringsmidler

Departementet er enig med flertallet av de som har uttalt seg om vurderingene i høringsnotatet knyttet til ev. behov for presiserende forskriftshjemmel om aldersgrense. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i matloven for å tydeliggjøre at det kan fastsettes aldersgrense i forskrift.

Departementet er ikke enig med NHO Mat og Drikke og BROD i at gjeldende regler i matloven § 12 bokstav b er uklare, eller i uttalelsen fra BROD om at gjeldende forskriftshjemmel skal benyttes og forstås ulikt ut fra hvilket område under matloven det gjelder. Hjemmelen i § 12 bokstav b, gir mulighet for å fastsette aldersgrense for alle forhold som er regulert i matloven. Lovhjemmelen og forarbeidene begrenser ikke bestemmelsen til enkelte områder eller produkter under matloven. I Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) merknad til § 12 gis det eksempler på forhold som kan forskriftsreguleres. Begrensning av omsetning knyttet til næringsmidler er også nevnt der. Departementet vil imidlertid understreke at bruken av bestemmelsen er avgrenset til å gjelde gjennomføring av lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

8 Endringer i tobakksskadeloven

For å få en mer helhetlig forvaltning av tobakksskadeloven, vil departementet flytte forvaltnings- og tilsynsansvaret for den kommende registreringsordningen for e-sigaretter fra Direktoratet for medisinske produkter til Helsedirektoratet. Dette vil samle forvaltningsmiljøet ett sted og bidra til en mer samordnet gjennomføring av tobakksdirektiv 2014/40/EU, som forventes å tre i kraft i Norge i 2025. Det foreslås derfor at tobakksskadeloven § 34 a om registreringsordningen for e-sigaretter og § 35 om tilsynsansvar oppdateres i tråd med ny ansvarsdeling.

For øvrig foreslås en teknisk endring i § 35 første ledd for å tydeliggjøre at ikke bare kommu-

nene, men også Helsedirektoratet, har tilsynsansvar for produkter som er forbudt i medhold av tobakksskadeloven § 42. Ved en inkurie mangler videre § 41 om forbud mot eksport av snus i angivelsen av Helsedirektoratets tilsynsansvar i § 35.

Ovennevnte lovendringer anses av teknisk karakter og har derfor ikke vært vurdert som nødvendige å sende på alminnelig høring. Flyttingen av ansvaret for registreringsordningen for e-sigaretter har vært drøftet med berørte etater og følges opp i tråd med alminnelige budsjettprosesser. Flyttingen innebærer ingen realitetsendring i helseforvaltningens oppfølging av den aktuelle registreringsordningen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til tydelig forskriftshjemmel i matloven vil i seg selv ikke medføre økte administrative eller økonomiske kostnader. I forbindelse med utarbeiding av forskriftsregler som hjemles i bestemmelsen, vil man måtte utrede og høre de økonomiske og administrative konsekvensene i sammenheng med det konkrete forslaget. Den nye forskriftshjemmelen vil imidlertid kunne

avskjære en del tvils- og tolkningsspørsmål som følger av dagens rettslige utgangspunkt.

Endringsforslagene i tobakksskadeloven vil i seg selv ikke medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Flyttingen av ansvaret for registreringsordningen for e-sigaretter fra Direktoratet for medisinske produkter til Helsedirektoratet vil gjøres innenfor gjeldende budsjettammer.

10 Merknader til lovforslaget

Til matloven ny § 10 tredje ledd

Ny forskriftshjemmel i matloven § 10 nytt tredje ledd skal sikre et tydelig hjemmelsgrunnlag for å forskriftsfeste regler om begrensninger i merking, presentasjon, reklame og markedsføring av næringsmidler begrunnet i helsehensyn. Lovhjemmelen skal ikke tolkes avgrensende til bare å omfatte kravene i første ledd om at informasjonen skal være korrekt og ikke villedende. Det er dermed ikke krav om at forholdene fastsatt i ev. nye forskriftsregler f.eks. er knyttet til villedende informasjon.

Videre er bestemmelsen tydelig koblet opp mot formålet om å fremme helse, og derfor avgrenset til folkehelseområdet og ernæringspolitiske målsetninger. Den nye bestemmelsen tydeliggjør at det kan gis forskriftsbestemmelser som skal bidra positivt til å fremme helse.

Nye forskriftsregler som hjemles i den nye bestemmelsen, kan kun gi forpliktelser overfor de som driver virksomhet på matlovens område. Avgrensningen innebærer at bestemmelsen ikke kan benyttes til å sette krav til de som driver aktivitet i privat og ikke-kommersielt øyemed, jf. definisjonen av virksomhet i matloven § 4 nr. 1. Videre er bestemmelsen i nytt tredje ledd avgrenset til å gjelde for næringsmidler. Dette innebærer at den ikke kan benyttes på andre produkter som reguleres i matloven, som f.eks. plantevernmidler og gjødselvarer.

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. Dette omfatter plassering av produkter på utsalgssted og dekker dermed plassering av produkter i bl.a. kiosker og matbutikker.

Med «reklame» menes «enhver form for framstilling i forbindelse med forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet, for å fremme levering av varer eller tjenester, herunder fast eiendom, rettigheter og forpliktelser», jf. matinformasjonsforordningen som viser til definisjon av «reklame» i artikkel 2 (a) i direktiv 2006/114/EF

(reklamedirektivet). På matlovens område innebærer dette at «reklame» omfatter opplysninger om produkter som kan være gitt atskilt fra varen, men som kan gis i ethvert medium og i enhver form. Det dekker også opplysninger over internett, reklame i aviser og postordre. Det dekker videre reklame på utsalgssteder.

Med «markedsføring» menes kommunikasjon eller handling foretatt i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere. Det inkluderer all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetning bl.a. opplysninger om produkter som kan være gitt atskilt fra varen, men som kan gis i ethvert medium og enhver form, som over internett, markedsføring i aviser og postordre. Markedsføring på utsalgssteder er også omfattet, herunder utdeling av prøver eller annen form for salgsfremmende tiltak direkte overfor forbrukeren på detaljstnivå. Det kan f.eks. være bruk av spesialutstillinger, rabattkuponger, premier eller salgskampanjer, tapsgivende tilbud og lokketilbud. Begrepet «markedsføring» omfatter enhver handling foretatt i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere, både direkte og indirekte markedsføring. Dette innebærer at «markedsføring» er et overordnet begrep som bl.a. omfatter begrepene «merking», «presentasjon» og «reklame» dersom slike forhold anvendes i næringsøyemed for å fremme omsetning overfor forbrukere. Sponsing og produktplassering kan også regnes som «markedsføring», dersom siktemålet er å fremme omsetning overfor forbrukere.

Forholdene som reguleres i nytt tredje ledd, overlapper noe med forholdene som er regulert i forskriftshjemmelen i andre ledd. Dette innebærer at det i enkelte tilfeller må foretas et valg av mest hensiktsmessig hjemmelsgrunnlag for nye forskriftsbestemmelser. I enkelte tilfeller vil nytt tredje ledd gi et klart tydeligere grunnlag enn det som ligger i andre ledd. Dersom forskriftens formål er å fremme helse, bør nytt tredje ledd benyttes. Bestemmelsen i nytt tredje ledd kan bl.a. benyttes til å stille krav til presentasjon av næringsmidler for å fremme helse, som begrensninger i salg av godteri ved siden av leker eller

krav til emballasjens utforming. Videre kan den benyttes til å stille krav til merking for å fremme helse, f.eks. krav om helseinformasjon eller mer detaljert informasjon på næringsmidler for å støtte opp om ernæringspolitiske målsetninger. I tillegg kan den benyttes til å innføre begrensninger på markedsføring av avgrensede kategorier næringsmidler eller til avgrensede befolkningsgrupper, f.eks. et forskriftsfestet forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn. Bestemmelsen kan imidlertid ikke benyttes til å fastsette et totalforbud mot markedsføring.

Til tobakksskadeloven § 7

Som følge av at § 35 annet ledd oppheves, er det behov for å endre henvisningene til § 35 i § 7 første og annet ledd.

Til tobakksskadeloven § 34 a

Som følge av at ansvaret for registreringsordningen for e-sigaretter flyttes fra Direktoratet for medisinske produkter til Helsedirektoratet, er det behov for å endre § 34 a første ledd i endringslov

10. februar 2017 nr. 5, slik at ansvarlig myndighet etter loven oppdateres.

Til tobakksskadeloven § 35

Ved en inkurie mangler Helsedirektoratets tilsynsansvar for tobakksskadeloven §§ 41 og 42, som hjemler hhv. forbudet mot snuseksport og produktforbud, i opplistingen i § 35. Bestemmelsene er derfor tatt inn i tobakksskadeloven § 35 *første ledd* om Helsedirektoratets tilsynsansvar.

Annet ledd oppheves som følge av at ansvaret for registreringsordningen for e-sigaretter flyttes fra Direktoratet for medisinske produkter til Helsedirektoratet. Dette gjelder både lov 9. mars 1973 nr. 14 og endringslov 10. februar 2017 nr. 5.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse)

I

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. skal

§ 10 nytt tredje ledd lyde:

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

II

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader gjøres følgende endringer:

§ 7 første og annet ledd skal lyde:

Kommunen kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 35 *annet ledd*.

Sysselmesteren, eventuelt Longyearbyen lokalstyre, kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 35 *tredje ledd*.

§ 35 første ledd skal lyde:

Helsedirektoratet fører tilsyn med at §§ 6, 8, 11, 12, 14 til 24, 30 til 34 *d*, 36 *b*, 36 *c*, 41 og 42 og

forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene, overholdes.

§ 35 annet ledd oppheves. Nåværende tredje til syvende ledd blir annet til sjettede ledd.

III

I lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakkskadeforskriften (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger) gjøres følgende endringer:

§ 34 a første ledd skal lyde:

Det er forbudt å føre inn i Norge eller selge elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som ikke er registrert hos *Helsedirektoratet*.

§ 35 annet ledd oppheves.

IV

1. Endringene under I og III trer i kraft straks.
2. Endringene under II gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
