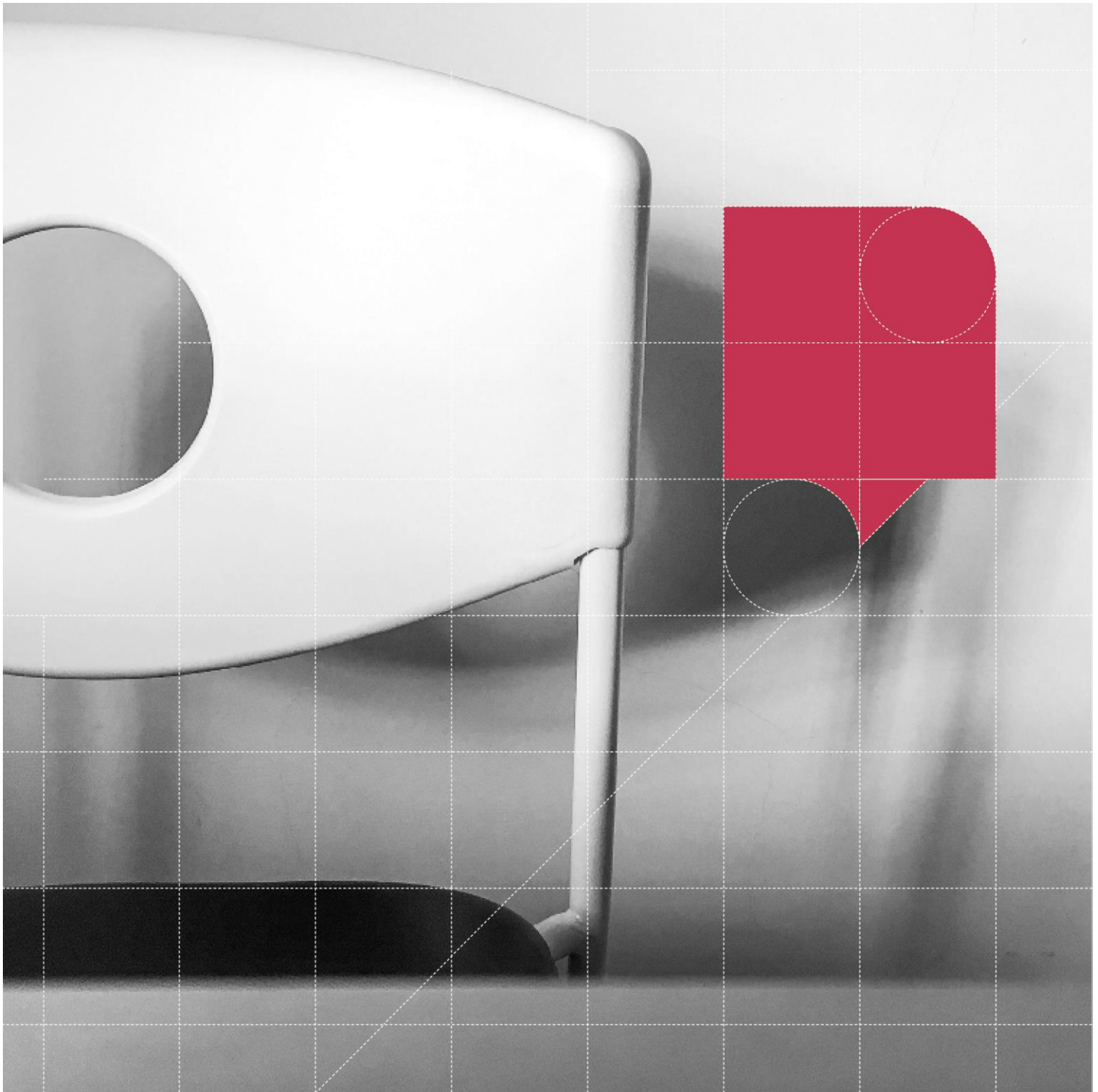


Regelrådets uttalelse

Om: **Forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr**
Ansvarlig: **Helse- og omsorgsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.:
24/3017

Vår ref.:
2024/11

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Dato:
13.11.2024

Uttalelse

Om: **Forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr.

Regelrådet mener at utredningen er grundig på mange områder, blant annet når det gjelder individ og samfunnsutfordringene på folkehelseområdet, herunder utfordringene knyttet til markedsføring av usunn mat. Det er imidlertid enkelte svakheter i alternativvurderingen og i utredningen av virkninger for næringslivet. Regelrådet vil særlig nevne følgende punkter som burde vært nærmere utredet: Hensynet til virksomheter (ofte små og lokale virksomheter) som naturlig bruker eget firmanavn på produktene. De praktiske utfordringene knyttet til aldersgrensen, og foreslått regulering av reklame som henvender seg til foreldre som kjøper mat og drikke til barn. Regelrådet savner også en vurdering av årsaken til at de konkrete produktene står på produktkategoriseringslista og en vurdering av gebyrnivået for overtredelsesgebyr. På denne bakgrunn mener Regelrådet at høringsnotatet på det nåværende tidspunkt inneholder mange ubesvarte spørsmål.

Regelrådet vil anbefale at mindre byrdefulle alternativer enn det markedsføringsforbudet som departementet foreslår blir grundigere utredet. Et slikt alternativ kan for eksempel være å videreutvikle selvreguleringsordningen Matbransjens faglige utvalg (MFU).

På denne bakgrunn mener Regelrådet at målene ikke kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til en ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Forslaget til forskrift inneholder blant annet et markedsføringsforbud for gitte produkter på en produktkategoriseringsliste. Forskriften inneholder også en unntaksbestemmelse som sier noe om bruk av firmanavn og logo, utforming, emballasje og oppstilling på utsalgssted. Videre inneholder høringsnotatet også et forslag til ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr for brudd på forskriften.

Bakgrunnen for forslaget er [Meld. St. 15 \(2022–2023\) Folkehelsemeldinga - Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar](#), anmodningsvedtak fra Stortinget, anbefalinger fra Verdens helseorganisasjon (WHO) og kjente utfordringer knyttet til markedsføring av næringsmidler som ikke bør utgjøre en stor del av kostholdet.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler mot barn berører flere næringer. Mat og drikkeprodusenter blir berørt gjennom produktene de lager og selger. Forskjellige typer butikker som blant annet dagligvarebutikker, kiosker og lekebutikker blir berørt gjennom salg av produktene. Videre får endringen virkninger for markedsføringsbransjen og konkurransevilkår generelt. På denne bakgrunn uttaler Regelrådet seg om forslaget til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av veileder til utredningsinstruksen at man i problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Dette kalles nullalternativet og er sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene. Regelrådet savner en vurdering av nullalternativet i høringsnotatet.

Regelrådet mener at departementet gir en god beskrivelse av individ og samfunnsutfordringene på folkehelseområdet. Videre gir departementet en oversikt over utfordringene knyttet til markedsføring.

Departementet gir også en god beskrivelse av det generelle målet med forslaget. Klare og etterprøvbare mål er viktige for å kunne evaluere tiltak både underveis og etter at de er iverksatt, og er også en rettesnor for å utlede hvilke tiltak som er relevante. Regelrådet mener på denne bakgrunn at departementet med fordel kunne gitt en mer konkret målbeskrivelse i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet også har omtalt tre alternative modeller til et forskriftsfestet forbud, blant annet en videreføring/endring av MFU-ordningen. Etter Regelrådets vurdering kan det i mange tilfeller være viktig å vurdere selvregulering som et reelt alternativ til et forbud. Etter Regelrådets vurdering er mulige endringer i MFU-ordningen ikke grundig nok utredet til at det er mulig å slå fast om denne ordningen kan nå målene. Regelrådet mener derfor at de alternative modellene burde vært grundigere utredet som reelle alternativer.

Departementet er tydelig på at et forskriftsfestet forbud er den foretrukne løsningen. Det er imidlertid en del uavklarte spørsmål i forslaget til forskrift som departementet ber om høringsinstansene syn på.

Regelrådet registrerer at forslaget til forskrift allerede er notifisert gjennom The Technical Regulations Information System (TRIS). Formålet med TRIS er å forebygge tekniske handelshindringer. Poenget med notifiseringen er å oppdage hindringer før de har noen negative effekter. Regelrådet stiller spørsmål ved om notifiseringen skyldes at departementet er usikre på om forbudet er i samsvar med EØS-retten.

Regelrådet finner det positivt at det er gjort rede for tilsvarende reguleringer i en rekke andre land. Problemene som departementet søker å løse i dette høringsnotatet er ikke særnorske. Det er derfor positivt at erfaringer fra andre tas med i utredningen. Departementet har imidlertid ikke gjort rede for hvilke ordninger som gjelder i Sverige og Danmark. Vi har mange likheter med Sverige og Danmark, blant annet felles markeder på flere områder. Vurdering av erfaringer fra Sverige og Danmark med tanke på like konkurransevilkår og mulig bilateralt og internasjonalt samarbeid ville styrket utredningen.

Regelrådet kan ikke se at næringsmiddelkategoriene i vedlegg I er drøftet i høringsnotatet. Det fremgår av høringsnotatet at deler av listen er en videreføring av MFU-ordningen, men det har også kommet inn en rekke nye produkter etter forslag fra Helsedirektoratet. Regelrådet kan ikke se at det i høringsnotatet er drøftet hvilke næringsmidler som eventuelt bør stå på listen og hvorfor. Dette er en svakhet ved utredningen siden alle reglene i forskriften tar utgangspunkt i næringsmiddelkategoriene i vedlegg I.

Regelrådet legger til grunn at vedlegget er en del av forskriften og at vedlegget ikke kan endres uten høring mv. Eventuelle endringer i næringsmiddelkategoriene vil ha store virkninger for næringslivet.

Når det gjelder overtredelsesgebyr kan Regelrådet ikke se at det er utredet alternative løsninger. Departementet burde vurdert nivået på terskelverdiene og vurdert hvilke bestemmelser som bør omfattes av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. I høringsnotatet viser departementet kun til forslaget om å heve den øvre rammen for overtredelsesgebyr på arbeidsmiljøområdet, uten å gjøre egne vurderinger.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet kan ikke se at berørt næringsliv er beskrevet i høringsnotatet med antall bedrifter og bransjer. Høringsnotatet som helhet gir likevel en god forståelse av hvilke bransjer som blir berørt, gjennom beskrivelser og eksempler. En tydeligere beskrivelse av berørt næringsliv ville likevel vært nyttig, og kunne gitt departementet et bedre grunnlag for å beregne kostnadene for næringslivet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Enkelte kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet er kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Det er imidlertid mangler i utredningen.

Regelrådet kan ikke se at departementet har utredet virkningene av forslaget til næringsmiddelkategorier i vedlegg I til forskriften. Departementet nevner i høringsnotatet noen uheldige utslag og noen usikkerhetsmomenter knyttet til produktkategoriene på lista, uten at virkningene er tilstrekkelig utredet, og uten at det er drøftet mulige løsninger.

Forslaget til forskrift inneholder mange skjønnsvurderinger som gjør det vanskelig å forstå hvor grensene går. For eksempel foreslår departementet at markedsføringsforbudet skal gjelde for personer under 18 år. Aldersgrensen gir en del utfordringer. Aldersgrensen kan være vanskelig for næringslivet å forholde seg til fordi det i praksis ofte er vanskelig å bestemme eksakt hvilken aldersgruppe markedsføringen treffer. Videre fremgår det av høringsnotatet at uavhengig av om markedsføringen er rettet mot barn, skal markedsføring av produkter omfattet av vedlegg I heller ikke forekomme på en måte som oppfordrer voksne til å kjøpe produktet til barn. Regelrådet mener på denne bakgrunn at bestemmelsen samlet sett kan ligne et markedsføringsforbud for næringsmiddelkategoriene i vedlegget. Regelrådet savner derfor en nærmere vurdering av den praktiske gjennomføringen knyttet til aldersgrensen og at voksne kan bli påvirket til å kjøpe noe til barn.

En annen problemstilling som er uklar i høringsnotatet er hvilket firmanavn det er tiltatt å bruke. Det fremgår av forslaget til forskrift at sponing som kun innebærer bruk av sponsors firmanavn og logo er tillatt. Regelrådet savner en nærmere vurdering av hvilket firmanavn som kan brukes når en virksomhet er en del av et større konsern, og hvilke navn virksomheten har lov til å bruke. Et eksempel her er «Freia» som brukes i Norge, og ikke Mondelēz International som egentlig er firmanavnet. Videre nevner departementet i høringsnotatet utfordringen der produkt og firmanavn er det samme, for eksempel «Lerum» uten at dette problemet er tilstrekkelig utredet.

De to eksemplene ovenfor viser etter Regelrådets vurdering at det er behov for tydelig og omfattende veiledning for å forstå forskriften slik den nå fremstår. Behovet for å forstå reglene bør fortrinnsvis løses gjennom klarere og tydeligere forskriftsbestemmelser, eventuelt med tilhørende veiledning dersom det er nødvendig.

Regelrådet kan ikke se at konkurransevirkningene er tilstrekkelig utredet. Forslaget vil bare gjelde for norsk næringsliv. Det vil dermed ikke være mulig å stoppe markedsføring fra utlandet. Det betyr at barn uansett vil kunne bli påvirket av slik reklame fra utenlandske aktører i utenlandske kanaler. Dette får konkurransevirkninger for norsk næringsliv som ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet. Videre vil dette «hullet» i forbudet ha betydning for måloppnåelsen. Forbudet kan også medføre at det blir vanskelig å komme inn på det norske markedet innenfor de aktuelle næringsmiddelkategoriene i vedlegget. Det er vanskelig å komme inn i et marked når du ikke kan reklamere. Dette kan etter Regelrådets vurdering medføre en handelshindring som burde vært nærmere utredet i høringsnotatet.

Regelrådet finner det positivt at departementet har drøftet nyttevirkninger for samfunnet av forslagene. Det vises til at mindre usunn mat og dermed lavere forekomst av overvekt har gode virkninger på folkehelsen. Det konkluderes dermed med at tiltak som gir dette resultatet, har god samfunnsøkonomisk avkastning. Regelrådet er imidlertid usikker på vurderingen av nyttevirkningen av tiltaket som foreslås. Herunder savner Regelrådet en vurdering av i hvor stor grad reklameforbudet vil redusere påvirkningen barn og unge utsettes for, gitt at det fortsatt vil være mulig å reklamere i sosiale medier og på TV/strømme-tjenester som ikke sendes fra Norge. Videre mangler det en vurdering av om mindre reklame faktisk gir større virkninger på adferd sammenlignet med MFU-ordningen.

Virkningene av å innføre overtredelsesgebyr for brudd på forskriftens bestemmelser er ikke vurdert. Dette er særlig uheldig når regelverket inneholder mange skjønnsbestemmelser. Uklare regler kan føre til at virksomheter kan bli straffet hardt for tvilstilfeller. Regelrådet registrerer videre at departementet foreslår å innføre samme gebyrnivå som på arbeidsmiljøfeltet uten at behovet for et så høyt gebyrnivå er vurdert og uten at virkningene for de berørte er tilstrekkelig utredet.

Avslutningsvis kan Regelrådet ikke se at virkningene for næringslivet er forsøkt tallfestet. Et forsøk på tallfesting, gjerne ved et eksempel, kunne besvart flere spørsmål om den praktiske gjennomføringen som Regelrådet savner.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

En vellykket gjennomføring forutsetter etter Regelrådets vurdering at departementet fastsetter forskriftsbestemmelser som er mer konkrete og mindre skjønnsmessige enn det forskriftsutkastet tilsier. Videre er det en forutsetning at det finnes løsninger på en rekke ubesvarte spørsmål i høringsnotatet, som ikke gir en urimelig ulempe for produsentene og særlig de små bedriftene.

Videre vil en vellykket gjennomføring være avhengig av at tilsynsmyndigheten finner et passende gebyrnivå, en hensiktsmessig tilsynspraksis og får til et godt samarbeid med det seriøse næringslivet. Etter Regelrådets vurdering burde disse forholdene vært vurdert i høringsnotatet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god

regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Hensynet til små virksomheter er ikke vurdert i utredningen. Det vil være vanskeligere for små virksomheter å tilpasse seg reglene i forskriften enn store. For eksempel kan reglene om bruk av firmanavn og logo være vanskeligere å forholde seg for små virksomheter hvor firmanavn og produktnavn gjerne henger sammen. Dette er særlig vanlig for små, lokale produsenter. Disse forholdene burde vært grundigere utredet.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet at berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen. Det er en fordel å involvere berørt næringsliv i utredningsprosessen da disse kan gi nyttige innspill som øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenkling for næringslivet. Forslaget vil gi nye byrder i form av at produkter må endres for å unngå forbudet, eventuelt at markedsføringen må endres for ikke å være i strid med forbudet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremgår ikke av utredningen hvorvidt departementet har en plan for å evaluere regelverket. Forslaget skal bidra til å nå store og viktige samfunns mål. Videre legger forslaget store begrensninger på næringslivet, og det er viktig å evaluere om målene nås. Dersom målene ikke nås, er det viktig å endre reglene for å unngå at næringslivet pålegges unødvendige byrder.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er det svakheter i utredningen. Blant annet finnes det mindre byrdefulle alternativer enn det markedsføringsforbudet som departementet foreslår. Et slikt alternativ kan være å videreutvikle selvreguleringsordningen MFU. En videreutvikling av denne ordningen er imidlertid ikke tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at målene ikke kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.