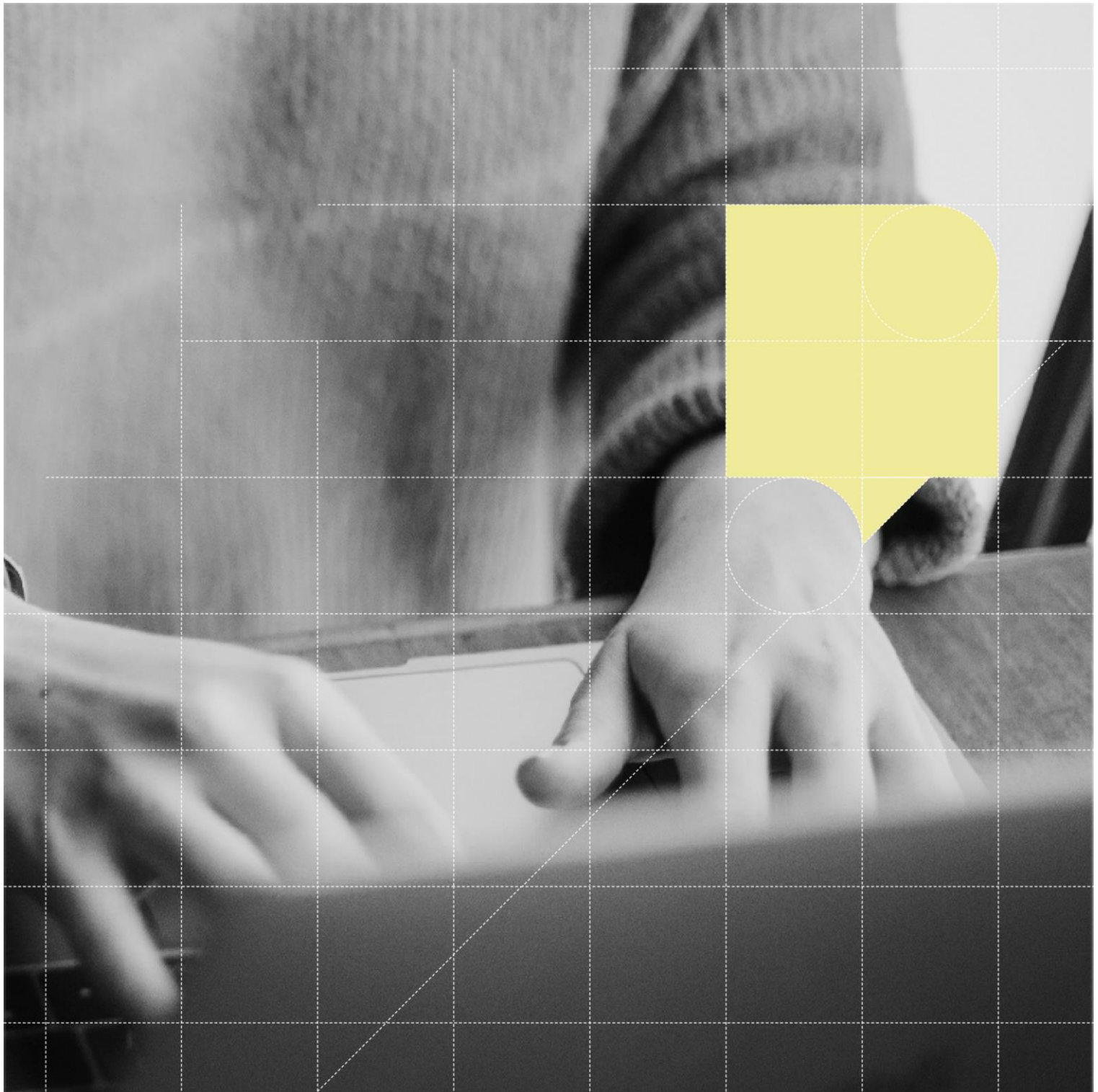


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i markedsføringsloven – Barns forbrukervern i digitale medier**

Ansvarlig: **Barne- og familiedepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Barne- og familiedepartementet

Deres ref.:

Vår ref.:

Vår saksbehandler:

Dato:

24/4139

2024/97

Marte Grønvold

19.12.2024

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i markedsføringsloven - Barns forbrukervern i digitale medier**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Barne- og familiedepartementets utredning av forslag til endringer i markedsføringsloven om barns forbrukervern i digitale medier. Forslaget innebærer at markedsføring som det er grunn til å forvente at barn kan se eller høre i sosiale medier og spill ikke skal inneholde omtale av, film eller bilder av eller henvisninger til ytelser som er uegnet for barn.

Regelrådet mener at forslaget berører mange næringsdrivende. Markedsføring gjennom sosiale medier og/eller spillplattformer er i dag en vanlig markedsføringskanal for store deler av norsk næringsliv. Det er viktig at markedsføringsregelverket er tydelig og enkelt å forholde seg til for næringslivet.

Utredningen har enkelte svakheter i besvarelsen av de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Det er gjelder særlig i beskrivelsen av berørt næringsliv og forutsetninger for vellykket gjennomføring. Videre kunne beskrivelsen av problemet som skal løses, anbefaling av tiltak og virkninger av disse vært grundigere. Regelrådet mener imidlertid at det også er mange gode vurderinger i besvarelsen av disse spørsmålene. Gjennomgangen av alternative tiltak og prinsipielle spørsmål er omfattende og grundig.

Regelrådet mener spesifisering gjennom forskrift kan gjøre det lettere for næringslivet å forstå og overholde det nye regelverket. I tillegg bør departementet vurdere hvordan berørt næringsliv skal informeres og veiledes om den nye bestemmelsen.

Regelrådet er usikre på om målene kan nås gjennom dette tiltaket. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at målene kan oppnås 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

Barne- og familiedepartementet har sendt på høring forslag til endringer i markedsføringsloven for å styrke barns forbrukervern i digitale medier. Departementet foreslår at markedsføring som det er grunn til å forvente at kan ses eller høres av barn i sosiale medier og spill, ikke skal inneholde omtale av, film eller bilder av eller henvisninger til ytelser som er uegnet for barn.

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 berører mange næringsdrivende, både influensere/innholdsprodusenter, sosiale medier, spillplattformer, og næringsliv som markedsfører sine tjenester gjennom influensere, sosiale medier og/eller spillplattformer. Dette er i dag en vanlig markedsføringskanal for store deler av norsk næringsliv. Det er viktig at markedsføringsregelverket er tydelig og enkelt å forholde seg til for næringslivet. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til saken.

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

Regelrådet mener at departementet har gitt en grundig og detaljert problembeskrivelse. Departementet har tallfestet barn og unges bruk av sosiale medier og eksponering for reklame. Det er også vist til undersøkelser og eksempler. Etter Regelrådets vurdering burde departementet gjort rede for hvor stor del av problemet som skyldes utenlandske aktørers markedsføring overfor norsk barn og unge.

Målet med forslaget kommer klart frem i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak og prinsipielle spørsmål

Departementet har gjort grundig rede for gjeldende regelverk og tidligere regelverksprosesser på dette området. Departementet har også vist til reguleringer i andre land og vurdert flere ulike utforminger av selve bestemmelsen i markedsføringsloven.

Videre er forslaget vurdert opp mot de forpliktelsene Norge har gjennom EØS-avtalen. Departementet har innhentet en ekstern rapport fra CMS Kluge Advokatfirma om hvilket

handlingsrom Norge har til å fastsette nasjonale regler på dette området. Departementet skriver at konklusjonen er at det vil være vanskelig og lite hensiktsmessig med særnorsk lovgivning for en rekke av problemstillingene de har identifisert.

Regelrådet mener at alternative tiltak og prinsipielle spørsmål er tilstrekkelig utredet. Det er positivt at departementet har gjort rede for forslag som har blitt vurdert i tidligere regelverksprosesser og at det er gjort en grundig vurdering av det nasjonale handlingsrommet. Regelrådet finner det positivt at handlingsrommet i EØS-retten er grundig vurdert, men registrerer at det fortsatt synes å være usikkerhet knyttet til det nasjonale handlingsrommet. Videre er det positivt at det vises til reguleringer i andre land. Regelrådet registrerer i den forbindelse at få land har egen regulering utover EU-regelverket på dette området. Håndheving er ikke en del av dette forslaget, men det er positivt at departementet har vist til arbeidet som gjøres for å bedre håndhevingen av regelverket.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Det er en svakhet ved utredningen at departementet i liten grad har beskrevet berørt næringsliv. Departementet burde ha gitt en grundigere beskrivelse av de ulike berørte aktørene, for eksempel hvor mange som berøres og om de er små eller store virksomheter. Departementet kunne også ha gitt mer informasjon om hvordan markedsføring i spill og på sosiale medier fungerer i praksis, hvem som har ansvar for markedsføringen og i hvor stor grad problematisk markedsføring skjer gjennom norske tilbydere og innholdsprodusenter.

Vi viser til veiledning på våre nettsider om hvordan man kan beskrive berørt næringsliv:

[Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://regelradet.no/utredning/utredning-om-hvordan-beskrive-berort-naeringsliv)

[Hvor kan utredere finne relevant statistikk om næringslivet? - Regelrådet \(regelradet.no\)](https://regelradet.no/utredning/hvor-kan-utredere-finne-relevant-statistikk-om-naeringslivet)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet vurderer at direkte virkninger for næringslivet, inkludert konkurransevirkninger og virkninger for små og mellomstore virksomheter, er tilstrekkelig utredet. Regelrådet mener imidlertid at departementet kunne vurdert indirekte virkninger nærmere. Departementet kunne med fordel vurdert hvilke tilpasninger næringslivet kan komme til å gjøre dersom regelverket blir vedtatt. Slike tilpasninger kan for eksempel være at det blir mindre egenprodusert reklame fra norske influensere og mer reklame direkte fra plattformene og mer uønsket markedsføring i mindre regulerte og/eller utenlandske plattformer.

Regelrådet kan ikke se at departementet tydelig har gjort rede for hvem som eventuelt skal straffes (pliktsubjektet) for markedsføring som bryter regelverket. Det er ofte flere parter involvert i markedsføringen, både den som betaler for markedsføringen, influensere/innholdsprodusenter som markedsfører ytelsen på sin plattform og plattformen selv. Influensermarkedsføring kan foregå ved at en annonsør betaler en influencer for å profilere annonsørens produkt eller tjeneste i sosiale medier. Det er imidlertid også vanlig at influenser får betalt direkte fra sosiale medieplattformer for annonser som blir plassert mellom influenserens egne innlegg. Dette er reklame influenseren ikke selv kan kontrollere. Hvem som er pliktsubjekt i de ulike tilfellene, burde være vurdert i utredningen.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet har vurdert tilsynsmyndighet, klageadgang og overtredelsesgebyr i forbindelse med forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Departementet skriver at det vil være begrensede muligheter til å håndheve brudd på den nye bestemmelsen der markedsføringen kommer fra et annet land. Departementet har ikke gjort rede for hvor stor andel av den aktuelle markedsføringen som kommer fra utlandet. Departementet skriver imidlertid at norsk ungdom følger flere utenlandske enn norske influensere. Videre er alle de store sosiale medieplattformene basert i utlandet, og mye markedsføring sendes i dag direkte fra plattformene. Regelrådet stiller spørsmål ved effekten av tiltaket hvis det kun kan håndheves overfor norsk aktører.

Departementet foreslår å innføre en rettslig standard fremfor å spesifisere i loven hvilke varer og tjenester det er forbud å markedsføre. Departementet foreslår en forskriftshjemmel for at departementet skal kunne fastsette i forskrift hvilke varer og tjenester som anses som uegnede, eller hvilke vurderingsmomenter som skal inngå i vurderingen. Departementet skriver at de vil vurdere forskriftsregulering. Regelrådet mener departementet raskt bør sette i gang et arbeid med å vurdere en forskrift som konkretiserer varer eller tjenester, eller vurderingsmomenter. Forskriften bør tre i kraft samtidig som den nye lovbestemmelsen. En nærmere spesifisering i forskrift vil gjøre det lettere for næringslivet å forstå og overholde det nye regelverket. I tillegg bør departementet vurdere hvordan berørt næringsliv skal informeres og veiledes, f.eks. gjennom samarbeid med bransjeorganisasjoner eller veiledere på nett.

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.

Regelrådet finner det positivt at hensynet til små og mellomstore virksomheter er vurdert. Utredningen inneholder ikke en beskrivelse av berørt næringsliv. Departementet kunne med fordel gjort rede for om det er mange små og mellomstore virksomheter som blir berørt av forslaget. Departementet skriver at det kan være mer byrdefullt for små og mellomstore næringsdrivende å vurdere og innrette seg etter kravene i den nye bestemmelsen. Departementet foreslår likevel ingen særlige tilpasninger for små og mellomstore virksomheter.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår av høringsnotatet at departementet har mottatt innspill fra ulike interesseorganisasjoner og en ekstern referansegruppe. Referansegruppen har bestått av enkeltpersoner, offentlige organisasjoner, frivillige organisasjoner og næringsliv. Regelrådet finner det positivt at departementet har innhentet synspunkter fra eksterne og berørte i arbeidet med forslaget.

4.3 Forenkling for næringslivet

Departementet mener at forslaget vil kunne gjøre det enklere for næringsdrivende å sette seg inn i regelverket og hvilke krav som stilles ved markedsføring i sosiale medier og spill. Regelrådet vurderer imidlertid at det materielle regelverksforslaget ikke inneholder konkrete forenklinger for næringslivet.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Departementet anbefaler en rettslig standard fremfor at det konkretiseres i loven hvilke varer og tjenester det er forbud å markedsføre. Konkretisering i lov kan være enklere å forholde seg til, men kan også raskere bli utdatert og kreve hyppigere endringer. Regelrådet mener en rettslig standard er fremtidsrettet i den forstand at regelverket kan følge samfunnsutviklingen i noen grad uten å måtte endres. Samtidig gir en rettslig standard mindre forutsigbar for næringslivet. Regelrådet mener disse hensynene er sentrale i vurderingen av hvilke krav som bør reguleres i forskrift.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert behovet for fremtidig evaluering av regelverket. Regelrådet vil anbefale at departementet planlegger en evaluering av regelverket når det har fått virke en stund. En evaluering vil gi bedre grunnlag for å gjøre endringer hvis det viser seg at regelverket ikke gir tilstrekkelig måloppnåelse, gir utilsiktede negative virkninger eller det skjer endringer som gjør at reguleringen ikke lenger fungerer hensiktsmessig.

4.6 Andre kommentarer

Den foreslåtte bestemmelsen gjelder markedsføring som det er grunn til å forvente at kan ses eller høres av barn. Den går dermed lenger enn kun å gjelde markedsføring direkte rettet mot barn. Departementet har i noen grad vurdert hvordan dette kan gjennomføres i praksis, blant annet nevner departementet bruk av aldersfilter. Regelrådet antar bruken av aldersfilter teknisk sett er relativt enkelt å få til, og noe flere av de store plattformene allerede benytter (for eksempel benytter Snapchat allerede aldersgrenser i sine retningslinjer for markedsføring). Det kan imidlertid stilles spørsmål om hvordan sosiale medieplattformer sikkert skal verifisere brukernes alder. I dag benytter mange plattformer egenerklært alder. Etter Regelrådets forståelse er det ikke fullverdige systemer for sikker alderskontroll i dag, men det jobbes med dette blant annet i EU. Regelrådet mener den praktiske gjennomføringen burde vært nærmere vurdert. Departementet burde også klargjort om de mener bruken av aldersfilter på plattformer som ikke benytter sikker alderskontroll er tilstrekkelig for å overholde regelverket, jf. departementets drøfting av danske regulering.

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

Departementet skriver at barn og unge eksponeres for reklame for blant annet alkohol, pengespill og kosmetiske operasjoner gjennom spill og sosiale medier. Formålet med den nye bestemmelsen er å fange opp problematisk markedsføring som Forbrukertilsynet ikke kan slå ned på etter gjeldende regelverk. Regelrådet registrerer at flere av eksemplene som benyttes i utredningen er for typer ytelser som det allerede er forbudt å reklamere for etter gjeldende rett i Norge. Det tilsier at problemet strekker seg lenger enn manglende nasjonal regulering. For eksempel kan det tenkes at mye av markedsføringen kommer fra utenlandske aktører. Regelrådet er derfor usikre på om målene kan nås gjennom dette forslaget. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.