

09.01.2025

Barne- og familiedepartementet
postmottak@bfd.dep.no

Forbrukerrådets innspill til forslag til endringer i markedsføringsloven - Barns forbrukervern i digitale medier

Vi viser til høring om barns forbrukervern i digitale medier datert 6. november 2024.

Forbrukerrådet takker for mulighet til å komme med innspill. Overordnet sett støtter vi endringsforslagene.

Innspillet vårt kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

1. Forbrukerrådet støtter å regulere markedsføring barn kan se eller høre.
2. Forbudet bør gjelde «digitale medier» istedenfor de mer spesifikke kanalene «sosiale medier og spill».
3. Departementet bør utarbeide en forskrift som konkretiserer ytelser som i alle tilfeller er uegnet for barn.
4. Forbrukerrådet støtter at Forbrukertilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til næringsdrivende som markedsfører i strid med mfl. §§ 21 og 21a.
5. Forbrukerrådet mener tilsynene må samarbeide i saker om markedsføring som er regulert på ulike måter i flere regelverk.
6. Det bør etableres en enkel, gratis og tilgjengelige klageadgang for barn.

Ekspontert for markedsføring

Forbrukerrådet støtter departementets valg om å regulere markedsføring som barn kan se eller høre. Etter Forbrukerrådets syn er det svært viktig at bestemmelsen fanger opp markedsføring som kan ses og høres av barn, og ikke snevres inn til markedsføring som rettes mot barn. Foreslått formulering er i tråd med FNs generelle kommentar 25 (2021) avsnitt 41, som forutsetter at Norge beskytter barn mot både målrettet markedsføring og markedsføring som er tilgjengelig for barn.

Det finnes en rekke undersøkelser som viser at barn eksponeres for et enormt markedsføringstrykk på digitale flater. Dette inkluderer markedsføring for uegnede ytelser, til tross for at det finnes særbestemmelser som skal



beskytte barn mot en rekke av disse. I 2023 avdekket for eksempel en tverrsektoriell tilsynsaksjon stort omfang av ulovlig reklame for kosmetiske inngrep.

Håndheving av dagens horisontale regler som beskytter barn mot markedsføring er komplisert. Dette skyldes at dagens regelverk enten forutsetter at markedsføringen er rettet mot barn (jf. mfl. § 20 annet ledd), eller at Forbrukertilsynet gjennomfører en helhetlig vurdering av hvordan markedsføringens utforming påvirker barn (jf. mfl. § 19). Disse helhetlige vurderingene er tid- og ressurskrevende, og gir derfor lav grad av beskyttelse for barn i den digitale sfæren, der det både er svært mye reklame, og veldig mange kommersielle aktører. Et forbud som favner markedsføring av uegnede ytelser som barn eksponeres for, vil lette og effektivisere håndhevingsarbeidet, og derfor fylle et viktig hull i dagens regelverk.

Departementet foreslår at næringsdrivende kan iverksette tiltak som målrettingsverktøy, herunder aldersfiltre, for å hindre at barn ser eller hører markedsføring som er uegnet for dem. Aldersfiltre kan være viktige verktøy for å sikre at barn får trygge, alderstilpassede tjenester. Vi påpeker imidlertid for ordens skyld at slike filtre ikke må utformes på en måte som innebærer sporing av barn eller voksne på digitale tjenester. Vi viser for øvrig til kapittel 4 i vår rapport «Kommersiell utnytting av barn og unge på nett – Slik sikrer vi en tryggere digital oppvekst», der det fremgår en rekke utfordringer med bruk av aldersverifisering og andre metoder for aldersbekreftelse på nett. Det finnes også andre elementer som kan vurderes, for eksempel hvilket tidspunkt på døgnet markedsføringen blir vist.

Når det gjelder ordlyden «grunn til å forvente» er vi i likhet med Forbrukertilsynet av den oppfatning at formuleringen bør fjernes fra bestemmelsen. Vi viser til Forbrukertilsynets høringsvar punkt 2.4 som vi fullt ut støtter.

Vi er svært glade for å se at departementet så tydelig prioriterer barnets beste i valg av ordlyd, i tråd med FNs generelle kommentar 25 (2021). Ordlyden er helt nødvendig for å ivareta bestemmelsens formål om å skjerme barn mot markedsføring av ytelser som er uegnet for dem.

Avgrensningen til sosiale medier og spill

Forbrukerrådet er enig i at spill og de «tradisjonelle» sosiale mediene er arenaer der det er et spesielt stort behov for å regulere markedsføringen som treffer barn. Vi mener imidlertid at bestemmelsen heller bør regulere «digitale medier». Det er flere grunner til at bestemmelsen ikke bør være begrenset til spill og sosiale medier.



Utfordringen med at uegnede ytelser markedsføres på en måte som treffer barn er ikke begrenset til de sosiale medier og spill. Vi viser for eksempel til Personvernkommisjonens NOU, der det fremgår at barn i 12-års alderen har mottatt reklame for slankepiller i kalkulator-apper. Barn bør også beskyttes mot eksponering for markedsføring av ytelser som er uegnet for dem i denne typen tjenester.

Selv om høringsnotatet legger til grunn en bred forståelse av sosiale medier og spill, er Forbrukerrådet bekymret for at reklame for produkter som er uegnet for barn skal forflytte seg til andre kanaler hvor barn eksponeres, eller at tjenestene blir tilpasset for å falle utenfor reguleringen hvis reguleringen er begrenset til sosiale medier og spill. Vi har for eksempel merket oss at det i Skjermbruksutvalgets NOU (s 68) fremgår at selskaper som TikTok og SnapChat ønsket å understreke at deres tjenester ikke var å regne som sosiale medier.

Avgrensningen til sosiale medier og spill reduserer dessuten bestemmelsens anvendelighet på eventuelle nye, framtidige markedsføringskanaler. For øyeblikket er det for eksempel mye diskusjon rundt å innføre en aldersgrense på sosiale medier. Dersom det innføres en aldersgrense på sosiale medier, bør det forventes at barn søker seg over til andre digitale arenaer som ikke rammes av aldersgrensen. Denne parallelle diskusjonen øker behovet for en bred formulering som også fanger opp disse andre digitale arenaene.

Dersom bestemmelsen derimot benytter begrepet «digitale medier», vil nye markedsføringskanaler automatisk være omfattet av bestemmelsen. På denne måten blir regelverket mer robust og teknologinøytralt.

Forbrukerrådet ser at departementet er bekymret for at et forbud som favner bredere enn sosiale medier og spill skal ha utilsiktede konsekvenser, blant annet for annonsefinansierte nettsteder og redaktørstyrte medier. Dette kan løses ved å innta eksplisitte unntak der tilstrekkelige gode grunner tilsier at unntak er nødvendig. Vi påpeker i denne sammenheng at et generelt unntak for annonsefinansierte nettsteder og apper vil favne for bredt, slik at blant annet eksempelet med slankereklame i kalkulatorappen kan falle utenfor bestemmelsen.

For øvrig påpeker vi at departementets forslag ikke innebærer et generelt forbud mot markedsføring, og at effekten på reklamefinansierte tjenester derfor bør være begrenset.

Forbrukerrådet mener departementet bør endre ordlyden på en måte som sikrer at bestemmelsen beskytter barn mot markedsføring av ytelser som er uegnet for dem, ved å benytte «digitale medier». Departementet kan kombinere en slik bred definisjon med eksplisitte unntak hvis det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner.



«Ytelser som er uegnet for barn»

Vi støtter departementets forslag om at «ytelser som er uegnet for barn» innføres som en rettslig standard. I likhet med departementet mener vi at «skadelig for barn» vil ramme for snevert og sette terskelen for høyt.

I notatet er det fremhevet visse momenter som skal vektlegges i vurderingen av om ytelsen er uegnet for barn, nemlig om ytelsen

- er helseskadelig
- er mentalt skadelig
- utgjør en sikkerhetsrisiko for barn
- lovlig kan selges til barn
- frarådes brukt av barn

Vi støtter momentene nevnt ovenfor, men foreslår at listen suppleres med følgende momenter:

- om ytelsen inneholder avhengighetsskapende mekanismer/egenskaper (f.eks. i dataspill eller andre digitale tjenester)
- om ytelsen bidrar til kjøpepress (f.eks. dataspill/andre tjenester som inneholder gamblingliknende elementer, tidspress knyttet til pengebruk og kommersielle konkurranser – for eksempel med verdifulle premier hvor vannersjansen øker ved gjentatte kjøp)
- om bruk av ytelsen medfører risiko for (ikke ubetydelig) økonomisk tap (f.eks. tjenester/spill uten kredittgrenser e.l.)
- om ytelsen bidrar til kropps- eller utseendepress (f.eks. kosttilskudd, treningstilskudd, slankeprodukter e.l.)

De ovennevnte momentene bør fremgå av forarbeidene, samtidig som det bør presiseres i forarbeidene at denne opplistingen ikke er uttømmende, og at tilsynsmyndigheten også kan vektlegge andre forhold.

I høringsnotatet uttrykker departementet bl.a. at «[d]epartementet understreker at en tilsvarende høy terskel må legges til grunn for hva som anses som «uegnede ytelser» for barn i den foreslåtte bestemmelsens forstand» og «[t]erskelen er høy, og det er ikke tilstrekkelig at enkelte grupper i befolkningen kan mene at en ytelse er uegnet». Forbrukerrådet mener det er uheldig at det gis uttrykk for at terskelen er «høy», da det kan oppfattes som at inngrepsterskelen skal være høy. Inntas formuleringen i forarbeidene til bestemmelsen, er vi redd det kan vanskeliggjøre håndhevingen og i praksis sette inngrepsterskelen for høyt til at formålet med bestemmelsen oppnås. Vi er riktignok enige med departementet i at det ikke er tilstrekkelig at enkelte grupperinger i samfunnet mener at noe er uegnet for barn. Vi mener derfor at vurderingen må være objektiv, og at den må bygge på de relevante momentene som er opplistet ovenfor.



Departementet har foreslått at pengespill fra Norsk Tipping eksplisitt skal unntas fra bestemmelsen. Forbrukerrådet er uforstående til dette, ettersom alle pengespill er underlagt 18 års aldersgrense. Etter vårt syn må slike pengespill klart anses å være ytelser som er uegnet for barn. Departementet viser til at pengespill fra Norsk Tipping er underlagt en streng særregulering i pengespilloven, og at markedsføring fra Norsk Tipping ikke bør rammes av den foreslåtte bestemmelsen fordi markedsføringen kan bidra til å demme opp for ulovlige pengespill som tilbys fra utlandet. Vi kan ikke se at dette gir en tilstrekkelig god begrunnelse for å unnta pengespill fra Norsk Tipping i denne sammenheng. Kosmetiske inngrep har 18-års grense, og markedsføring av slike inngrep er strengt regulert i særlovgivningen, akkurat som pengespill fra Norsk Tipping. Ytelsene må likevel anses uegnet for barn, og bør heller ikke unntas fra bestemmelsen.

Forskriftshjemmel

Departementet foreslår en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å konkretisere hvilke varer og tjenester som skal anses som «uegnet» eller hvilke vurderingsmomenter som skal inngå i vurderingen, i forskrift.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for forskriftsregulering, og eventuelle vurderingsmomenter, varer eller tjenester som bør angis i en eventuell forskrift.

Erfaringsmessig tar det svært lang tid å få på plass dekkende praksis knyttet til en ny rettslig standard. For å sikre et raskt og effektivt tilsyn allerede fra start av, og dermed sikre at formålet med reguleringen oppnås, mener vi det er stort behov for en forskrift som angir hvilke ytelser som må anses uegnet for barn. En slik forskriftsfesting vil også sikre bedre forutberegnelighet for bransjen fra start. Forbrukerrådet mener at en slik forskrift må settes i kraft så snart som mulig.

Forskriften bør inneholde en liste over ytelser som i alle tilfeller anses uegnet for barn. Listen over uegnede ytelser kan ikke være uttømmende, men den bør forsøksvis dekke de klareste eksemplene på ytelser som er uegnet for barn.

Øvrige uegnede ytelser må fanges opp av den rettslige standarden.

Kombinasjonen med rettslig standard og forskrift medfører at det blir mindre behov for hyppige endringer av forskriften, samtidig som forskriften letter tilsynsarbeidet fra start og dermed sikrer effektiv beskyttelse av barn.

Som et minimum mener Forbrukerrådet at følgende ytelser bør defineres som uegnede ytelser for barn i en ny forskrift:

- slankeprodukter/tjenester (for eksempel apper med kaloritelling og slankesprøyter)
- tatoveringer
- tannbleking



- hårfjerning
- solarium
- laserbehandling
- kosmetiske inngrep/injeksjoner/behandlinger (inngrep i hud eller underhud, herunder fettreduksjon, implantater, nesekirurgi, intimkirurgi, rumpeløft, produkter/ytelser som injiseres for eksempel fillers eller botox, microneedling, peel-behandlinger, permanent make-up, cellulittbehandlinger og oppstrammingsbehandlinger)
- plastikk-kirurgi
- produkter som står oppført i «Vedlegg I» til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn
- kosttilskudd, treningstilskudd (inkl. proteintilskudd og pre-workout-produkter) og slankeprodukter som inntas, samt produkter med høyt innhold av koffein
- sugar-dating-tjenester (ytelser hvor samvær av seksuell karakter belønnes)
- ytelser av seksuell karakter (f.eks. Onlyfans og pornografi)
- finansielle produkter og tjenester (herunder kryptovaluta)
- pengespill (gambling/casino, inkl. Norsk Tipping sine spill da de har 18 års aldersgrense)
- virtuell valuta og lootbokser i spill som direkte eller indirekte kjøpes med reelle penger
- produkter som inneholder nikotin
- e-sigaretter (vape) med og uten nikotin
- Alkohol, tobakk og rusmidler

Forbrukerrådet har nylig publisert funn om barn og unges bruk av kosttilskudd. Vi vil på denne bakgrunn påpeke at det er svært viktig å ha en bred tilnærming til hvilke produkter som inkluderes i regelverket. Mattilsynets definisjon av kosttilskudd er snever og utelukker blant annet proteintilskudd og pre-workout-produkter. For å sikre at regelverket dekker et marked i stadig utvikling, foreslår vi å bruke FIMs produktliste som utgangspunkt, samtidig som det vurderes om listen fanger opp nye og problematiske produktkategorier. Det er avgjørende å benytte en definisjon eller beskrivelse som omfatter produkter markedsført med tvilsomme påstander og som i stor grad spiller på barns usikkerhet knyttet til kropp og utseende.

Overtredelsesgebyr

Forbrukerrådet støtter forslaget om at Forbrukertilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på mfl. § 21 jf. § 2 og ny mfl. § 21 a.

All den tid digitale flater er preget av systematisk mangel på etterlevelse av gjeldende lover og regler, er det helt sentralt at Forbrukertilsynet viser at



disse nye bestemmelsene må tas på alvor gjennom avskrekkende overtredelsesgebyrer. Dette understøttes av at selvreguleringsordningen FIMs «naming and shaming»-praksis har vist seg å ikke være tilstrekkelig virkningsfull.

Det er viktig at de nye hjemlene blir brukt på en måte som har avskrekkende effekt, både overfor den næringsdrivende som har brutt loven, men også på andre næringsdrivende. Dersom næringsdrivende tjener penger på ulovlig markedsføring mot barn, er det helt sentralt at dette tas med i beregningen for nivået på overtredelsesgebyret. Den avskrekkende effekten av vedtak må forventes å være svært begrenset hvis det faktisk lønner seg for næringsdrivende å bryte loven.

Forbrukerrådet støtter også Forbrukertilsynets oppfordring til departementet om å gi tilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av mfl. § 2. Forbrukerrådet mener det er viktig at tilsynet har avskrekkende og effektive sanksjoner tilgjengelig der næringsdrivende åpenbart bryter kravet til å utvise god markedsføringsskikk. Det vises for øvrig til Forbrukertilsynets uttalelser om dette i høringssvarets punkt 4, siste avsnitt.

Tilsyn og klageadgang

Forbrukerrådet og Barneombudet har i flere år etterspurt en gjennomgang av regelverket som beskytter barn. En av hovedgrunnene til dette er å sikre et helhetlig regelverk for beskyttelse av barn, men også helhetlig håndheving på tvers av tilsyn og sektorer.

Når departementets lovendring trer i kraft, er det sentralt at Forbrukertilsynet samarbeider tett med andre tilsyn i saker som gjelder markedsføring som også er regulert i sektorspesifikk lovgivning. Reglene har ulike nedslagsfelt og sanksjonsmuligheter, og det er derfor viktig at tilsynene har tett dialog, slik at de i fellesskap kan velge hvilket regelverk som er mest egnet til å håndtere den enkelte sak. Det må for all del ikke innebære at markedsføring som er regulert helt eller delvis i begge regelverk faller mellom to tilsynsstoler.

Barn må ha enkel, gratis og tilgjengelige klageadgang. Samarbeid mellom tilsyn bør skje på en måte som gjør at barn eller andre som klager på vegne av barn, ikke blir sendt fram og tilbake mellom tilsyn. Tilsynene bør ha direkte dialog om klager som kan være relevante for ett eller begge tilsyn.



Forbud mot kommersielle influensere under 15 år

Forbrukerrådet registrerer at departementet på nåværende tidspunkt ikke vil innføre regulering som tilsvarende den danske bestemmelsen i markedsføringsloven § 11 tredje ledd. Den danske bestemmelsen fastsetter at handelspraksis rettet mot barn ikke må utøves på, eller via, profiler på sosiale medier som tilhører barn og unge under 15 år. Bestemmelsen innebærer videre et forbud mot å bruke barn og unge under 15 år i handelspraksis rettet mot barn og unge under 18 år, med mindre bruken av barn inngår i en naturlig sammenheng for å illustrere eller vise et produkt.

Forbrukerrådet mener det er behov for en tilsvarende bestemmelse også i Norge. Det vises til at bestemmelsen ikke er begrenset til å gjelde uegnede ytelser for barn, men gjelder all markedsføring på sosiale medier fra, eller via, influensere under 15 år. Unge influensere er spesielt sårbare for utnyttning av annonsører som ber dem om å eksponere deres produkter på sine sosiale medier. Barn under 15 år bør ha et særlig vern mot kommersiell utnyttelse og bør ikke fungere som markedsførere på sosiale medier. Videre vil markedsføring fra influensere under 15 år regelmessig rette seg mot andre barn i samme aldersgruppe, og barn i denne aldersgruppen er særlig sårbare og påvirkelige forbrukere.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord
leder for forbrukerpolitikk

Gustav Norman
seniorrådgiver, enhet for juridiske
tjenester