



Helse- og
omsorgsdepartementet

Utkast
Høringsnotat
14. mars 2025

**Forslag til ny forskrift om forbud mot salg av
energidrikk til barn under 16 år**

Høringsfrist: 14. juni 2025

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Bakgrunnen for høringsforslaget	5
2.1	Helsemessige vurderinger knyttet til inntak av energidrikk	6
2.1.1	Helseeffekter av koffein	6
2.1.2	Andre helseeffekter av energidrikk.....	9
2.2	Utvikling i forbruket av energidrikk.....	10
2.3	Etatenes innspill om mulige tiltak for å redusere forbruket av energidrikk	11
2.4	Forbrukerundersøkelser og andre innspill om energidrikk.....	12
2.5	Barnas egne vurderinger om energidrikk	13
3	Gjeldende regelverk.....	13
3.1	Næringsmiddelregelverket	13
3.1.1	Matlovens formål knyttet til human helse.....	14
3.1.2	Matlovens virkeområde.....	14
3.1.3	Registrering av virksomhet hos Mattilsynet	15
3.1.4	Etterlevelsesplikt og internkontroll	16
3.1.5	Næringsmiddeltrygghet	16
3.1.6	Merkekrav.....	18
3.1.7	Forbudshjemler.....	18
3.1.8	Vitamintilsetning mv. til næringsmidler	19
3.1.9	Aroma	19
3.1.10	Tilsyn og reaksjonsmidler.....	20
3.2	Tilgrensende regelverk om kosttilskudd	20
4	Gjeldende uregulerte ordninger	20
4.1	BRODs bransjeretningslinjer	21
4.2	Egeninitierte ordninger	21

5	EØS- og WTO-rettslige rammer	21
6	Barns rettigheter	21
7	Erfaringer fra andre land	23
8	Annet regelverk	24
8.1	Regelverk med begrensninger knyttet til alder.....	24
8.2	Annet regelverk om aldersgrense	24
8.2.1	Alkoholloven.....	25
8.2.2	Tobakksskadeloven	25
8.2.3	Strålevernloven og strålevernforskriften.....	25
8.2.4	Legemiddeloven og apotekloven.....	26
8.2.5	Pengespilloven	26
8.2.6	Plantevernmidler	26
9	Departements vurdering	26
9.1	Vurdering av behovet for aldersgrense	26
9.2	Vurdering av krav til internkontroll	30
10	Forslag til utforming av ny forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år.....	30
10.1.1	Hjemmelsgrunnlag for forskriften.....	30
10.1.2	Forskriftens formål	31
10.1.3	Virkeområde.....	31
10.1.4	Definisjon av energidrikk.....	32
10.1.5	Aldersgrense.....	34
10.1.6	Tilsyn og vedtak.....	34
10.1.7	Virkemidler og reaksjonsmidler.....	36
11	Alternative tiltak for å redusere inntaket av energidrikk.....	36
11.1	Opprettholde dagens situasjon	37
11.2	Øke informasjonen og veiledningen om energidrikk	37

11.3	Innføre restriksjoner på plassering og utsalgssteder av energidrikk	38
11.4	Endre vilkår for tilsetning av koffein til energidrikk	39
11.5	Regulering av størrelse på salgsenheter av energidrikk.....	39
11.6	Oppfordre bransjen til å oppdatere bransjeretningslinjen for energidrikk	39
11.7	Innføre avgift på koffein	40
11.8	Innføre ytterligere advarselsmerking på energidrikk	40
11.9	Totalvurdering av de alternative tiltakene.....	40
12	Forholdet til EØS-retten.....	41
13	Forholdet til WTO-retten	42
14	Samfunnsøkonomiske vurderinger av forskriftsforslaget.....	43
14.1	Konsekvenser for myndighetene	48
14.2	Konsekvenser for næringslivet	49
14.3	Konsekvenser for enkeltindividet.....	50
15	Forslag til forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år	50

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette forslag til ny forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år på høring. Formålet med forskriftsforslaget er å beskytte barn under 16 år mot negative helseeffekter ved inntak av energidrikk.

Departementet vurderer at det er innholdet av koffein i energidrikkene som utgjør den største risikoen for negative helseeffekter. Inntak av energidrikk kan imidlertid også bidra til syreskader på tennene, og er drikkene tilsatt sukker, øker risikoen for utvikling av karies. Økt inntak av tilsatt sukker kan gi økt energiinntak, noe som er forbundet med økt risiko for å utvikle overvekt og fedme.

I forskriftsforslaget foreslår departementet å definere energidrikk som en alkoholfri drikk som inneholder koffein i en mengde over 15 mg/100 ml drikkeklart produkt. Drikk basert på kaffe, te og kakao unntas definisjonen. Departementet mener at energidrikk er i en særstilling når det gjelder å eksponere barn for koffein, og at det derfor er grunnlag for å innføre tiltak spesielt rettet mot denne produktgruppen. Det er få andre enkeltprodukter med koffein på næringsmiddelområdet med tilsvarende popularitet, utbredelse og risiko for negative helseeffekter hos barn som energidrikk.

2 Bakgrunnen for høringsforslaget

Siden energidrikk ble tillatt solgt på det norske markedet i 2009, har forbruket av drikkene økt jevnt, også blant barn.¹ Drikkene er tilgjengelige på en rekke arenaer, bl.a. i matvarebutikker, kiosker, bensinstasjoner, kantiner og salgsautomater. Produsentene har utviklet flere varianter og større salgsheter. I tillegg til profilering i butikk og tradisjonelle mediekkanaler, blir markedsføring gjennom digitale medier, influensere og idrettsprofiler stadig mer vanlig.² Drikkene har en smak som appellerer til barn og er lett tilgjengelige. Dette gjør det enkelt å innta mye energidrikk på kort tid, noe som kan føre til et høyt inntak av koffein. Hos barn som drikker energidrikk, har energidrikk blitt en vesentlig kilde til koffein. Dette til tross for at energidrikk er produkter ment for voksne, og skal merkes med bl.a. «Høyt koffeininnhold. Bør ikke inntas av barn ...».

For å begrense forbruket av energidrikk, varslet regjeringen i Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga – nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar, at den vil se nærmere på aldersgrense og andre mulige virkemidler for å begrense forbruket. Ved behandlingen av meldingen fattet Stortinget vedtak 745 hvor de ba regjeringen fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikk.

På bakgrunn av føringer i folkehelsemeldingen og anmodningsvedtaket fra Stortinget, ga departementet oppdrag til Mattilsynet om å vurdere mulige tiltak for å redusere forbruket

¹ Abel, M., Lund-Iversen, K. Torheim, LE. Brantsæter AL., *Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år. Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023*. 2023, Folkehelseinstituttet.

² Tanken, H.S., A., *Eksponering for usunn mat- og drikkemarkedsføring. Reklame rettet mot barn i sosiale medier*, S.i.f.f. (SIFO), Editor. 2023.

av energidrikk blant barn og Folkehelseinstituttet (FHI) om innspill knyttet til helserisikoen ved inntak av energidrikk. Departementet har benyttet etatens vurderinger og andre relevante undersøkelser og rapporter i vurderingen av hvilke tiltak som vil være best egnet for å redusere inntaket av energidrikk hos barn. Departementet har også sett hen til andre lands reguleringer og håndtering av energidrikk. Videre har departementet lagt til grunn at barn har rett til høyest oppnåelig helsestandard, og til beskyttelse mot forhold som påvirker deres helse negativt etter barnekonvensjonen og Grunnloven § 104.

2.1 Helsemessige vurderinger knyttet til inntak av energidrikk

Energidrikkenes negative effekter på helse skyldes primært innholdet av koffein. I tillegg vil et hyppig inntak av energidrikk være uheldig for tannhelsen da produktene er sure (lav pH). Sure mat- og drikkevarer øker risikoen for syreskader på tennene. Energidrikk med tilsatt sukker kan bidra til et økt sukkerinntak. Det er foreløpig ingen forskning som tilsier at innholdet av andre stoffer som er vanlige i energidrikk, f.eks. taurin, glukuronolakton eller de forgrenede aminosyrene L-leucin, L-isoleucin og L-valin (såkalt BCAA), kan skade helsen i de mengder som tilsettes energidrikk i dag. I avsnittene nedenfor har departementet lagt mest vekt på å beskrive de negative helseeffektene av koffein, siden det er koffeininnholdet i drikkene som er hovedargumentet for å foreslå et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år.

2.1.1 Helseeffekter av koffein

Koffein (1-,3-7-trimetylksantin) er en alkaloidforbindelse som finnes naturlig i planter som kaffe- og kakaobønner, te- og matéblader, guaranabær og kolanøtter, men kan også produseres kjemisk. De fysiologiske effektene av koffein kan være både positive og negative.³ Koffein er et sentralstimulerende stoff som kan gi økt konsentrasjon, motvirke tretthet, gi økt årvåkenhet, økt selvfølelse, nedsatt appetitt og hevet stemningsleie. Koffein er vist å kunne påvirke enkelte idrettsprestasjoner positivt.⁴ Inntak av koffein kan også skape uro, påvirke søvnen negativt, gi hodepine og vondt i magen. Et jevnlig inntak kan føre til avhengighet. Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) har estimert at disse helseeffektene kan oppstå allerede ved et inntak av koffein på 1,4 mg/kg kroppsvekt per dag. I en nordisk risikovurdering av koffeininntak hos barn ble det konkludert med at avhengighet kan inntreffe allerede ved et inntak på 1-1,3 mg koffein/kg kroppsvekt per dag.⁵ Disse helseeffektene vil departementet omtale videre i høringsnotatet som uheldige helseeffekter. Inntak av energidrikk kan også føre til mer alvorlige helseeffekter som manglende impuls kontroll, utagering, aggresjon, forstyrrelser i

³ Ehlers et al. Risk assessment of energy drinks with focus on cardiovascular parameters and energy drink consumption in Europe. *Food and Chemical Toxicology*, 2019 Aug;130, 109-121. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.fct.2019.05.028>

⁴ Guest et al. International society of sports nutrition position stand: caffeine and exercise performance. *J Int Soc Sports Nutr.* 2021 Jan 2;18(1):1. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12970-020-00383-4>

⁵ Meltzer H et al. Risk assessment of caffeine among children and adolescents in the Nordic countries. *TemaNord* 2008:551.

hjerterytmen, økt blodtrykk, cerebrovaskulær sykdom og angstlidelser.⁶ Disse helseeffektene vurderer EFSA at kan oppstå ved koffeininntak på 3 mg koffein/kg kroppsvekt per dag. Høye akutte inntak av koffein kan føre til koffeinforgiftning.⁷ De mer alvorlige helseeffektene vil departementet heretter omtale som negative helseeffekter av koffein.

Barn har lavere toleranse for koffein enn voksne hovedsakelig på grunn av lavere kroppsvekt, men de er også mer sensitive for sentralstimulerende midler enn voksne fordi hjernen fortsatt er under utvikling.⁸ Ved å legge EFSA's estimater (som nevnt ovenfor) til grunn, vil et barn som veier ca. 40 kg overskride grensen for når uheldige helseeffekter, slik som f.eks. søvnforstyrrelser, kan inntreffe ved et inntak over 56 mg koffein. Dette tilsvarer 1,8 dl energidrikk ved et innhold av koffein på 32 mg/dl. Tilsvarende vil et inntak over 120 mg koffein, noe som tilsvarer 3,8 dl energidrikk ved et innhold på 32 mg koffein/dl, kunne føre til negative helseeffekter på hjerte- og karsystemet. Dette betyr at én enkelt boks (5 dl) med energidrikk kan utløse både uheldige og negative helseeffekter hos mange barn, jf. tabell 1.⁹ Vekststudien i Bergen viser at gjennomsnittsvekten til jenter i 16-års alderen er 57 kg, mens guttene veier i gjennomsnitt 65,5 kg.¹⁰

Tabell 1. Mengden energidrikk som kan utløse uheldige (1,4 mg koffein/kg kroppsvekt/dag) og negative (3,0 mg koffein/kg kroppsvekt/dag) helseeffekter hos barn, ved et innhold av koffein på 32 mg koffein/dl.¹¹*

Kroppsvekt	Mengden energidrikk som kan utløse uheldige helseeffekter	Mengden energidrikk som kan utløse negative helseeffekter
40 kg	1,8 dl	3,8 dl
50 kg	2,2 dl	4,7 dl
60 kg	2,6 dl	5,6 dl
70 kg	3,1 dl	6,6 dl

* Mengdene er ikke en absolutt grense for mulige effekter av energidrikk fordi koffeinkonsentrasjonen kan variere innenfor samme produkttype, i tillegg til at det kan være store individuelle forskjeller på hvordan individer reagerer på koffein, bl.a. pga. alder, genetikk, opparbeidet toleranse, og/eller tiden det tar å skille ut koffein fra kroppen.

⁶ Costantino et al. The Dark Side of Energy Drinks: A Comprehensive Review of Their Impact on the Human Body. *Nutrients* 2023 Vol. 15 Issue 18. DOI: <https://doi.org/10.3390/nu15183922>

⁷ Temple et al. The Safety of Ingested Caffeine: A Comprehensive Review. *Front. Psychiatry*, 26 May 2017. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsy.2017.00080>

⁸ Abel et al. Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år. Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023. FHI 2023 og Temple et al 2017

⁹ Brantsæter A.L., A. M. H., Lund-Iversen K., Torheim L.A. Barn og unges inntak av koffein – anbefalinger for et overvåkningsprogram, FHI 2023

¹⁰ [Vekststudien i Bergen 1 og 2 | The Bergen Growth Study 1 and 2](#)

¹¹ Tilpasset fra Brantsæter et al. (2023)

Allerede etter få dagers sammenhengende inntak av koffein, vil barn kunne oppleve en toleranseutvikling for koffein og symptomer på avhengighet. Dette innebærer at kroppen blir vant til stoffet, og at større mengder koffein etter hvert må til for å oppnå samme effekt som man fikk i starten. Det kan føre til ytterligere konsum. Dersom man kutter ut koffein etter en periode, kan man oppleve abstinenssymptomer i form av hodepine, uro, skjelving, angst, tretthet/energiløshet, økt irritabilitet og/eller influensalignende symptomer.¹² I en undersøkelse fra FHI, svarte 24 % av de som oppga å drikke energidrikk, at de hadde følt på typiske symptomer på abstinens og avhengighet, slik som ubehag eller uro i kroppen, når de ikke drakk energidrikk. I den samme undersøkelsen rapporterte 43 % av de som drakk energidrikk å ha opplevd negative symptomer etter inntak av energidrikk.¹³ Andelen som rapporterte å ha opplevd symptomer etter inntak av energidrikk økte med økende alder, og jentene rapporterte signifikant oftere enn guttene at de hadde opplevd skjelving, hjertebank, hodepine eller nervøsitet som følge av inntak av energidrikk.

Det er beskrevet tidligere under dette punktet, at grensen for uheldige helseeffekter som søvnforstyrrelser, kan overskrides allerede ved 1,8 dl energidrikk for et barn som veier 40 kg, jf. også tabell 1. Det innebærer at energidrikk har et innhold av koffein som ved et relativt lavt inntak f.eks. kan gå utover søvnen. Undersøkelser viser at søvnunderskudd er et reelt helseproblem blant norsk ungdom. For lite søvn er bl.a. forbundet med økt risiko for psykiske vansker (f.eks. angst og depresjon), overvekt, høyt skolefravær, lavere trivsel og dårlige skoleprestasjoner. I en studie blant 10. klassinger i Oppland rapporterte over 80 % av deltakerne å ha sovet seks timer eller mindre «natt til i går», som er minst to timer mindre enn det som er anbefalt. Deltakerne som rapporterte å drikke energidrikk la seg senere og sov i snitt 57 min kortere enn de som ikke drakk energidrikk. Forskerne fant en dose-responsammenheng mellom hvor mye energidrikk deltakerne oppga å drikke og redusert søvnlengde¹⁴. Forkortet søvnlengde kan derfor delvis skyldes inntak av energidrikk, noe som også underbygges av tall fra Ungdata-undersøkelsen fra 2017. I studien blant 10. klassinger i Oppland var det også en tydelig sammenheng mellom inntak av energidrikk og innsovningsproblemer.

Koffein er vist å være en trigger for hodepine. Både akutt og regelmessig inntak av energidrikk kan være bidragsytende til at 20 % av ungdom i alderen 12-14 år sliter med hodepine.¹⁵

¹² Forbrukerrådet, 2022, [PowerPoint-presentasjon](#).

¹³ Abel et al. Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år. Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023. FHI 2023, [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år - FHI](#)

¹⁴ Siri Kaldenbach et al. Sleep and energy drink consumption among Norwegian adolescents – a cross-sectional study. BMC Public Health volume 22, Article number: 534 (2022).

¹⁵ Taheri. "Effect of exclusion of frequently consumed dietary triggers in a cohort of children with chronic primary headache." Nutrition and health vol. 23,1 (2017):47-50. DOI; <https://doi.org/10.1177/0260106016688699>

Hos voksne kan enkeltinntak over 500-600 mg medføre risiko for koffeinforgiftning, noe som tilsvarer 3-4 bokser med energidrikk à 5 dl. Hos barn under 18 år, og spesielt personer med lav toleranse for koffein, kan koffeinforgiftning oppstå ved betydelig lavere inntak. Symptomer på koffeinforgiftning kan være hodepine, kvalme, magekramper, rastløshet, rask puls, ujevn hjerterytme og nedsatt blodtrykk.¹⁶ I FHIs spørreundersøkelse blant ungdom 10-18 år, svarte 33 % av de som drikker energidrikk, at de har drukket tre bokser eller flere i løpet av 24 timer. Om lag 5 % av de som drakk energidrikk svarte i samme undersøkelse at de hadde hatt kontakt med helsepersonell på grunn av opplevde plager ved inntak av energidrikk.¹⁷ Det er imidlertid lite systematisk kunnskap om hvor vanlige de negative helseeffektene grunnet inntak av energidrikk er blant norske barn, men det har vært rapportert om hjertestans og dødsfall som følge av hjertestans som er satt i sammenheng med inntak av energidrikk hos unge og ellers friske personer.¹⁸

2.1.2 Andre helseeffekter av energidrikk

Undersøkelser viser at forekomsten av syreskader blant norske 16-18-åringene er mellom 32-64%, og at forekomsten har vært økende de senere årene.¹⁹ Økt inntak av syrlig mat og drikke ansees å være en av årsakene til den observerte økningen. Syreskader er irreversible og varer livet ut. Gitt energidrikkens lave pH, kan et hyppig inntak av disse (både med og uten søtning) føre til syreskader på tennene.²⁰ Så vidt departementet kjenner til, finnes det ingen norske studier der inntaket av energidrikk er kartlagt sammen med forekomst og utvikling av syreskader på tennene hos barn, og det er derfor vanskelig å trekke konklusjoner om energidrikkens påvirkning på tennene. Disse sammenhengene undersøkes imidlertid nærmere i helseundersøkelsen i Tromsø, Fit Future. De første resultatene fra disse undersøkelsene er ventet ilt 2025.

Mat og drikke med høyt sukkerinnhold regnes som hovedårsaken til kariesutvikling. Tannhelsestatistikk fra 2024 viser at 38,8 % av 12-åringene og 97,8 % av 18-åringene har hatt hull i tennene.²¹ Ut ifra det eksisterende tallmaterialet er det imidlertid ikke mulig å si noe om hvordan inntaket av energidrikk påvirker forekomsten av karies.

¹⁶ [Koffein og koffeinholdige drikker - FHI](#)

¹⁷ Abel et al. Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år. Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023. FHI 2023, [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år - FHI](#), jf. tabell 3

¹⁸ [Tror energidrikk førte til kollaps – NRK Innlandet – Lokale nyheter, TV og radio](#)

¹⁹ Mulic et al. Dentale erosjoner - forekomst, registrering, årsaker, genetikk og prinsipper for behandling. *Nor Tannlegeforen Tid.* 2019; 130: 452-6., DOI: <https://doi.org/10.56373/2019-5-5>

²⁰ Søvik et al. Sour sweets and acidic beverage consumption are risk indicators for dental erosion. *Caries Res* 2015 Vol. 49 Issue 3 Pages 243-50. DOI: <https://doi.org/10.1159/000371896> og Silva et al. Influence of energy drinks on enamel erosion: In vitro study using different assessment techniques. *J Clin Exp Dent* 2021 Vol. 13 Issue 11 Pages e1076-e1082, DOI: <https://doi.org/10.4317/jced.57788>

²¹ [Tannhelsetenesta – SSB](#)

Energidrikk med tilsatt sukker kan føre til økt energiinntak, i tillegg til at det kan bidra til å fortrenge mer næringsrik mat. Høyt energiinntak er forbundet med økt risiko for å utvikle overvekt og fedme. I 2018 hadde om lag 21 % av 15 år gamle jenter overvekt eller fedme, mens tilsvarende tall for gutter var 13 %. Utviklingen har vært relativt stabil de siste årene, men det har vært en liten økning i andelen 15-årige jenter med fedme, mens forekomsten av fedme hos 15-årige gutter er redusert.²² Det er noe usikkerhet knyttet til hvordan dette har utviklet seg gjennom pandemiårene. Undersøkelser fra Oslo viser en økning i andelen med overvekt og fedme blant 3.- og 8. klassinger gjennom pandemien.²³ Data fra Ungkost3-undersøkelsen viser at barn som har et høyt inntak av usunn mat og drikke som gir energi uten å bidra med næringsstoffer, også spiser mindre fullkorn og fisk/sjømat²⁴.

Det er en sammenheng mellom vektstatus og risiko for å utvikle kostholdsrelaterte sykdommer og mellom å ha overvekt eller fedme som barn, og å ha overvekt eller fedme som voksen. Barn med overvekt og fedme har økt risiko for diabetes type 2, astma, pustevansker, muskel- og skjelettplager, psykiske utfordringer og risikofaktorer for hjerte- og karsykdom, inkludert høyt blodtrykk og ugunstige fettstoffer i blodet og insulinresistens. I tillegg kan stigmatisering, psykiske plager og mistrivsel ved overvekt og fedme være en utfordring. Fordi spisevaner hos barn har en tendens til å vedvare inn i voksenlivet, er det viktig at barn etablerer gode kostholdsvaner fra ung alder.

2.2 Utvikling i forbruket av energidrikk

FHI har kartlagt forbruket av energidrikker i perioden 2015–2023 blant barn i aldersgruppen 10–18 år.²⁵ Kartleggingen bygger på tall fra Ungdata i perioden 2017–2022, og Forbrukerrådet og FHI sine energidrikkundersøkelser i perioden 2015-2023. Resultatene fra FHIs kartlegging viser at det har vært en stor økning i forbruket av energidrikk blant barn de senere årene. I 2017 drakk 25 % av elevene på ungdomstrinnet energidrikk ukentlig. I 2022 var andelen økt til 36 %. Tilsvarende andel som oppga å drikke energidrikk minst ukentlig på videregående skole økte fra 30 % til 52 % i samme periode. I 2022 var gjennomsnittlig debutalder for inntak av energidrikk 13 år. De som drikker energidrikk, drikker det også hyppigere enn før. I FHIs undersøkelse svarte én av tre blant de som drakk energidrikk, at de hadde drukket tre bokser eller mer i løpet av 24 timer. Flere gutter enn jenter rapporterte at de drakk energidrikk, men konsumet har økt mer blant jenter enn blant gutter. I 2017 svarte 14 % av jentene og 35 % av guttene på ungdomstrinnet at de drakk energidrikk ukentlig, mens tilsvarende tall for 2022 var hhv.

²² [Overvekt og fedme blant ungdom \(indikator 13\) - FHI](#)

²³ [Oslohelsa 2023.pdf](#)

²⁴ Paulsen MM et al. Discretionary foods and drinks in Norwegian children and adolescents' diet: data from the national dietary survey Ungkost 3. Public Health Nutr. 2023 Dec;26(12):2629-2640. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1368980023001982>

²⁵ Abel et al. Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år. Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023. FHI 2023, [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år - FHI](#)

29 % og 42 %. Blant ungdom fra familier med lav sosioøkonomisk status var det en høyere andel som oppga å drikke energidrikk (65 %) enn blant ungdom fra familier med høy sosioøkonomisk status (48 %). Nyere data fra Ungdataundersøkelsen 2023-2024 viser at 18 % av guttene og 16 % av jentene i 10. klasse drikker energidrikk minst fem ganger i uka.²⁶

Forbrukerrådet gjennomførte i 2024 en ny energidrikkundersøkelse blant ungdom i alderen 13 til 18 år, og resultatene samsvarer i stor grad med tidligere undersøkelser.²⁷

Kartleggingen fra FHI viser at de aller fleste barn som drikker energidrikk, kjøper drikkene i matbutikken eller annen dagligvarehandel, og at det er enhetene på 5 dl som er mest vanlig å kjøpe (64 % foretrekker denne størrelsen). Videre oppgir barna at den vanligste årsaken til å drikke energidrikk er at det smaker godt (84 %). Andre årsaker er at de får energi (41 %), blir mer våkne (33 %), er tørste (28 %) eller at vennene drikker det (27 %). Dette ble bekreftet i Forbrukerrådets kartlegging fra 2024. Grunnene til å drikke energidrikk, foruten at det smaker godt, varierer noe med alder. Det er flest i aldersgruppen 10–12 år som oppgir å drikke energidrikk fordi vennene gjør det (49 % i aldersgruppen 10–12 år mot 36 % i aldersgruppen 13–15 år og 15 % i aldersgruppen 16–18 år), mens det er flere i de eldre aldersgruppene som oppgir å drikke energidrikk for å holde seg våken (43 % i aldersgruppen 16–18 år, 27 % i aldersgruppen 13–15 år og 12 % i aldersgruppen 10–12 år).²⁸ Det er få som mener at energidrikker er sunt (4 %), men flere som mener at det er trygt å drikke (32 %). Av barna som oppga å drikke energidrikk, visste 26 % at det finnes advarselsmerking på drikkene.

2.3 Etatenes innspill om mulige tiltak for å redusere forbruket av energidrikk

Helse- og omsorgsdepartementet har innhentet innspill om helserisikoen ved inntak av energidrikk fra FHI og bedt Mattilsynet vurdere mulige tiltak for å redusere forbruket blant barn.

FHI vurderer at de fleste barn som drikker energidrikk vil være utsatt for både uheldige og negative helseeffekter fordi tålegrensen for koffein overstiges for mange barn bare ved å innta en boks (5 dl) energidrikk. FHI vurderer at inntak av energidrikk kan være noe av årsaken til at mange barn har utfordringer med innsovning og søvnlengde, og anbefaler tiltak for å redusere inntaket. De vurderer at nivået for å beskytte barn mot uheldige og negative helseeffekter av energidrikk bør ligge høyt og at tiltakene som velges må være egnet til å redusere forbruket av energidrikk betraktelig. FHI viser til en nyere systematisk oversiktsartikkel som viser sammenhenger mellom inntak av energidrikk og flere

²⁶ Bakken, A. (2024). Ungdata 2024. Nasjonale resultater. NOVA Rapport 6/24. Oslo: NOVA, OsloMet

²⁷ Energidrikk – unge forbrukere. Forbrukerrådet 2024, [Bruk av energidrikker blant unge forbrukere 2024.pdf](#)

²⁸ [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år](#)

helseutfall hos barn, inkludert søvnforstyrrelser, karies, syreskader og psykiske lidelser.²⁹ FHI har vurdert tilgjengelig kunnskap om effektene av ulike tiltak for å redusere inntaket av energidrikk, og konkluderer med at en kombinasjon av tiltak antakeligvis vil gi den beste effekten. Men at det enkelttiltaket som vil være mest effektivt for å redusere inntaket av energidrikk blant barn, antakelig er en aldersgrense på salg av produktene.

Mattilsynet støtter at det bør innføres tiltak for å redusere inntaket av energidrikk hos barn, men legger vekt på at tiltakene må være egnet til å løse utfordringen med et høyt inntak av energidrikk blant barn, samtidig som de ikke er mer inngripende enn nødvendig (forholdsmessige). Mattilsynet anbefaler at det iverksettes informasjons- og veiledningstiltak om energidrikk og næringsmidler med høyt koffeininnhold til barn, deres omsorgspersoner og andre voksne, i tillegg til at det innføres restriksjoner på markedsføring av energidrikk rettet mot barn. De anbefaler at restriksjoner på hvor, eller i hvilken sammenheng energidrikk omsettes, aldersgrense for salg eller endringer i vilkår for tilsetning av koffein til energidrikk ikke innføres før mindre inngripende tiltak er prøvd ut. Mattilsynet anbefaler primært tiltak som er like aktuelle for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som for energidrikk for å ikke vilkårlig forskjellsbehandle ulike næringsmidler med høyt koffeininnhold, som f.eks. generelle informasjonstiltak om helsefarene ved koffein.

For nærmere omtale av etatenes innspill, henvises det til FHIs rapport om *Bruk av energidrikk i aldersgruppen 10-18 år*³⁰, FHIs *Vurdering av beskyttelsesnivå for koffein og energidrikker og potensielle effekter av tiltak for å begrense forbruket av energidrikker blant barn og unge under 18 år* og Mattilsynets rapport *Anbefaling til Helse- og omsorgsdepartementet om energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler*.³¹

2.4 Forbrukerundersøkelser og andre innspill om energidrikk

Departementet kjenner til at Forbrukerrådet i 2023 gjennomførte en undersøkelse blant foreldre som viste at sju av ti ønsket en aldersgrense på energidrikk og at det var foreldregenerasjonen til tenåringene som var mest positive.³² En tilsvarende undersøkelse fra 2018, viste at tre av fire ønsket en aldersgrense på energidrikk. Av disse ønsket 44 % en aldersgrense på 18 år, mens 39 % mente aldersgrensen burde være 16 år.³³

Departementet er kjent med at deler av bransjen har etterspurt en aldersgrense for energidrikk for å sikre likere konkurransevilkår da enkelte aktører i dag praktiserer et aldersgrensekrav på energidrikk. Andre aktører som har anbefalt en aldersgrense på

²⁹ Ajibo et al. Consumption of energy drinks by children and young people: a systematic review examining evidence of physical effects and consumer attitudes. Public Health 2024, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2023.08.024>

³⁰ [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år](#)

³¹ [Anbefaling til Helse- og omsorgsdepartementet om energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler \(2023\) | Mattilsynet](#)

³² Forbrukerrådet, 2023, [Forbrukerutfordringer i det norske leiemarkedet](#)

³³ Forbrukerrådet, 2018, [PowerPoint-presentasjon](#)

energidrikk er Helsedirektoratet³⁴ og ekspertgruppen som utarbeidet rapporten *Kostnadseffektive kostholdstiltak som kan føre til eit betre kosthald og jamne ut sosiale forskjellar i kosthold.*³⁵

Det er også kommet støtte til innføring av aldersgrense på energidrikk i høringen om ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn fra Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG), Den norske tannlegeforening, Forbrukerrådet, Geitmyra matkultursenter for barn og FHI. OFG mener at aldersgrensen bør være 16 år, mens Den norske tannlegeforening og FHI mener at den bør være 18 år.³⁶

2.5 Barnas egne vurderinger om energidrikk

I arbeidet med denne utredningen har ikke barna selv blitt direkte involvert, men departementet har benyttet resultater fra undersøkelser der barn har blitt spurt om sitt inntak av og forhold til energidrikk.³⁷ I 2019 gjennomførte Kantar, på oppdrag fra Mattilsynet, en undersøkelse hvor barn i alderen 10–18 år bl.a. ble spurt om hva de tenkte om aldersgrense på energidrikk. De fleste mente at 14-års aldersgrense på energidrikk var passende, selv om de fleste av respondentene kjøpte og drakk energidrikk før de var fylt 14 år. Noen av barna mente at en aldersgrense vil gjøre det mer spennende å drikke energidrikk for de yngre ungdommene.

Til høringen om endringer i matloven § 10 fra 2024, skriver Sentralt ungdomsråd i Oslo at de erfarer at få barn er klar over de negative konsekvensene energidrikk kan ha for helsen, og at de støtter Stortingets anmodningsvedtak om å innføre 16-års aldersgrense på energidrikk. Sentralt ungdomsråd i Oslo er et offisielt høringsorgan for bystyret og byrådet i Oslo kommune på vegne av ungdom under 19 år.

3 Gjeldende regelverk

I dette kapittelet omtales relevante bestemmelser i matloven og relevante forskrifter for forskriftsforslaget. Omtalen er ikke uttømmende.

3.1 Næringsmiddelregelverket

Matloven er en fullmaktslov som bl.a. har som formål å sikre helsemessig trygge næringsmidler, å fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, ivareta miljøvennlig produksjon og å fremme god plante- og dyrehelse. Loven har et bredt anvendelsesområde for å fange opp hele matkjeden fra fjord/jord til bord, og for å kunne

³⁴ [Sluttrapport Handlingsplan kosthold 2017-2023 - Helsedirektoratet](#)

³⁵ [Effektive kostholdstiltak \(regjeringen.no\)](#)

³⁶ [Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og forslag til ny hjemmel i matloven § 26 a for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskriften - regjeringen.no](#)

³⁷ Bl.a. en undersøkelse gjennomført av Kantar på oppdrag fra Mattilsynet i 2019 og Energidrikkeundersøkelsen fra FHI (2023)

omfatte alle bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmidler og innsatsvarer.

3.1.1 Matlovens formål knyttet til human helse

Hovedformålet med matloven etter § 1 første ledd er «å sikre helsemessig trygge næringsmidler». Med dette menes det at næringsmidler må overholde kravene til næringsmiddeltrygghet, slik at de ikke forårsaker sykdom hos mennesker. Loven skal også «fremme helse». Hva som inngår i «helsemessig trygge næringsmidler» og «fremme helse» er nærmere beskrevet i forarbeidene i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), men redegjøres også kort for nedenfor.

Trygghetsbegrepet knytter seg til at maten skal være trygg, slik at den ikke forårsaker sykdom hos mennesker, eksempelvis som følge av smittestoffer, giftstoffer eller for høyt innhold av ulike stoffer. I forarbeidene i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) på s. 132 nevnes konkret tilsetning av stoffer til mat, som kan representere en helsefare dersom det blir for høye konsentrasjoner. Det er forutsatt at bruken er slik en alminnelig informert forbruker forholder seg til den, men det må vurderes konkret. Trygghetsbegrepet kan være relativt i forhold til alder. F.eks. kan det som er trygt for en voksen være utrygt for barn eller enkelte grupper av barn. Det vises til nærmere omtale av trygghetsbegrepet i punkt 3.1.5.

At et produkt er trygt er ikke det samme som at det er ernæringsmessig bra.

Trygghetsbegrepet er på den måten litt begrenset og tar ikke høyde for alle elementer knyttet til produkters ernæringsmessige kvalitet. I matlovens forarbeider er formålet om å «fremme helse» bl.a. forklart med at det kan være relevant å ta hensyn til «ernæringspolitiske målsetninger», f.eks. begrensning i inntaket av sukkerholdige matvarer. Det finnes 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 mattrygghetshensyn, bl.a. i markedsføringssammenheng. Det vises til nærmere omtale av matlovens formål i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) og Prop. 120 L (2023-2024). Det er understreket i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 134 at ved «interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt».

3.1.2 Matlovens virkeområde

Matloven omfatter etter § 2 «alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler». I forarbeidene i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 135 under merknader til § 2, framgår det at hensikten er å omfatte produksjonsledd fra og med primærproduksjon til overlevering til forbruker. Senere produksjonsledd omfattes også som f.eks. pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport. Virkeområdet er formulert vidt for å fange opp hele kjeden fra fjord/jord til bord. F.eks. vil hele prosessen fra produksjon av energidrikk fram til den når forbruker, omfattes av loven.

Næringsmidler er definert i forarbeidene til matloven og i forordning (EF) nr. 178/2002, matlovsforordningen, som er gjennomført i norsk rett i forskrift 22. desember 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften). Næringsmidler er i matlovsforordningen artikkel 2 definert som «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 er det understreket at det «omfatter drikke, tyggegummi og ethvert stoff, herunder vann, som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles». Energidrikker omfattes av definisjonen av næringsmidler, og dermed også av næringsmiddelregelverket.

Matlovens bestemmelser retter seg mot virksomheter, med mindre noe annet er presisert i lovens bestemmelser. I matloven § 4 nr. 1 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 er en vid krets av pliktsubjekter, og henger sammen med at loven har et bredt saklig virkeområde. Loven dekker f.eks. produsenter av næringsmidler, men også butikker som selger energidrikk, firmaer med hjemlevering av energidrikk, eller aktører som deler ut energidrikk i kommersiell sammenheng, inkludert influensere. Loven gjelder derimot ikke «aktivitet i privat og ikke-kommersielt øyemed». I forarbeidene Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 137 merknader til § 4, er følgende eksempler nevnt som unntak; tilberedning og lagring av næringsmidler når dette skjer i privat regi og er til bruk i privat husholdning, og matservering til gjester i privat husholdning.

Matloven gjelder på Svalbard etter forskrift 22. juni 2015 nr. 747 om anvendelse av helselover og forskrifter for Svalbard og Jan Mayen § 12. Dersom forskrifter hjemlet i matloven skal gjelde på Svalbard må dette angis særskilt.

3.1.3 Registrering av virksomhet hos Mattilsynet

I forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften) § 18 stilles det krav til at registrering av virksomhet etter forordning (EF) nr. 852/2004 (næringsmiddelhygieneforordningen) artikkel 6 nr. 2, skal gjøres på skjema fastsatt av Mattilsynet.³⁸ Kravet i forordningen retter seg mot «driftsansvarlige for næringsmiddelforetak» slik det er definert i matlovsforskriften.

Etter næringsmiddelhygieneforordningen artikkel 6 nr. 2 skal myndighetene informeres om ajourførte opplysninger om virksomheter, inkludert enhver vesentlig endring i aktivitetene og nedleggelse av eksisterende virksomhet. Kravet innebærer at enhver virksomhet som omsetter energidrikk skal registrere seg hos Mattilsynet. Dersom de alt selger andre næringsmidler skal de allerede ha registrert seg og da kreves ingen ny registrering for salg av energidrikk. Informasjonen som skal meldes inn er viktig for at Mattilsynet skal kunne føre tilsyn med virksomhetene.

³⁸ [Registrering av næringsmiddelverksemd | Mattilsynet](#)

3.1.4 Etterlevelsesplikt og internkontroll

Matloven § 5 første ledd pålegger virksomheter en etterlevelsesplikt, ved at de «skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i, eller i medhold av loven etterleves». Bestemmelsen innebærer en plikt til å sikre at regelverket følges, men også til å kontrollere at regelverket faktisk etterleves. Hva som er «relevante bestemmelser» må vurderes konkret. F.eks. kan virksomheter som produserer eller innfører en vare ha det primære ansvaret for at merkingen av innholdet på energidrikk er riktig og i tråd med kravene til merking.

Det er hjemmel i matloven § 5 andre ledd til å gi forskrifter der virksomheter pålegges «plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak». Dette innebærer krav til intern- og egenkontroller i virksomheter.

Det er gitt krav til internkontroll i flere forskrifter med hjemmel i § 5 andre ledd. I matlovsforskriften § 1 jf. matlovsforordningen artikkel 17 nr. 1, stilles det krav til internkontroll ved at «driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal i alle ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon i det foretak de har ansvar for, sikre at næringsmidler eller fôr oppfyller kravene i næringsmiddelregelverket som er relevante for deres virksomhet, og kontrollere at disse kravene overholdes».

Det gjelder også nasjonale krav til internkontroll i forskrift 15. desember 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen (internkontrollforskriften for næringsmidler).

Etter internkontrollforskriften for næringsmidler § 2 stilles det krav om etablering av internkontroll som omfatter alle næringsmiddelvirksomheter som produserer, pakker, lagrer eller omsetter næringsmidler. «Internkontroll» er definert i § 3 nr. 1 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i næringsmiddelovgivningen.»

Etter § 4 skal «den som er ansvarlig for virksomheten» sørge for at det innføres og utøves internkontroll. Mens enhver som driver eller deltar i aktivitet omfattet av forskriften plikter å påse at internkontrollen etterleves i praksis. Det er også krav til at internkontrollen skal dokumenteres ut fra den form og i det omfang som er nødvendig ut fra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Konkret skal internkontrollen inneholde krav som er angitt i ni punkter, jf. forskriften § 5.

De EØS-baserte kravene i forskriftene vil gå foran nasjonale krav ved motstrid jf. lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 2.

3.1.5 Næringsmiddeltrygghet

Matloven § 16 slår fast at det er «forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt». Loven innfører med dette et uttrykkelig forbud. Det følger videre av bestemmelsen at et «næringsmiddel skal anses for å ikke være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum.» I § 16 andre ledd gis det hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser i forskrift.

Ifølge forarbeidene i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) i merknader til § 16 skal bestemmelsen tolkes i lys av matlovsforordningen artikkel 14. Etter bestemmelsen skal et næringsmiddel ikke anses som trygt dersom det anses helseskadelig eller uegnet for konsum. Begrepene er skjønnsmessige, men det gis nærmere utdypinger i forordningen. I vurderingen av om et næringsmiddel betraktes som helseskadelig skal det tas hensyn til forbrukerens normale bruk av næringsmiddelet, opplysninger som gis til forbrukeren herunder opplysninger på etiketten eller andre tilgjengelige opplysninger for forbrukeren om hvordan særlige skadelige virkninger kan unngås. Det kan f.eks. være opplysninger om ingredienser, næringsinnhold eller allergener.

I vurderingen av om et næringsmiddel er helseskadelig, står det i forarbeidene i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), at 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. Etter artikkel 14 i matlovsforordningen skal det bl.a. tas hensyn til næringsmiddelets sannsynlige umiddelbare og/eller kortsiktige og/eller langsiktige skadevirkninger på helsen.

Videre står det i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) i merknader til § 16 at for kjemiske stoffer er den dosen som tilføres via hele kostholdet som er utslagsgivende for om et stoff representerer helseskade. Det gis eksempler på at det kan være miljøgifter, rester av innsatsmidler, tilsetningsstoffer og naturlige gifter. Virkningene kan være akutte, som f.eks. ved allergiske reaksjoner, men vil oftest kunne gi sykdommer som først inntre etter lang tids påvirkning, som f.eks. kreft, effekter på immunsystem, forplantningsevne eller organskader. Koffein er et eksempel på et kjemisk stoff. Vurderingen av om et kjemisk stoff er helseskadelig må ta hensyn til hvor mye av det aktuelle stoffet som finnes i den enkelte matvaren, men også til bruken av denne. Dette må samtidig ses i sammenheng med hvor mye av det aktuelle stoffet som ellers inntas via kosten. Forbrukernes normale bruk av næringsmiddelet må være kjent for å kunne ivareta dette hensynet. Inntaket av et kjemisk stoff skal være trygt både for personer med et gjennomsnittskosthold, men også for de som har et høyt forbruk av de aktuelle matvarene og spesielt sårbare grupper som f.eks. barn.

I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) i merknadene til matloven § 16 i står det at sårbare grupper kan ha behov for opplysninger på etiketten eller andre tilgjengelige opplysninger som kostholdsråd om hvordan særlige helseskadelige virkninger av næringsmiddelkategorier kan unngås. Det nevnes at dette f.eks. kan være aktuelt for allergikere, barn og gravide for visse matvarer. Bl.a. gjelder det EØS-harmoniserte krav til advarselsmerking av energidrikk og andre drikker med høyt koffeininnhold. Se punkt 3.1.6 om merkekravene i matinformasjonsforskriften, jf. matinformasjonsforordningen (forordning (EU) nr. 1169/2011) som er gjennomført i forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften) i norsk rett.

Det slås fast i forarbeidene til matloven at 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 f.eks. 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.

3.1.6 Merkekrav

Matloven § 10 første ledd stiller krav til at merking, presentasjon, reklame og markedsføring skal være korrekt, gi mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke være egnet til å villed. I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 142 i merknader til § 10 står det at «Hovedhensikten med dette leddet er at forbrukerne ikke skal villedes mht. de produkter de kjøper, men også at de skal ha mulighet til å foreta valg». Merkingen bl.a. skal være riktig. Med «merking» menes enhver opplysning på eller i tilknytning til varen.

I § 10 andre ledd er det gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter om blant annet merking. Et eksempel på forskrift gitt med hjemmel i bestemmelsen er matinformasjonsforskriften som gjennomfører matinformasjonsforordningen i norsk rett. Forordningen gir generelle og særlige krav til merking av mat. Merking av mat- og drikkevarer skal være korrekt, gi tilstrekkelig informasjon og ikke villed. Forbrukere skal få nødvendig informasjon til å ta valg ut fra sine preferanser. Forbrukers preferanser kan baseres på valg knyttet til smak, lukt, tekstur og utseende, helsemessige valg (f.eks. for å unngå allergener), etiske og sosiale valg, økonomiske valg, og/eller klima- og miljømessige valg.

Forordningen stiller krav til advarselsmerking av alkoholfrie drikkevarer som inneholder mer enn 150 mg koffein/liter (uansett kilde og formål med tilsetningen) etter artikkel 10 nr. 1 og vedlegg III nr. 4. Slike drikkevarer skal merkes med følgende opplysninger: «Høyt koffeininnhold. Bør ikke inntas av barn eller gravide eller ammende kvinner». Merkekravet innebærer informasjon som skal stå på produktet fordi de representerer en helserisiko for visse grupper. Det vil imidlertid være variabelt i hvor stor grad ulike aldersgrupper av barn ut fra modenhet kan tolke og forstå rekkevidden av hva advarselsmerking på produkter vil bety for egen helse, både på kort og lang sikt. Det kan ut fra dette ikke stilles like store krav til barn, avhengig av alder og modenhet, som til voksne når det gjelder dette. Energidrikk omfattes av dette merkekravet og skal merkes som angitt.

Et annet eksempel på advarselsmerking er gitt i forskrift 9. juli 2000 nr. 764 om advarselsmerking av honning. Etter § 2 skal honning som omsettes ha «advarselsmerking hvor det klart framgår at produktet ikke må gis til barn under 12 måneder». Advarselsmerkingen skal forebygge helseskade hos spedbarn fra honning. Bakgrunnen er at honning kan inneholde sporer av bakterien *Clostridium botulinum*, som skal forårsake botulisme.

3.1.7 Forbudshjemler

Matloven § 12 inneholder forskriftshjemler for å kunne fastsette forbud, begrensninger eller betingelser for aktiviteter omfattet av loven. 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». I tittelen til paragrafen nevnes «forbud mot fangst, høsting og omsetning

mv.». Ordet «mv.» viser at dette bare er ment som eksempler og ikke er en uttømmende oppramsing. «Omsetning» er definert i § 2 nr. 2 som «besittelse med sikte på salg, utbud for salg, distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag». Utlevering er omfattet av begrepet distribusjon. I Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 144, i merknad til § 12, står følgende om bestemmelsen:

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

Dette innebærer at det er anledning til bl.a. å forskriftsfeste regler om aldersbegrensninger ved salg av produkter som er regulert i matloven, som f.eks. energidrikk. Loven åpner også for å kunne begrense omsetningssted. Forskriftsregler kan etter § 12 fastsettes under forutsetning av at dette er som ledd i å «gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser».

3.1.8 Vitamintilsetning mv. til næringsmidler

Tilsetning av koffein til næringsmidler for å oppnå en fysiologisk effekt, er regulert av forskrift 26. februar 2010 nr. 247 om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer (forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler). Koffein regnes som «andre stoffer» som ikke er vitaminer eller mineraler, men som har en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt. Etter vedlegg 3 i forskriften er det tillatt å tilsette koffein til matvarekategorien «vannbaserte alkoholfrie drikkevarer med og uten kullsyre tilsatt koffein i en mengde over 15 mg/100 ml» Pulver eller tablett som skal løses i vann er også omfattet, jf. vedlegg 3 fotnote 1 i forskriften. Maksimalt innhold av koffein kan ikke overskride 32 mg/100 ml.

I tråd med forskriften kan virksomheter sende melding til Mattilsynet om å tilsette høyere nivåer av koffein til mat- eller drikkevarer enn det som allerede gjelder etter regelverket eller til nye matvarekategorier dersom de ønsker dette. Mattilsynet må i slike tilfeller vurdere den konkrete tilsetningen og om det vil foreligge risiko for helsefare ved mengden det meldes om. Mattilsynet kan også ved behov foreslå og fastsette forskrifter som endrer disse vedleggene. Risiko for menneskers helse skal tillegges avgjørende betydning i Mattilsynets helhetsvurdering av om det er nødvendig med forbud mot, eller restriksjoner for tilsetningen.

3.1.9 Aroma

Forskrift 6. juni 2011 nr. 699 om aroma og næringsmiddelingsredienser med aromagivende egenskaper til anvendelse i og på næringsmidler (aromaforskriften) regulerer bruken av aroma i mat- og drikkevarer og gjennomfører i § 1 Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 1334/2008 om aromaer og visse næringsmiddelingsredienser med aromagivende egenskaper til bruk i og på næringsmidler mv i norsk rett. I samsvar med bestemmelsene i forordningen kan koffein tilsettes alkoholfrie drikkevarer med opptil 150 mg/kg som aromastoff. Tilsetning av koffein som aroma regnes også med i grenseverdien for samlet

innhold av koffein etter forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler vedlegg 3, dersom koffein også er tilsatt for at det skal ha en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt. Vi viser til forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler § 7 og formuleringen «uansett hva som er kilden eller formålet med tilsetningen». Se også omtalen av forskriften i punkt 3.1.8.

3.1.10 Tilsyn og reaksjonsmidler

Matloven § 23 første ledd fastsetter at det er Mattilsynet som fører tilsyn med bestemmelser gitt i loven eller i medhold av loven. Kongen kan delegerer tilsynsmyndighet til andre offentlige eller private aktører og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller, jf. § 23 første ledd siste setning.

Ved brudd på regler i matloven eller tilhørende forskrifter, kan Mattilsynet fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket blir fulgt. Matloven § 23 første ledd gir eksempler på enkeltvedtak som kan fattes. I bestemmelsen nevnes forbud mot import, eksport og omsetning, pålegg om tilbaketrekking fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Listen er imidlertid ikke uttømmende, f.eks. nevnes verken pålegg om retting eller beslag, selv om også dette er virkemidler som er hjemlet i bestemmelsen. For øvrig er noen særskilte virkemidler nedfelt i egne bestemmelser, som stenging og virksomhetskarantene (§ 25), tvangsmulkt (§ 26) og straff (§ 28). Valget av reaksjonsmiddel beror på en helhetlig vurdering tilsynsmyndigheten må gjøre i hver situasjon. Det er per i dag ikke hjemmel i matloven til å ilegge overtredelsesgebyr.

3.2 Tilgrensende regelverk om kosttilskudd

Kosttilskudd er i henhold til forskrift 20. mai nr. 755 om kosttilskudd § 3 nr. 1 produkter som er beregnet til å supplere kosten, er konsentrerte kilder av vitaminer og mineraler eller andre stoffer med en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt, alene eller i kombinasjon, og omsettes i ferdigpakket og dosert form beregnet til å inntas i små oppmålte mengder; som f.eks. kapsler, pastiller, tabletter, piller, pulverposer, ampuller, dråpeflasker og lignende former for væsker og pulver.

Andre stoffer utover vitaminer og mineraler, som er tillatt å tilsette i kosttilskudd, er regulert i forskrift om vitamintilsetning mv til næringsmidler, jf. omtale av denne i punkt 3.1.8. Etter denne forskriften vedlegg 3, er det i kosttilskudd tillatt å tilsette maksimalt 300 mg koffein per anbefalt døgndose fordelt på minst tre doser for voksne.

4 Gjeldende uregulerte ordninger

I dette kapitlet omtales Bryggeri og -drikkevareforeningen (BROD) sine bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikk og egeninitierte ordninger hos bransjen.

4.1 BRODs bransjeretningslinjer

BROD har utviklet bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikk.³⁹ Bransjeretningslinjen anbefaler at barn ikke drikker energidrikk og at ungdom (under 16 år) viser ekstra moderasjon. Det gis anbefalinger om merking og markedsføring av energidrikk som skal bidra til moderat konsum og ansvarlig forbruk av energidrikk. Bransjeretningslinjen ble sist oppdatert i februar 2023.

Medlemmer av BROD er pålagt å følge retningslinjen, mens selskaper utenfor BROD, oppfordres til å tilslutte seg prinsippene frivillig. Flere av de store energidrikkimportørene er ikke medlemmer av BROD og har heller ikke sluttet seg til retningslinjen på frivillig basis.

4.2 Egeninitierte ordninger

Etter det departementet kjenner til, har to dagligvarekjeder på selvstendig initiativ innført 14-års aldersgrense på salg av energidrikk. Ytterligere en dagligvarekjede begrenser markedsføring, og unngår annonsering av energidrikk i kundeaviser ol.

En av dagligvarekjedene opplyser at aldersgrensekrevet løses ved at det kommer opp et varsel i kassen når en energidrikk scannes for salg, tilsvarende som for alkoholholdige varer. Dersom den som sitter i kassen er usikker på om kunden er over 14 år, skal legitimasjon etterspørres. I butikker med selvbetjente kasser må en butikkmedarbeider verifisere at kunden er over 14 år for hvert salg. Denne dagligvarekjeden opplyser at det er en utfordring at ikke alle 14-åringene har gyldig legitimasjon å vise frem.

En aktør har signalisert at kravet om aldersgrense vil være vanskelig å opprettholde dersom det ikke innføres en lovpålagt aldersgrense fordi konkurransevilkårene nå er ulike i bransjen. Aktøren uttrykker at de ønsker at det innføres et lovpålagt aldersgrensekrev for energidrikk.

5 EØS- og WTO-rettslige rammer

Forslagene i dette høringsnotatet må vurderes opp mot EØS-rettslige krav. Videre må det tas hensyn til avtaler under Verdens handelsorganisasjon (WTO), som i likhet med EØS-retten setter rammer for nasjonale regler som kan påvirke handel og vareflyt over landegrensene. Disse rettslige rammene gjennomgås under departementets vurderinger i kapittel 12 og 13.

6 Barns rettigheter

Grunnloven § 104 innebærer en selvstendig plikt til å ta hensyn til barnets beste ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Flere av de sentrale rettighetene i FNs konvensjon om barnets rettigheter (heretter barnekonvensjonen), er løftet inn i denne bestemmelsen.

³⁹ [Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge - Bryggeriforeningen](#)

Barnekonvensjonen er sentral for vurderinger knyttet til å ivareta barns interesser. Det er staten som er pliktsubjektet i barnekonvensjonen. Den enkelte stat plikter å iverksette tiltak, inkludert lovgivningsmessige og administrative tiltak, for å gjennomføre rettighetene som er listet opp i konvensjonen. Slike tiltak skal skje i størst mulig utstrekning innenfor de ressursene staten har til rådighet. Når barnekonvensjonen omtaler barns rettigheter, gjelder det alle barn under 18 år, med mindre nasjonal rett legger opp til en lavere alder, jf. barnekonvensjonen artikkel 1. Konvensjonen har fire grunnleggende prinsipper: ikke-diskriminering i artikkel 2, hensynet til barnets beste i artikkel 3, retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6, og retten til å bli hørt i artikkel 12.

FNs komite for barns rettigheter (Barnerettskomitéen) publiserer generelle kommentarer til barnekonvensjonen, bl.a. om hvordan rettighetene etter konvensjonen bør forstås og anvendes. Kommentarene utdyper enkelte elementer som komiteen mener bør tolkes inn i rettighetene, og anses som retningslinjer for innholdet i barnekonvensjonen.

Etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, plikter stater å ta hensyn til og vurdere barnets beste. Hensynet til barnets beste skal også tillegges stor vekt. I 2013 leverte Barnerettskomitéen generelle kommentarer til denne artikkelen. Komiteen understreker bl.a. at man må ha en helhetlig tilnærming til å ivareta barnets beste, og at vurderingen får betydning for, og må bakes inn i andre rettighetsbestemmelser. Komiteen har også understreket at barnets beste skal være det bærende hensynet i alle saker som omfatter barn. FNs komite for økonomiske og sosiale og kulturelle rettigheter henviser til barnekonvensjonen når den spesifikt behandler barns rettigheter. Den henviser bl.a. til at i all politikk og i alle programmer rettet mot å garantere retten til helse for barn og unge, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I 2013 leverte Barnerettskomitéen også generelle kommentarer om statens plikter knyttet til næringslivets påvirkning på barns rettigheter. Komiteen påpekte bl.a. at det er viktig å ta hensyn til barnets beste ved utvikling av politikk og regelverk knyttet til næringslivets aktiviteter.

Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 24 rett til høyest oppnåelig helsestandard. I Barnerettskomitéens generelle kommentarer til artikkel 24 om retten til helse, utdypes enkelte elementer som komitéen mener bør tolkes inn i rettigheten. Barnets rett til høyest oppnåelig helsestandard innebærer at staten har plikt til å respektere, beskytte og oppfylle denne rettigheten. Dette innebærer bl.a. en plikt for staten til å sørge for gode forutsetninger for å oppnå god helse, f.eks. gjennom folkehelseiltak, inkludert lovgivning. Det kommer frem av Barnerettskomitéens generelle kommentarer at rettigheten innebærer barnets rett til å vokse og utvikle seg til sitt fulle potensial og leve under forhold som gir dem anledning til å oppnå god helse. Det inkluderer bl.a. iverksetting av politikk som fremmer god helse. Det nevnes at dette kan oppnås ved gjennomføring av programmer som tar for seg de underliggende forutsetningene for helse.

7 Erfaringer fra andre land

Latvia⁴⁰, Romania⁴¹, Polen⁴² og Litauen⁴³ innførte aldersgrense på energidrikk til barn under 18 år i hhv. 2014, 2016, 2018 og 2024.

I det latviske regelverket er formålet å beskytte human helse fra de uheldige helseeffektene energidrikk kan ha på kroppen. Energidrikk er i regelverket definert som; «alkoholfrie drikker som leveres til bruk uten omdanning der den totale mengden koffein overstiger 150 mg/l og som inneholder minst ett eller flere stimulerende eller gjenoppbyggende stoffer (f.eks. taurin, inositol, guaranaalkaloider, ekstrakter av Ginkgo Biloba). I tillegg kan energidrikk inneholde andre matvareingredienser i henhold til krav fastsatt i lover og forskrifter om håndtering av mat». Aldersgrensen er satt til 18 år. Tilsvarende aldersgrensekrav er gitt for den som er ansvarlig for salget.

I det rumenske regelverket er formålet å beskytte folkehelsen bl.a. ved å legge restriksjoner på salg av energidrikk til barn under 18 år. Energidrikk er definert som; «drikker som inneholder ulike kombinasjoner av karbohydrater, vitaminer, mineraler og ett eller flere stoffer som stimulerer sentralnervesystemet: koffein, taurin, karnitin, guarana, glukuronolakton og andre forbindelser med stimulerende effekter på sentralnervesystemet».

Formålet med det polske regelverket er å beskytte folkehelsen, spesielt blant unge, ved å begrense tilgangen til energidrikk som kan ha negative helseeffekter. Innføringen av aldersgrense på 18 år skal hindre at barn og unge får lett tilgang til disse produktene. Energidrikk er definert som drikker med koffein som overstiger 150 mg koffein/l eller taurin. Drikker med naturlig innhold av koffein er unntatt.

For å fremme folkehelse, har Litauen i sitt regelverk presisert at dette bl.a. innebærer tiltak for å skape helsemessige og sosiale holdninger som kan bidra til å forebygge risikoatferd, forebygge avhengighet og helsemessige og sosiale konsekvenser som følge av avhengighet, i tillegg til å forebygge sykdom. De har definert energidrikk som en alkoholfri drikk som inneholder mer enn 150 mg/l koffein, uavhengig av kilde, eller som inneholder mer enn 150 mg/l koffein og ett eller flere andre stoffer som stimulerer sentralnervesystemet (glukuronolakton, inositol, guaranin, ginsenosider, ginkgo biloba-ekstrakt, taurin osv.). Drikkene kan også inneholde karbohydrater, vitaminer, mineraler, aminosyrer, tilsetningsstoffer, fruktjuicer eller planteekstrakter.

⁴⁰ [Enerģijas dzērienu aprites likums](#)

⁴¹ [Notification Detail | TRIS - European Commission](#)

⁴² [Akt prawny](#)

⁴³ [Maisto įstatymo Nr. VIII-1608 2 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 6-1 straipsniu įstatymas](#)

Tall fra kostholdsundersøkelser i Litauen⁴⁴ og Latvia⁴⁵ tyder på at forbruket av energidrikk blant barn har gått noe ned som følge av lovreguleringen.

I Sverige ble det i 2018 utredet om det skulle innføres lovpålagt aldersgrense for energidrikk, men det ble vurdert å være for inngripende da de har en bransjeavtale som fungerer tilfredsstillende. Etter bransjeavtalen er det 15 års aldersgrense på energidrikk. I Estland finnes det også en frivillig bransjeavtale som sier at energidrikk ikke skal selges til barn under 18 år. Noen få matvarebutikker i Nederland har selv innført aldersgrense på 14 år for kjøp av energidrikk. I Danmark finnes en frivillig bransjeavtale hvor det gis føringer om at energidrikk ikke skal selges i enheter som er større enn 250 ml, men det er usikkert i hvilken grad denne oppfordringen overholdes. I Finland oppfordrer myndighetene dagligvarehandelen til å begrense salget av energidrikk til barn.

I Storbritannia er det nylig gitt signaler om at regjeringen vurderer å innføre restriksjoner på salg av energidrikk til barn under 16 år.⁴⁶

8 Annet regelverk

I dette kapitlet omtales regelverk som begrenser adgangen til å foreslå regelverk basert på alder og eksempler på regelverk med aldersgrenser.

8.1 Regelverk med begrensninger knyttet til alder

I lov 16. juni nr. 512 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) er det etter § 6 forbudt å forskjellsbehandle på grunn av bl.a. alder. I tråd med § 9 anses det imidlertid som lovlig forskjellsbehandling dersom et forbud har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende mot den eller de som forskjellsbehandles.

Når forbud følger av vedtatte lover eller forskrifter følger det av § 9 tredje ledd, at de ikke vil være i strid med forbudet i § 6.

8.2 Annet regelverk om aldersgrense

Det er i dag ingen reguleringer av aldersgrense for mat- og drikkevarer i forskrifter under matloven. I dette punktet omtales enkelte eksempler på aldersgrensekrav i annet regelverk, der aldersgrense er innført for å beskytte befolkningen, herunder barn, mot farene de aktuelle produktene/tjenestene utgjør. Det er sammenliknbare hensyn og formål som gjør seg gjeldende for forskriftsforslaget om aldersgrense for energidrikk.

⁴⁴ Bartkevičiūtė et al. Study and Evaluation of Nutrition Habits of School Age Children. Sveikatos mokslai. 2020; 30(1): 40-47. DOI: <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n8-152>

⁴⁵ Health Behaviour among School-aged Children (HBSC) Study

⁴⁶ [Government response to the House of Lords Food, Diet and Obesity Committee's report 'Recipe for health: a plan to fix our broken food system' - GOV.UK](#)

8.2.1 Alkoholloven

Etter lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk (alkoholloven) § 1-5 stilles det krav til alder ved salg og utlevering av alkoholholdig drikk. Aldersgrensen er 18 år for alkoholholdige drikker under 22 volumprosent, og 20 år for alkoholholdig drikk med 22 volumprosent og over. Aldersgrensene gjelder også for selgeren. Kravet til 18-års aldersgrense for selgeren er imidlertid ikke absolutt, dersom en person over 18 år har det daglige tilsynet med salget. I forskrift 8. juni 2005 nr. 538 (alkoholforskriften) § 2-4 er det inntatt en bestemmelse om at ansatte på salgssteder har rett og plikt til å kreve legitimasjon dersom de er i tvil om kjøpers alder. Alle salgssteder er pålagt et internkontrollkrav, jf. alkoholforskriften kapittel 8.

Formålet med alkoholloven er etter § 1 å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skadene alkoholbruk kan innebære, gjennom å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Kravet til aldersgrenser innebærer et forbud mot salg av produkter til gitte aldersgrupper.

8.2.2 Tobakksskadeloven

Etter lov 9. september 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) § 17 er det forbudt å selge eller overlate tobakkssvarer og relaterte produkter til personer under 18 år. Det er også et krav om at selger må være over 18 år, men tilsvarende som for alkoholloven kan det gjøres unntak fra dette dersom en person over 18 år har det daglige tilsynet med salget. I forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakkssvarer mv. § 4 er det inntatt en bestemmelse om at ansatte på salgssteder har rett og plikt til å kreve legitimasjon dersom de er i tvil om kjøpers alder. Alle salgssteder er pålagt å etablere et internkontrollsystem etter tobakksskadeloven § 5.

Formålet med loven er etter § 1 å begrense de helseskadene som bruk av tobakkssvarer medfører gjennom å redusere forbruket og på sikt bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn. Videre regulerer loven tiltak for å forebygge at barn begynner å bruke tobakkssvarer, fremme at de som allerede bruker tobakkssvarer slutter og beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk.

8.2.3 Strålevernloven og strålevernforskriften

Når det gjelder solarier er det med hjemmel i lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven) gitt bestemmelser om krav til aldersgrense i forskrift 16. desember 2016 nr. 1659 om strålevern og bruk av stråling (strålevernforskriften).

Formålet med forskriften er å sikre forsvarlig strålebruk, forebygge skadelige virkninger av stråling på menneskers helse og bidra til vern av miljøet. I forskriften § 37 første ledd er det forbudt for virksomheter å tilby solarier til kosmetiske formål for salg, utleie eller bruk til personer under 18 år. Aldersgrensekravet ble innført på bakgrunn av økende bruk av solarium blant unge og økt kunnskap om risikoen for føflekkreft ved bruk av solarium. I tillegg viste forskning at risikoen for føflekkreft er større for de som starter å bruke solarium i tidlig alder.

8.2.4 Legemiddeloven og apotekloven

På legemiddelområdet er det gitt forskrift med hjemmel i legemiddeloven om aldersgrense. I forskrift 14. august 2003 nr. 1053 om omsetning mv. av visse reseptfrie legemidler utenom apotek § 11 andre ledd, fremgår det at legemidler ikke skal utleveres til personer under 18 år.

Det er også gitt forskrift om aldersgrense med hjemmel i lov 2. juni 2000 nr. 39 om apotek (apotekloven) §§ 6-1 og 6-3. I forskrift 26. februar 2001 nr. 178 om apotek (apotekforskriften) stilles det krav i § 42 femte ledd om at salg av reseptfrie legemidler over internett ikke skal skje til personer under 18 år. Videre er det også krav i forskriften § 56 tredje ledd om at legemidler fra medisinsalg ikke skal utleveres til person under 18 år.

8.2.5 Pengespilloven

I lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) § 7 stilles det krav til 18 årsgrense for pengespill. Aldersgrensen på 18 år er vurdert som et av de viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill ifølge forarbeidene til loven i Prop. 220 L (2020-2021) punkt 10.1.5.2. Der fremgår det også at barn i utgangspunktet ikke skal drive med pengespill, og at regelen om 18-årsgrense skal bidra til å beskytte barn mot de negative konsekvensene som kan oppstå som følge av pengespill, bl.a. spillavhengighet.

8.2.6 Plantevernmidler

Det stilles krav til alder i forskrift 6. mai 2015 nr. 455 om plantevernmidler. Forskriften er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet med hjemmel i matloven. I § 8 annet ledd i forskriften, om autorisasjonsbevis for kjøp og bruk av plantevernmidler, kreves det bl.a. at en person må ha fylt 18 år for å ha rett til autorisasjonsbevis for plantevernmidler. Autorisasjonsbeviset er en forutsetning for å kunne kjøpe og bruke yrkespreparater og for å gi yrkesmessig veiledning om kjemisk plantevern.

9 Departements vurdering

I dette kapitlet redegjør departementet først for vurderingen av behovet for aldersgrense og dernest vurderingen av krav til internkontroll.

9.1 Vurdering av behovet for aldersgrense

Departementet ønsker å legge til rette for at barn kan ha god helse. Barn har rett til høyest oppnåelig helsestandard etter barnekonvensjonen, og myndighetene har en plikt til å ta hensyn til barnets beste, jf. omtale av barns rettigheter i kapittel 5. Barn er spesielt prisgitt hvordan omgivelsene legger til rette for et sunt kosthold, bl.a. gjennom barnehage og skole, men også hvordan nærmiljøet legger til rette for mulighetene til å ta sunnere kostholdsvalg. Barn kan i større grad enn voksne være sårbare for å bli påvirket av

faktorer som ikke fremmer egen helse, som f.eks. pris, smak, gruppepress og reklame.⁴⁷ Departementet vurderer tiltak som bidrar til å legge til rette for god helse gjennom å gjøre det enklere for barn å ta sunnere valg uten at de aktivt må velge det selv, som viktige.

Departementet vurderer at barn bør beskyttes både mot uheldige og negative helseeffekter av energidrikk og at beskyttelsesnivået bør ligge høyt. Det er ikke satt noen grense for hva som er et trygt inntak av koffein for barn, men forskningslitteraturen indikerer at inntaket bør være så lavt som mulig.⁴⁸ EFSA har satt tålegrensen for uheldige og negative helseeffekter på hhv. 1,4 og 3,0 mg koffein/kg kroppsvekt/dag. Departementet har lagt EFSA sine tålegrenser til grunn for vurderingen av hvilke tiltak som vil være egnet til å gi barn et høyt beskyttelsesnivå. Videre har departementet lagt til grunn at strukturelle virkemidler treffer flere barn enn bruk av pedagogiske virkemidler, og at strukturelle virkemidler generelt har vist seg å være mer effektive, og i større grad sosialt utjevne enn pedagogiske virkemidler, som krever en aktiv handling fra hver enkelt.⁴⁹ Eksempler på strukturelle tiltak på folkehelseområdet kan være regulering av matpriser og etablering av sykkelstier, mens eksempler på pedagogiske virkemidler kan være informasjonskampanjer om kosthold. Departementet legger til grunn at energidrikk er en produktgruppe som i utgangspunktet ikke er ment for barn. Dette kommer fram gjennom allerede eksisterende regelverkskrav om å merke produktgruppen med «Høyt koffeininnhold. Anbefales ikke for barn, gravide eller ammende kvinner», se punkt 3.1.6. Departementet vurderer også at energidrikk kan anses å ikke oppfylle kravene til næringsmiddeltrygghet for barn under 16 år.

Det er de senere årene gjennomført flere tiltak med mål om å begrense inntaket av koffein fra energidrikk blant barn. Som nevnt over, er det krav til advarselsmerking av energidrikk. Bransjen har også etablert bransjeretningslinjer som omhandler merking og markedsføring av energidrikk, og i 2020 ble det innført en øvre grense for innhold av koffein i vannbaserte drikker inneholdende koffein på 32 mg/100 ml i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Til tross for forsøkene på å redusere inntaket av koffein fra energidrikk, drikkes energidrikk av en stor gruppe barn og enkelte barn drikker store mengder energidrikk flere ganger i uken. Departementet vurderer at gjeldende merkekrav og eksisterende bransjeretningslinjer ikke er tilstrekkelig til å hindre at

⁴⁷ Halpern-Felsher, B., Baker, M., & Stitzel, S. (2016). Decision-Making in Adolescents and Young Adults. I: M. A. Diefenbach, S. Miller-Halegoua, & D. J. Bowen (red.), *Handbook of Health Decision Science* (s. 157-167). New York, NY: Springer New York. Hentet fra https://doi.org/10.1007/978-1-4939-3486-7_12 og Pechmann, C., Levine, L., Loughlin, S., & Leslie, F. (2005). Impulsive and Self-Conscious: Adolescents' Vulnerability to Advertising and Promotion. *Journal of Public Policy & Marketing*, 24(2), 202-221. <https://doi.org/10.1509/jppm.2005.24.2.202>

⁴⁸ Costantino et al. The Dark Side of Energy Drinks: A Comprehensive Review of Their Impact on the Human Body. *Nutrients* 2023 Vol. 15 Issue 18. DOI: <https://doi.org/10.3390/nu15183922>

⁴⁹ Arnesen, E. K., & Torheim, L. E. (2019). Ernæringspolitikk. I: D. Engeset, L. E. Torheim, & N. C. Øverby (red.), *Samfunnsernæring*. Oslo: Universitetsforlaget og rapport om kostnadseffektive tiltak på kostholdsområdet

energidrikk konsumeres i så store mengder at det kan gi uheldige og negative helseeffekter for barn som drikker energidrikk.

Så vidt departementet kjenner til, finnes det ingen evalueringsstudier av aldersgrense som virkemiddel for å redusere inntaket av energidrikk hos barn. Det finnes imidlertid noen internasjonale studier om aldersgrense for å redusere forbruket av alkohol hos barn. I en gjennomgang over ulike tiltak på alkoholfeltet, blir aldersgrense vurdert som det mest effektive tiltaket.⁵⁰ I Danmark hadde de ingen aldersgrense på salg av alkohol i butikker, men innførte 15-års aldersgrense i 1998. Dette førte til en betydelig nedgang i forbruket (omtrent 30 %) sammenliknet med hvor mange barn som hadde drukket alkohol før aldersgrensen ble innført.⁵¹ Tilsvarende erfaringer kan hentes fra tobakksområdet der det for høyinntekstland er dokumentasjon på at innføring av aldersgrense på tobakk fører til mindre forbruk. I Nederland sank salget av tobakk til mindreårige fra 26,3 % i 1999 til 10,8 % i 2003 etter at de innførte aldersgrense i 2002.⁵² Følges aldersgrensen opp med effektiv håndheving og tilsyn er erfaringer fra tobakksområdet at effekten økes.⁵³ Selv om disse evalueringene er gjennomført på andre områder enn energidrikk, vurderer departementet at resultatene kan være overførbare.

For å nå departements ambisjon om at barn ikke skal utsettes for verken uheldige eller negative helseeffekter fra energidrikk, vurderer departementet at aldersgrense på produktgruppen er det tiltaket som med størst sannsynlighet og mest effektivt kan redusere inntaket slik at ambisjonen nås. Departementet vurderer at tiltaket vil være egnet, og kunne bidra til å ivareta barnets rett til høyest oppnåelig helsestandard. I tillegg vil det være et sterkt signal til befolkningen om at energidrikk ikke er egnet til barn. Ved å innføre et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år, mener departementet at det også er rimelig å anta at debutalderen for inntak av energidrikk blir høyere.

Departementet har primært vurdert om det bør foreslås en aldersgrense på 16 eller 18 år, samtidig som departementet har notert seg at de aktørene som på eget initiativ praktiserer en aldersgrense, har satt denne til 14 år.

Argumenter som taler for en aldersgrense på 18 år, er at risikoen for uheldige og negative helseeffekter av energidrikk er lik hos alle barn under 18 år og at forbruket av energidrikker er høyere i aldersgruppen 16-18 år enn hos de under 16 år. I henhold til barnekonvensjonen er barn alle under 18 år. I andre land som har innført aldersgrense på

⁵⁰ Babor et al., (2022). Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and public policy (3. utg.): Oxford University Press.

⁵¹ Møller, L. (2002). Legal restrictions resulted in a reduction of alcohol consumption among young people in Denmark. I: R. Room (red.), The Effects of Nordic Alcohol Policies: What Happens to Drinking and Harm when Policies Change? (s. 155-156). Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.

⁵² Chung-Hall et al. (2016) Impact of the WHO Framework Convention on Tobacco Control on the Implementation and Effectiveness of Tobacco Control Measures: A Global Evidence Review. ITC Project. University of Waterloo, Waterloo, Ontario, Canada, <https://theunion.org/sites/default/files/2020-11/ITC-2016%20Global-Evidence-Review%20on%20WHO-FCTC.pdf>

⁵³ Rossow et al., 2010. Kjøp av tobakk blant mindreårige. Tidsskrift for den Norske Legeforening, 130(13), 1337-1339. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.09.0511>

energidrikk (f.eks. Polen, Romania, Latvia og Litauen), er aldersgrensen satt til 18 år. På den andre siden kan mange barn i aldersgruppen 16-18 år drikke noe energidrikk uten at de utsettes for uheldige helseeffekter på grunn av høyere kroppsvekt. Barn som er 14 år, har lavere kroppsvekt enn eldre barn og er mer utsatt for de uheldige og negative helseeffektene av koffein enn de eldre barna. Som tidligere nevnt, vil de yngre barna lettere kunne la seg påvirke av ytre faktorer som ikke fremmer god helse, som f.eks. pris, smak, gruppepress og reklame.⁵⁴ Departementet vurderer videre at det er vanskeligere for barn jo yngre de er, å fullt ut kunne vurdere helsekonsekvensene av egne valg, f.eks. når det gjelder uheldige og negative helseeffekter av koffeininntak.

I en undersøkelse blant barn i alderen 10–18 år fra 2019, gjennomført av Kantar på oppdrag fra Mattilsynet, fremgår det at flere av de spurte synes at en 14-års aldersgrense på energidrikk var passende. Samtidig kommer det frem i undersøkelsen til Kantar og i FHI's undersøkelse, at mange av barna ikke er kjent med de uheldige og negative helseeffektene av koffein. Enkelte mente at en aldersgrense ville gjøre det mer spennende for yngre barn å drikke energidrikk. Departementet vurderer at det bør legges mer vekt på kunnskapsgrunnlaget enn hva enkelte barn ønsker seg i denne sammenheng.

Departementet viser her til at det på tobakksområdet ikke foreligger noe evidens for at en aldersgrense vil gjøre det mer spennende å begynne å røyke.⁵⁵ Hvorvidt dette kan overføres til energidrikk er usikkert, men departementet vurderer at det er relevant å ta med i betraktningen. Aktører som i dag praktiserer en aldersgrense, begrunner praksisen med at enkelte av produktene var merket med «anbefales ikke for barn under 14 år» da de ble tillatt å omsette på det norske markedet i 2009, og at 14 år virker passende med hensyn til barnas modenhet. Barns modenhet vil øke med økende alder, og departementet vurderer at flere vil forstå betydningen av de uheldige og negative helseeffektene av koffein ved 16-års alder enn ved 14-års alder, selv om det vil være individuelle forskjeller.

Etter en totalvurdering av elementer som beskrevet i høringsnotatet, jf. også omtale av alternative tiltak i kap. 11, har departementet landet på å foreslå en 16-års aldersgrense. En aldersgrense på 16 år er også i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Dersom utviklingen i forbruket og konsekvensene for barn over 16 år blir for store, kan en høyere aldersgrense vurderes på sikt. Dersom dette blir aktuelt, må det ev. sendes et nytt forslag om dette på høring.

På bakgrunn av ovenfor nevnte vurderinger, er departementet også av den oppfatning at forbudet ikke er brudd på bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 om

⁵⁴ Halpern-Felsher, B., Baker, M., & Stitzel, S. (2016). Decision-Making in Adolescents and Young Adults. I: M. A. Diefenbach, S. Miller-Halegoua, & D. J. Bowen (red.), *Handbook of Health Decision Science* (s. 157-167). New York, NY: Springer New York. Hentet fra https://doi.org/10.1007/978-1-4939-3486-7_12 og Pechmann, C., Levine, L., Loughlin, S., & Leslie, F. (2005). Impulsive and Self-Conscious: Adolescents' Vulnerability to Advertising and Promotion. *Journal of Public Policy & Marketing*, 24(2), 202-221. <https://doi.org/10.1509/jppm.2005.24.2.202>

⁵⁵ Nuyts et al. How can a ban on tobacco sales to minors be effective in changing smoking behaviour among youth? - A realist review. *Prev Med.* 2018 Oct;115:61-67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2018.08.0132018>

forbud mot diskriminering basert på alder. Tiltaket vurderes å være i tråd med § 9 første ledd ettersom det er et saklig formål med tiltaket, som er nødvendig for å oppnå målet om at barn under 16 år skal beskyttes mot de uheldige og negative helseeffektene av koffein, og anses ikke som uforholdsmessig inngripende for barn under 16 år. Det vises til omtalen i dette kapitlet, kapittel 11 om alternative tiltak, og vurdering av forholdsmessighet i kapittel 13 om forholdet til WTO.

Ved innføring av et forbud mot salg av en produktgruppe til en bestemt aldersgruppe, vil forbrukerne kunne velge å erstatte det aktuelle produktet med andre produkter. Hva barn i dette tilfellet vil velge istedenfor energidrikk, er usikkert. For å motvirke at barn erstatter energidrikk med andre produkter som det heller ikke er ønskelig at de inntar i for store mengder, vurderer departementet at det samtidig med innføring av et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år, bør iverksettes veiledningstiltak overfor barn, deres omsorgspersoner og helsepersonell om hva som er gode alternativer til energidrikk. Det vil også være viktig å følge med på hva energidrikk ev. erstattes med ved en innføring av et krav om aldersgrense.

Barn i alderen 16 til 18 vil ikke omfattes ved innføring av en aldersgrense på 16 år. Enkelte barn i denne aldersgruppen har imidlertid et høyt forbruk av energidrikk, jf. omtale i kapittel 2. Departementet oppfordrer derfor bransjen, utdanningsinstitusjoner og andre aktører til å vurdere om de kan innføre egne tiltak for å begrense inntaket av energidrikk til barn mellom 16 og 18 år, f.eks. i videregående skoler.

9.2 Vurdering av krav til internkontroll

Virksomheter som omsetter mat- og drikkevarer, inkludert energidrikk, må ha internkontroll. Det vises til omtale i punkt 3.1.4. Siden dette er gjeldende regelverk, vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å ta inn en henvisning til gjeldende regelverk om internkontroll i dette forskriftsutkastet. Departementet er imidlertid åpne for innspill til dette.

10 Forslag til utforming av ny forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år

10.1.1 Hjemmelsgrunnlag for forskriften

Departementet foreslår at forskriften hjemles i matloven § 12 bokstav b om forbud eller begrensning av omsetning av varer omfattet av loven. Departementet vurderte i 2024 hjemmelsgrunnlaget for å innføre forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år i forbindelse med høring av endring i matloven § 10 om forskriftshjemmel for å fremme helse.⁵⁶ Departementet vurderte at matloven har tilstrekkelig hjemmel til å innføre et slik forbud i matloven § 12 bokstav b.

⁵⁶ Se [Høring - Endring i matloven \(forskriftshjemmel for å fremme helse\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Forskriften foreslås også hjemlet i matloven § 16 andre ledd om næringsmiddeltrygghet ut fra at energidrikk kan påføre barn uheldige og negative helseeffekter og derfor kan anses å ikke være trygt til barn under 16 år.

10.1.2 Forskriftens formål

Departementet foreslår at formålet med forskriften formuleres som «å beskytte barn under 16 år mot negative helseeffekter av energidrikk».

Departementet har valgt å kun bruke begrepet «negative» helseeffekter i forskriften § 1, og ikke inkludere både «uheldige» og «negative» helseeffekter slik det er beskrevet i høringsbrevet. Departementet foreslår denne løsningen slik at det språklig sett skal være tydeligere og enklere å forstå for virksomhetene og andre som forholder seg til forskriften uten å samtidig ha tilgang til høringsbrevet. Det er likevel departementets mening at både de uheldige og de negative helseeffektene, beskrevet i dette høringsbrevet, jf. kapittel 2, skal omfattes av «negative» helseeffekter i forskriften.

10.1.3 Virkeområde

Departementet foreslår at det i § 2 første ledd presiseres at forskriften gjelder forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år for virksomheter som definert i matloven § 4 nr.1. Det vises til punkt 3.1.2. om hvem som omfattes av virksomhetsbegrepet i matloven. Det er virksomhetene (selgere) i Norge som er pliktsubjekt og som etter denne forskriften vil ha ansvaret for å overholde forbudet mot salg av energidrikk til barn under 16 år. Dette medfører i praksis også et forbud mot kjøp av energidrikk for barn under 16 år, selv om kravet og ansvaret er rettet mot virksomheter som selger produktet. Forbudet vil gjelde likt for alle utsalgssteder og -kanaler, inkl. restauranter, kantiner, nettutsalg, sportsbutikker, treningssentre mv.

Departementet legger til grunn at et salg er handlingen fra et produkt er betalt til det er mottatt hos kunden. I en dagligvareforretning gjennomføres salgsprosessen ved at varen kjøpes og leveres til kunden samtidig. For nettsalg kan tidspunktet for salg og utlevering av en vare være ulikt fordi varen må fraktes fra selger til kjøper. Om virksomheten som selger varen selv frakter den til kjøper, er det opplagt at selger har ansvaret for hele salgsprosessen. Dersom virksomheten tilbyr sine produkter på nett, og benytter uavhengige transportører, er det særlig viktig å sikre at alderskontrollen finner sted ved utlevering av varen. Det er viktig å presisere at selger fortsatt har ansvaret for at forbudet overholdes selv om selger f.eks. benytter et innleid transportfirma. For å synliggjøre at utleveringer er en del av salgsprosessen, har departementet vurdert å inkludere en egen bestemmelse om dette i forskriften, men vurderer at det ikke er nødvendig da utlevering vurderes å være en del av salgsprosessen etter tradisjonell avtalerettslig betydning.

Virksomhetene må også sikre at forbudet oppfylles ved salg gjennom andre salgskanaler, slik som f.eks. salgsmatener. Departementet ser at forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år fra ubetjente salgsmatener ved dagens løsninger for alderskontroll kan være vanskelig å løse i praksis. Det vil være opp til virksomhetene å vurdere om de kan ha en salgsmatener og samtidig følge opp aldersgrensekravet. I en slik vurdering kan det ha

betydning hvor salgsautomaten er tenkt plassert, f.eks. om den skal plasseres i nærheten av en betjent kasse eller ute i det offentlige rom osv.

Departementet har vurdert et ev. krav som gjør det forbudt å overlate energidrikk til barn under 16 år, for å unngå at aldersgrensekrevet omgås ved at eldre personer kjøper energidrikk til personer under 16 år. Departementet ser at det kunne være hensiktsmessig med et slikt krav, men har ikke utredet dette nærmere nå. Det må ev. ses nærmere på opp mot matlovens hjemler.

Departementet har vurdert om begrepet «omsetning» som er definert i matloven, ville vært et mer dekkende begrep enn salg i forskriften, men har vurdert at det primært er salgssituasjonen i næringsøyemed som er mest relevant å regulere. Utdeling av smaks- og vareprøver i markedsføringsøyemed er foreslått regulert i ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.⁵⁷ Departementet foreslår derfor ikke å inkludere omsetningsbegrepet i forskriften, da det primært er salgssituasjonen som det er ønskelig å regulere i denne forskriften.

Det foreslås i § 2 første ledd at forskriften ikke skal gjelde for kosttilskudd, som reguleres av kosttilskuddforskriften. Presiseringen er tatt inn i forskriftsforslaget fordi det foreslås å inkludere pulver eller tabletter som skal løses i væske før inntak i forskriften, jf. omtalen i punkt 10.1.4. Det blir en grensegang mellom hvilke produkter som er energidrikk og hvilke som omfattes som kosttilskudd. Formålet og bruken av produktet vil bl.a. kunne være avgjørende for klassifiseringen. Mattilsynet sin veileder for kosttilskudd kan være til hjelp i vurderingen.⁵⁸

Gjeldende politikk og ambisjoner for Svalbard innebærer at regelverket på Svalbard skal være så likt som mulig som på fastlandet. Departementet foreslår derfor at forskriften også skal gjelde på Svalbard i § 2 andre ledd. Departementet kan ikke se at det er særlige forhold på Svalbard som skulle tilsi en annen løsning.

10.1.4 Definisjon av energidrikk

Det finnes per i dag ingen EØS-basert ellers særnorsk definisjon av begrepet energidrikk i lov eller forskrift. Departementet foreslår derfor å ta inn en definisjon av energidrikk i § 3 i forskriften. Departementets forslag til definisjon skal ikke forstås som et krav om bruk av en bestemt betegnelse for disse produktene.

En generell forståelse av begrepet energidrikk, er at det er en vannbasert alkoholfri drikk som inneholder minst 150 mg koffein (fra alle kilder) pr liter, alene eller sammen med andre ingredienser som f.eks. glukuronolakton, inositol, guarana-alkaloider, ginseng, ginkgoekstrakt, aminosyrer og/eller taurin. Drikkene kan være tilsatt vitaminer og/eller

⁵⁷ [Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og forslag til ny hjemmel i matloven § 26 a for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskriften - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁵⁸ <https://mattilsynet-xp7prod.enonic.cloud/attachment/inline/de5bb057-e54d-4e8f-8ee7-6fdb4d3203a4:525aa220fff938a48670b2782560e80b2d97f23c/Veileder%20om%20kosttilskudd.pdf>

mineraler, og er som regel søtet med sukker eller søtstoffer. De er forskjellige fra f.eks. sportsdrikker hvor hensikten er å erstatte væsketap og elektrolytter etter fysisk aktivitet, eller fra kaffe og/eller te.

Departementet foreslår i forskriftsforslaget å omfatte all alkoholfri drikke, som inneholder koffein i mengder over 150 mg/liter, med eller uten tilsetning av andre ingredienser. Minimumsnivået på 150 mg koffein/liter er foreslått for å ikke komme i motstrid mot annet regelverk, f.eks. aromaforskriften og matinformasjonsforskriften, jf. omtale av gjeldende regelverk i kapittel 3. Dette inkluderer drikker som er vannbaserte, men også drikker basert på f.eks. melk eller frukt. Brus med et innhold under 150 ml koffein/l vil ikke omfattes. Juice vil ikke omfattes da det i henhold til forskrift 13. mars 2013 nr. 509 om fruktjuice og lignende produkter (juice-forskriften) ikke er tillatt å tilsette andre ingredienser enn de som er definert i forskriftens § 2. Departementet mener forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år bør gjelde alle drikker hvor formålet er at disse skal bidra med koffein i mengder over 150 mg/l og andre stimulerende ingredienser. Dette er i samsvar med hvordan Latvia, Litauen, Romania og Polen har definert energidrikk i sine nasjonale regelverk om aldersgrense. I det latviske regelverket er det presisert at forskriften kun gjelder ferdig utblandede drikker, mens dette ikke er presisert i de andre landenes regelverk.

Departementet vurderer at pulver og tabletter som skal blandes ut med væske, og som har samme tiltenkte bruk som drikkeklar energidrikk, bør inkluderes i forskriften da formålet med produktet vil være det samme. En mulig ulempe med å inkludere tabletter og pulver i definisjonen av energidrikk, er at disse kan anses som kosttilskudd, jf. omtale av kosttilskuddforskriften i punkt 3.2.1. Departementet vurderer at formålet med produktet må være avgjørende for hvilket regelverk produktet vil falle inn under. Kravet til mengde koffein er angitt for drikkeklart produkt.

Drikker som er basert på kaffe, te og kakao og som har en næringsmiddelbetegnelse som inneholder ordene «kaffe», «te» eller «kakao» foreslås unntatt definisjonen av energidrikk. I denne sammenhengen legger departementet til grunn at «basert på» betyr at kaffe, te eller kakao har en fremtredende rolle i produktene, enten som en ingrediens eller som en smakskomponent. Departementet vurderer f.eks. at produkter som iskaffe og iste, men også produkter slik som «macchiato», «latte», «cappuccino» mv. vil omfattes av unntaket. Departementet er klar over at enkelte av disse produktene som omfattes av unntaket inneholder mer enn 150 mg koffein/l og at de også drikkes av barn.

Departementet vurderer imidlertid at det kan være utfordrende å inkludere denne typen produkter i forslaget, bl.a. fordi det ikke er krav om å deklare innhold av koffein i produkter hvor stoffet forekommer naturlig. Disse produktene er også vanskelig å avgrense mot andre produkter bestående av kaffe, te og/eller kakao. Videre vurderer departementet at energidrikk er i en særstilling når det gjelder å eksponere barn for koffein. Det er ikke andre enkeltprodukter på næringsmiddelområdet med tilsvarende popularitet, utbredelse og risiko for uheldige og negative helseeffekter hos barn som energidrikk, og som det er like enkelt å få i seg tilsvarende mengder av.

10.1.5 Aldersgrense

Departementet foreslår i § 4 at salg av energidrikk til personer under 16 år skal være forbudt. Departementet anser at det er nødvendig med et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år for å beskytte barn mot uheldige og negative helseeffekter av energidrikk, jf. departementets vurderinger i kapittel 9.

Selger har ansvaret for å overholde forbudet mot salg av energidrikk til personer under 16 år, og må gjøre en konkret vurdering av kjøpers alder i salgssituasjonen. Det foreslås i § 4 andre ledd at selger skal be kjøper om legitimasjon ved salg av energidrikk, der det er tvil om kjøpers alder. Det foreslås ikke en plikt om å be om legitimasjon i alle situasjoner, men selger må vurdere om det er tvil knyttet til kjøpers alder. I tilfeller der salg foregår over internett, må selger ha systemer for å sikre at salg ikke skjer til personer under 16 år, f.eks. legitimasjonskrav ved utlevering, jf. omtale om forskriftens virkeområde i punkt 10.1.3.

Departementet foreslår ikke konkrete krav til legitimasjon. Departementet vurderer at nasjonalt ID-kort er én type legitimasjon som kan anskaffes både av barn over og under 16 år og dermed kan fungere som identifikasjon i denne situasjonen. Et annet eksempel er førerkort for moped eller lett motorsykkel. Departementet foreslår at virksomhetene selv må vurdere hva de anser som tilstrekkelig dokumentasjon for alder.

I § 4 foreslås det et tilsvarende krav til alder for selger av energidrikk, ved at selger skal være over 16 år. Et slikt krav sikrer at selger har tilsvarende modenhet og alder som den som kan kjøpe energidrikk. Dette kan bidra til å hindre at barn under 16 år får tilgang til energidrikk, og til å redusere faren for salg av energidrikk til barn under 16 år. Det foreslås en begrensning i dette kravet, ved at personer som selger energidrikk kan være under 16 år, dersom en person over 16 år har daglig tilsyn med salget. Departementet anser at det kan bidra til å avhjelpe praktiske utfordringer med alderskravet. Et eksempel kan være en ungdom på 15 år som har deltids-/sommerjobb i en butikk som selger energidrikk.

10.1.6 Tilsyn og vedtak

Departementet foreslår at Mattilsynet ilegges tilsynsansvaret for forskriften. Forskriften foreslås hjemlet i matloven og er primært begrunnet ut ifra et mattrygghetsperspektiv. Mattilsynet har allerede ansvaret for en rekke forskriftsbestemmelser som gjelder for energidrikk, jf. kapittel 3, og har i dag tilsynsansvar for flere av virksomhetene som selger energidrikk. Mattilsynet vil kunne se tilsyn med aldersgrense og internkontrollkrav i sammenheng med andre forskriftskrav som gjelder energidrikk. Mattilsynet er til stede i hele landet, selv om de ikke gjennomfører stedlig tilsyn i like stor grad som tidligere. De har stor forvaltningskompetanse i regionene, men har begrenset erfaring med tilsyn med aldersgrensekrav. Det er ingen andre tilsvarende aldersgrensekrav på næringsmiddelområdet i dag, men Mattilsynet fører tilsyn med bl.a. aldersgrensekrav i forskrift 14. august 2003 nr. 1053 om omsetning mv. av visse reseptfrie legemidler utenom apotek, etter avtale med, og delegert myndighet fra Direktoratet for medisinske produkter.

Departementet har også vurdert Helsedirektoratet og kommunene som mulige tilsynsetater. Helsedirektoratet har hovedfokus på det forebyggende helsearbeidet og gir anbefalinger om hva som er bra å spise for helsen sin skyld, ikke hva man bør unngå å spise i et mattrygghetsperspektiv. Helsedirektoratet har mindre kjennskap til matområdet generelt og regelverket etter matloven. Helsedirektoratet har noe erfaring med tilsyn knyttet til aldersgrensekrav da de bl.a. fører tilsyn med nettbutikker, avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk på fly(plasser) og salg av tobakk på tog og skip. De er imidlertid ikke til stede i hele landet slik som Mattilsynet og kommunene er.

Kommunene har ansvaret for, og erfaring med tilsyn med aldersgrense og internkontrollkrav etter tobakksskadeloven og alkoholloven. De fører også det fysiske tilsynet med solarier. Kommunene fører tilsyn med noen av de samme aktørene som selger energidrikk, slik som matbutikker, kiosker, bensinstasjoner mv. og kunne utført tilsyn med aldersgrenser på energidrikk samtidig med aldersgrensekrav på alkohol og tobakk. Kommunene har imidlertid lite kjennskap til matloven og øvrige forskriftsreguleringer som gjelder for energidrikk, og vil derfor ikke kunne se flere av forskriftsbestemmelsene som gjelder for energidrikk og næringsmidler under matloven i sammenheng ved tilsyn på alkohol og tobakk.

Departementet vurderer at det vil være krevende å pålegge kommunene ytterligere tilsynsoppgaver uten samtidig å innføre en gebyrordning, tilsvarende det kommunene har i dag for tilsynet de utfører på tobakks- og alkoholområdet. Departementet vurderer at en innføring av tilsynsgebyr for energidrikk vil kreve en grundigere utredning, og har valgt å ikke gå videre med dette i denne omgang.

Når det gjelder Helsedirektoratet som mulig tilsynsorgan, vurderer departementet at forbud mot salg av energidrikk ligger utenfor direktoratet sitt kjerneområde, at de har begrenset med tilsynserfaring på matområdet og heller ikke er til stede i hele landet. Departementet har derfor vurdert at det er mindre aktuelt å legge tilsynsansvaret til Helsedirektoratet, selv om de har erfaring med aldersgrenser fra tobakks- og alkoholområdet.

Mattilsynet fører i dag i hovedsak et risikobasert tilsyn på matområdet. Dette innebærer at tilsynsform og -frekvens ikke er fast, men vurderes ut fra hvilken risiko virksomhetens aktivitet innebærer. Ved valg av Mattilsynet som tilsynsorgan, legger departementet til grunn at det i utgangspunktet må være opp til tilsynsorganet å vurdere egnet tilsynsform og -frekvens på tilsynet.

I forskriften er Mattilsynet gitt hjemmel til å føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak for å gjennomføre bestemmelsene i forskriften jf. matloven § 23. Det kan for eksempel være veiledning fra Mattilsynet om forskriftskrav, oppfølging med vedtak om retting, be om nødvendige opplysninger jf. matloven § 14 osv. Mattilsynet er klageorgan for vedtak som fattes i medhold av loven, så fremt ansvaret ikke delegeres til andre etter matloven § 23 første ledd andre punktum. Siden Mattilsynet er foreslått som tilsynsorgan, vurderer departementet at det er naturlig at Mattilsynet også er klageorgan. Mattilsynet har en egen klagesaksenhet for behandling av klagesaker.

Departementet foreslår at Mattilsynet også fører tilsyn med forskriften på Svalbard. Dette er i samsvar med forskrift 22. juni 2015 nr. 747 om anvendelse av helselover og forskrifter for Svalbard og Jan Mayen § 12 tredje ledd, der det framgår at Mattilsynet fører tilsyn etter matloven på Svalbard.

10.1.7 Virkemidler og reaksjonsmidler

Forskriftsutkastet foreslås hjemlet i matloven. Det innebærer at alle virkemidler som er hjemlet i matloven ved håndheving av forskriftens bestemmelser kan benyttes. I forskriften foreslås det å ta inn konkrete bestemmelser om virksomhetskarantene i § 6 og tvangsmulkt i § 7 jf. matloven § 25 og § 26, og en egen bestemmelse om straff i § 8. jf. matloven § 28. Se nærmere omtale i punkt 3.1.10.

Departementet ser ingen grunn til å begrense adgangen til å benytte reaksjonsmidler etter denne forskriften. Eksempelvis kan det være nødvendig å benytte straff som reaksjonsmiddel dersom situasjonen er alvorlig nok og det sammen med øvrige brudd på regelverket anses nødvendig med en streng reaksjon. I andre situasjoner kan det være tilstrekkelig å reagere med virkemidlet tvangsmulkt, for at virksomheter skal rette seg etter, og følge regelverket. Departementet antar også at det ev. kan være aktuelt å benytte virksomhetskarantene for aktivitet i en virksomhet, dersom det er alvorlige nok brudd på regelverket som manglende rutiner, systemer, opplæring, kontroll av aldersgrensen, gjentatte brudd el.

Valg av virkemiddel må vurderes konkret i hver situasjon og avgjøres av tilsynsmyndigheten. Virkemiddelet som velges skal være forvaltningsmessig forsvarlig, forholdsmessig og faglig begrunnet. For å bidra til tydelige rammer for aktørene og tilsynsmyndigheten foreslår departementet at det presiseres i forskriften at tvangsmulkt, virksomhetskarantene og straff kan brukes som virkemidler og reaksjonsmidler ved brudd på forskriften, jf. forskriften §§ 6, 7 og 8.

Det er per i dag ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr etter matloven. Det er imidlertid foreslått en endring av matloven for å innføre overtredelsesgebyr for brudd på matloven § 10, for å muliggjøre at overtredelsesgebyr kan ilegges etter forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Forslaget til lovendring var på høring høsten 2024. Departementet ser at det kan være behov for overtredelsesgebyr også ved brudd på den foreslåtte forskriftens krav om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år. Departementet foreslår ikke slik endring av matloven nå da det vil kreve en egen utredning, men åpner for at dette kan utredes etter hvert.

11 Alternative tiltak for å redusere inntaket av energidrikk

Departementet har vurdert følgende alternative løsninger til forskriftsfestet forbud mot salg av energidrikk til barn:

- Opprettholde dagens situasjon
- Øke informasjonen og veiledningen om energidrikk
- Innføre restriksjoner på plassering og utsalgssteder av energidrikk

- Endre vilkår for tilsetning av koffein til energidrikk
- Regulere av størrelsen på salgsenheter av energidrikk
- Oppfordre bransjen til å oppdatere eksisterende bransjeretningslinje
- Innføre avgift på koffein
- Innføre ytterligere advarselsmerking

Departementet sendte høsten 2024 forslag om ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, der energidrikk er inkludert. Det vises til denne høringen for nærmere omtale av dette forslaget.⁵⁹

11.1 Opprettholde dagens situasjon

Å opprettholde dagens situasjon, betyr å ikke gjøre noe med situasjonen. Dersom det ikke gjøres noe for å bremse forbruket av energidrikk blant barn, ser departementet det som lite sannsynlig at forbruket av energidrikk blant barn vil holdes stabilt eller avta.

Departementet begrunner dette med at forbruket av energidrikk har økt helt siden energidrikk ble tillatt omsatt på det norske markedet i 2009, i stort sett alle aldersgrupper. Departementet vurderer derfor at dagens tiltak ikke er tilstrekkelig for å nå regjeringens målsetting om at barn skal beskyttes bedre mot uheldige og negative helseeffekter av energidrikk, jf. Folkehelsemeldingen. I tillegg har Stortinget bedt regjeringen om å innføre 16-års aldersgrense på kjøp og salg av energidrikk.

11.2 Øke informasjonen og veiledningen om energidrikk

Et aktuelt tiltak er mer informasjon og veiledning rettet mot barn, deres omsorgspersoner og helsepersonell om energidrikk og helseeffektene av disse. Målet med tiltaket vil være å øke målgruppens kunnskapsnivå om energidrikk og mulig uheldige og negative helseeffekter av disse i de nevnte målgruppene. Tiltaket kan omfatte informasjon og veiledning i skole, via helsepersonell og informasjonskampanjer. Tiltaket vil omfatte alle, også de som ikke drikker energidrikk. Så vidt departementet kjenner til, finnes det lite dokumentasjon om effekten av informasjonstiltak fra myndighetene, helsepersonell og foresatte om å begrense inntaket av energidrikk da dette ikke har vært systematisk utprøvd, men som et enkeltstående tiltak tilsier erfaringer at generelle informasjons- og veiledningskampanjer har begrenset effekt når det innføres som eneste tiltak.

Alle typer informasjons- og veiledningstiltak vil legge ansvaret for oppfølging over på individet. Individuelle tiltak og veiledning kan fungere, men kan også føre til større sosial ulikhet fordi det oftest er de høyst utdannede og de med høyeste helsekompetanse fra

⁵⁹ [Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og forslag til ny hjemmel i matloven § 26 a for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskriften - regjeringen.no](#)

tidligere som i størst grad følger individuelle råd.⁶⁰ Departementet vurderer at dersom informasjonstiltak skal iverksettes, bør det følges av andre tiltak for å ha tilstrekkelig effekt.

11.3 Innføre restriksjoner på plassering og utsalgssteder av energidrikk

Et annet tiltak er å regulere hvor energidrikk plasseres (f.eks. hylleplassering, spesialutstilling mv.) eller omsettes (f.eks. i butikk, bensinstasjoner eller internett mv.). Hensikten med å regulere plassering i butikk kan f.eks. være å gjøre produktene mindre synlig. Latvia har ved lov pålagt handelsaktører å sikre at energidrikk plasseres på et separat område i butikk med en synlig plakat. Dette er tiltak som er vanskelig å målrette mot barn, men vil potensielt kunne bidra til redusert inntak. Det er i forskriftsforslaget om å forby markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn foreslått å ta inn begrensninger på plassering av visse næringsmidler som energidrikk og gjelder begrensninger knyttet til spesialutstillinger og plassering i tilknytning til andre varer og tjenester som appellerer til barn. I arbeidet med denne forskriften ble det vurdert at ev. ytterligere regulering om plassering krever nærmere utredning. Det vises til høringsforslaget for ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, punkt 6.3.7.

Departementet har vurdert muligheten for å legge restriksjoner på hvor energidrikk selges. Dette kan gjøres mer eller mindre inngripende avhengig av hvor mange, og hvilke utsalgssteder som ville blitt omfattet. Uansett ville alle forbrukere, ikke bare barn, bli rammet av en slik begrensning. En delvis begrensning i hvor energidrikk kan omsettes, kan flytte omsetning til andre kanaler der det er mulig å få tak i energidrikk. På den andre siden ville fravær av energidrikk der barn er til stede, gi et tydelig signal om at energidrikk ikke er ment for barn.

Departementet vurderer at å innføre restriksjoner på hvor energidrikk selges for en matvare som er lovlig omsatt på markedet i dagligvarehandelen, restauranter, kantiner mv., vil ramme flere enn de som er målgruppen for tiltakene. I praksis ville det innebære at ingen (verken barn eller voksne) ville kunne kjøpe disse produktene på de aktuelle utsalgsstedene.

Forskriftsforslaget om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år omfatter ikke barn mellom 16 og 18 år. Denne gruppen har også et høyt forbruk av energidrikk og er utsatt for de samme uheldige og negative helsekonsekvensene som barn under 16 år, jf. kapittel 2. Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å innføre restriksjoner på salg av energidrikk i de videregående skolene fordi inntaket av energidrikk også er høyt i aldergruppen 16–18 år, men vurderer at det er behov for ytterligere utredning om et slik tiltak skulle iverksettes. Departementet vurderer at restriksjoner på salg, f.eks. i

⁶⁰ Ekspertgruppen om effektive kostholdstiltak;
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0d8ffbf76aa494b80ac7e588a8ce8a6/nn-no/pdfs/effektive-kostholdstiltak.pdf>

videregående skoler, ev. kan gjennomføres på initiativ fra den enkelte skole/fylkeskommune. Det kan også være relevant å inkludere anbefalinger om energidrikk i retningslinjene for mat og måltider i videregående skoler.

11.4 Endre vilkår for tilsetning av koffein til energidrikk

Innholdet av koffein i energidrikk er regulert i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Øvre tillatte nivå for koffein i energidrikk er 32 mg koffein/100 ml, jf. omtale i punkt 3.1.8. Departementet vurderer at det vil være mulig å redusere gjeldende øvre tillatte mengde koffein som tillates tilsatt, enten for all energidrikk, ev. for enkelte varianter. Tiltaket ville ikke forhindre at barn drikker energidrikk, men det ville gjort disse variantene «mindre helsefarlige» og innebære at et forbruk på dagens nivå hadde utgjort en lavere helserisiko for barn. Departementet vurderer at en mulig negativ effekt av et slikt tiltak kan være økt forbruk av energidrikk dersom barn oppfatter at drikkene ikke lenger er så «farlige» eller at de opplever å måtte drikke mer for å oppnå ønsket effekt. Å redusere innholdet av koffein, vil kunne føre til en oppfattelse av at energidrikk er et produkt som er greit for barn å innta, noe som ikke er ønskelig. Siden det ikke er gitt en grense for hvilken mengde koffein som anses å være trygg for barn, ville det også vært krevende å fastsette en nedre grense. Videre vurderer departementet at å innføre en egen grense for innhold av koffein i produkter til barn, i praksis ville bety å innføre en aldersgrense på variantene med koffeininnhold over en viss grense. Departementet vurderer at en slik bestemmelse kan være vanskelig å følge opp i praksis. Departementet vurderer videre at tiltaket vil kunne være utfordrende for bransjen å møte da aktørene opererer i et internasjonalt marked, og flere land i EØS-området (og utenfor) har regelverk med tilsvarende øvre tillatte nivåer for koffein i energidrikk som Norge.

11.5 Regulering av størrelse på salgsenheter av energidrikk

For at barn skal innta mindre koffein, har departementet vurdert muligheten for å sette krav til størrelsene på enhetene med energidrikk som selges. Et slikt tiltak vil kunne redusere mengden koffein per enhet. Kravet kunne gjelde for alle drikkene, eller for enkelte varianter. Om tiltaket gjøres generelt, vil tiltaket være lite målrettet og ramme både voksne og barn. Om tiltaket kun hadde vært innført for enkelte varianter, ville tiltaket blitt mer målrettet, men det ville i praksis betydd å innføre en aldersgrense på de store boks-størrelsene. De samme vurderingene som nevnt i punkt 11.4 vil være relevante for dette tiltaket.

11.6 Oppfordre bransjen til å oppdatere bransjeretningslinjen for energidrikk

Det finnes i dag en bransjeretningslinje for merking og markedsføring av energidrikk i regi av BROD, jf. punkt 6.1. Departementet vurderer at intensjonen bak bransjeretningslinjen er god, men at den frem til nå ikke har fungert fullt ut tilfredsstillende. Det er en utfordring at det ikke står en samlet bransje bak dagens bransjeretningslinje. Departementet vurderer at det svekker retningslinjen og at

konkurransen i bransjen kan hindre aktører fra å følge retningslinjen fordi de kan tape omsetning til aktører som ikke følger retningslinjene. Aldersgrense omtales ikke i retningslinjen.

Departementet vurderer at det må iverksettes tiltak utover det som i dag omfattes av bransjeavtalen for å nå regjeringens målsetning om at barn ikke skal oppleve uheldige og negative helseeffekter fra inntak av energidrikk. Departementet vurderer at det er flere tiltak som ikke foreslås i denne høringen som bransjen selv kan regulere gjennom en bransjeavtale, f.eks. tiltak som kan redusere forbruket av energidrikk i videregående skoler, restriksjoner på plassering i butikk og begrensninger knyttet til idrettsarrangementer. Tiltak rettet mot barn i alderen 16-18 år kan være spesielt aktuelt å vurdere siden denne gruppen ikke omfattes av departements forslaget om å forby salg av energidrikk til barn under 16 år.

11.7 Innføre avgift på koffein

Ifølge WHO er avgifter på tobakk, alkohol og sukkerholdige drikkevarer, inkl. drikker med søtstoff, kostnadseffektive tiltak for å forebygge sykdom, helseskader og for tidlig død. En koffeinavgift vil treffe alle forbrukere, og ikke være et målrettet tiltak rettet mot barn. Departementet vurderer at avgift kan være et virkningsfullt tiltak, men at det ville måtte utredes nærmere. Departementet har valgt å ikke gå videre med dette forslaget i denne omgang.

11.8 Innføre ytterligere advarselsmerking på energidrikk

Krav til advarselsmerking på energidrikk finnes allerede i dag og er regulert i felles EØS-regelverk, jf. matinformasjonsforordningen og omtale i punkt 3.1.6. FHIs undersøkelse fra 2023 om barns bruk av energidrikk, viste at kun 26 % av de som oppga å drikke energidrikk, kjente til at det i dag finnes advarselsmerking på energidrikk. Departementet er derfor usikre på om ytterligere advarselsmerking i dette tilfellet vil ha effekt, og om barn har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne vurdere helserisikoen av disse produktene basert på en slik type merking. En utfordring kan også være at enkelte merkeordninger har vist seg å treffe best de med høyest sosioøkonomisk status som er den gruppen som kanskje allerede er godt informerte, f.eks. om farene ved et høyt koffeininntak. Departementet er imidlertid klar over at enkelte merkeordninger har vist seg å fungere godt og kan være effektive, f.eks. som del av en tiltakspakke. Det kan være EØS-rettslige begrensninger i adgangen til å innføre ytterligere advarselsmerking. Departementet har valgt å ikke gå videre med tiltaket.

11.9 Totalvurdering av de alternative tiltakene

Hvilke tiltak som vurderes som formålstjenlige, egnede og forholdsmessige vil være avhengig av hvilket beskyttelsesnivå som legges til grunn. Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at barn ikke skal utsettes for verken uheldige eller negative helseeffekter fra inntak av energidrikk. Gitt dagens forbruk av energidrikk innebærer dette at forbruket må reduseres betraktelig. Ut ifra antatt effekt av de ovenfornevnte alternative

tiltakene, vurderer departementet at ingen av disse tiltakene, verken enkeltstående eller samlet, vil kunne ha potensialet til å redusere inntaket av energidrikk i den størrelsesorden det er behov for. Departementet vurderer videre at enkelte av tiltakene vil være vanskelige å gjennomføre på grunn av konkurransemessige utfordringer og/eller at området er harmonisert i EU/EØS som beskrevet ovenfor.

Etter en helhetsvurdering av tiltakene, har derfor departementet vurdert at det tiltaket som med størst sannsynlighet vil ha potensialet til å oppnå målet om at ingen barn skal utsettes for verken uheldige eller negative helseeffekter fra inntak av energidrikk, er et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år. Departementet har også lagt vekt på at de alternative løsningene ikke følger opp Stortingets anmodningsvedtak om å innføre en 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikk.

12 Forholdet til EØS-retten

Regelverket som departementet foreslår i dette høringsnotatet, må følge rettslige rammer fastsatt i harmonisert regelverk som er inntatt i EØS-avtalen. Det vises til EØS-baserte krav omtalt i kapittel 3. På områder der det ikke er fastsatt harmonisert regelverk, kan det på visse vilkår innføres nasjonale regler. Slike nasjonale regler skal imidlertid ikke være til hinder for handel med varer og tjenester mellom landene i EØS-området.

Utgangspunktet er at EØS-avtalen artikkel 11 forbyr kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning, med mindre disse er begrunnet i legitime hensyn i tråd med artikkel 13, herunder hensynet til folkehelsen.

Forslaget om å innføre 16-års aldersgrense for salg av energidrikk utgjør imidlertid etter departementets syn ingen handelshindring etter EØS-avtalen art. 11. Aldergrense for salg av energidrikk er, som for alkoholholdig drikk, en såkalt salgsordning, i tråd med EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-9/00 (*Rusbrussaken*).⁶¹ Tiltak som utgjør salgsordninger innebærer at nasjonale regler om bestemte former for salg ikke er å anse som tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner, når de kommer til anvendelse på alle næringsdrivende og påvirker omsetningen av innenlandsvarer og importerte varer på samme måte, rettslig og faktisk, jf. den såkalte Keck-doktrinen.⁶² Departementets forslag er i tråd med denne doktrinen, ettersom forslaget om å innføre 16-års aldersgrense for salg av energidrikk omfatter all energidrikk som finnes på markedet, vil gjelde for alle næringsdrivende som selger energidrikk, og vil påvirke omsetningen av importerte og innenlandske varer på samme måte.

Departementet vurderer at forslaget må sendes på EØS-høring i tråd med EØS-høringsloven og vil ivareta dette i en egen prosess.

⁶¹ Sak E-9/00 *Rusbrussaken*, avsnitt 50. Se også Martin Hennig, *Frihandel med helseskadelig rus- og næringsmidler*, 2015, s. 100 flg.

⁶² Forente saker C-267/91 og C-268/91 *Straffesak mot Bernard Keck og Daniel Mithouard*.

13 Forholdet til WTO-retten

Avtaler under WTO om tariff og handel omhandler i likhet med EØS-retten enkelte regler om handelshindringer. Norges medlemskap i WTO innebærer en forpliktelse til å følge WTOs regelverk om handel over landegrensene. Brudd på reglene kan medføre mottiltak fra andre medlemmer gjennom en egen mekanisme for tvisteløsning. WTO-avtalen dekker bl.a. varer, tjenester og immaterielle rettigheter.

Når det gjelder forskriftsforslaget om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år, er det særlig bestemmelser i Avtale om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) som kan være relevant. TBT-avtalen gir særregler for bl.a. tekniske forskrifter om handel, og omfatter bl.a. tekniske regler som fastsetter produktkrav eller produksjonsmetoder, inkludert gjeldende administrative bestemmelser, som det er obligatorisk å oppfylle. Krav til emballasje og merking omfattes også.

Det må vurderes om tiltak som foreslås er i strid med TBT-avtalen artikkel 2.2. Etter bestemmelsen må regler som foreslås ikke medføre at det skapes unødvendige hindringer for internasjonal handel (om tiltaket er handelsrestriktivt), og i så fall, om tiltaket er nødvendig for å oppfylle et legitimt formål. Beskyttelse av menneskers helse er ett av eksemplene.

Forslaget som nå sendes på høring innebærer en begrensning i hvilken aldersgruppe energidrikker kan selges til, da de ikke kan selges til barn under 16 år. Forslaget setter ingen øvrige begrensninger for salg av produktet til resten av befolkningen. Departementet anser derfor at forskriftsforslaget ikke vil medføre unødvendige hindringer for internasjonal handel med produktet (ikke handelsrestriktivt).

Forslaget er begrunnet i beskyttelse av menneskers/barns helse. Det konkrete formålet i § 1 i forskriftsforslaget, er å beskytte barn mot uheldige og negative helseeffekter fra inntak av energidrikk. Bakgrunnen for forslaget er at en høy andel barn får i seg energidrikk i mengder som kan medføre både uheldige og negative helseeffekter. Departementet anser at forslaget er nødvendig for å oppnå et legitimt formål som er å beskytte barn mot uheldige og negative helseeffekter fra energidrikk. Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at barn ikke skal utsettes for verken uheldige eller negative helseeffekter fra inntak av energidrikk. Gitt dagens forbruk av energidrikk innebærer dette at forbruket må reduseres betraktelig. Departementet vurderer at ingen av tiltakene omtalt i kapittel 11, verken enkeltstående eller samlet, vil kunne ha potensiale til å redusere inntaket av energidrikk i den størrelsesorden det er behov for. Departementet vurderer at et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år er det tiltaket som med størst sannsynlighet vil ha potensiale til å oppnå målet om at ingen barn skal utsettes for verken uheldige eller negative helseeffekter fra inntak av energidrikk. Tiltaket anses derfor nødvendig for å oppnå formålet med reguleringen. Departementet anser at vilkårene i TBT-avtalen artikkel 2.2. er oppfylt.

14 Samfunnsøkonomiske vurderinger av forskriftsforslaget

Innføring av forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år vil ha konsekvenser for myndighetene og for matvarebransjen, men også for enkeltindividet. Departementet har i sin vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser tatt utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget om helseeffektene av energidrikk og utviklingen i forbruket, som beskrevet i kapittel 2, og at rettighetene etter barnekonvensjonen gir myndighetene mulighet til å iverksette politikk som fremmer god helse som beskrevet i kapittel 5. Departementet bygger også sine vurderinger på erfaringer fra andre områder hvor det praktiseres aldersgrense. De samfunnsøkonomiske vurderingene av forskriftsforslaget er beheftet med usikkerhet, men er gjennomført etter beste evne.

Flere av de uheldige helseeffektene fra inntak av energidrikk, slik som hodepine, rastløshet, skjelving og avhengighet gir ubehag så lenge de varer, men trenger ikke å gi varige helseeffekter selv om risikoen øker ved lengre tids bruk. Disse helseeffektene kan likevel gå ut over livskvaliteten til den enkelte, arbeidskapasitet og/eller føre til fravær fra skole eller jobb. At individet opplever å ha god livskvalitet er viktig for samfunnet, men det finnes lite tilgjengelig kunnskap om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av redusert livskvalitet, og er derfor vanskelig å estimere. Departementet vurderer at det er effektene fra inntak av energidrikk på søvnkvalitet og søvnlengde som kan ha størst betydning på samfunnsnivå da søvnproblemer hos barn kan gå ut over skolegangen deres. Å få tilstrekkelig søvn av god kvalitet er essensielt for utvikling av psykisk og fysisk helse i barne- og ungdomsårene.⁶³ Det mangler data som underbygger at inntak av energidrikk er en årsak til søvnutfordringer, men det er flere undersøkelser, også fra Norge, som peker på at det kan være en del av et større bilde. Andre forhold som kan påvirke søvnen til barn, er f.eks. bruk av digitale skjermer.⁶⁴ Så vidt departementet kjenner til er det ikke gjort konkrete kostnadsestimer knyttet til effektene søvnutfordringer kan ha på f.eks. skolefravær, arbeidskapasitet gjennom skoledagen, karakterer eller muligheten for videre utdanning. Det finnes imidlertid samfunnsøkonomiske vurderinger fra arbeidslivet der søvnproblemer er undersøkt opp mot arbeidskapasitet og økonomisk tap. Estimer fra USA viser f.eks. at redusert arbeidskapasitet hos voksne som følge av søvnproblemer kan utgjøre så mye som 63,2 mrd. USD pr år.⁶⁵ I oppsummeringer av årsaker, konsekvenser og økonomiske kostnader knyttet til for lite søvn gjennomført av RAND Corporation, fremgår det at mangel på søvn kan bidra til redusert brutto nasjonalprodukt.⁶⁶ At det er store kostnader knyttet til søvnproblemer underbygges av resultater fra den norske HUNT-

⁶³ Kansagra S. Sleep Disorders in Adolescents, *Pediatrics*. 2020 May;145(Suppl 2):S204-S209. DOI: <https://doi.org/10.1542/peds.2019-20561> og Matricciani et al. Children's sleep and health: A meta-review. *Sleep Med Rev*. 2019 Aug;46:136-150. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.smrv.2019.04.011>

⁶⁴ NOU 2024:20 Det digitale (i) livet. Balansert oppvekst i skjermens tid. ISSN 0806-2633

⁶⁵ Kessler et al. Insomnia and the performance of US workers: results from the America insomnia survey. *Sleep*. 2011 Sep 1;34(9):1161-71. DOI: <https://doi.org/10.5665/SLEEP.1230>

⁶⁶ [Why sleep matters — the economic costs of insufficient sleep: A cross-country comparative analysis | RAND](#) og [The societal and economic burden of insomnia in adults: An international study | RAND](#)

undersøkelsen som viser at søvnløshet bidrar til 6,7 % av arbeidsuførheten.⁶⁷ Den høyeste delen av kostnadene knyttet til søvnproblemer antas imidlertid å være knyttet til redusert arbeidskapasitet mens man er på jobb.⁶⁸ Departementet vurderer at resultater fra disse undersøkelsene kan gi noen indikasjoner på de samfunnsmessige kostnadene ved søvnproblemer hos skolebarn.

Inntak av energidrikk kan også føre til mer alvorlige effekter på sentralnervesystemet, hjerte- og karsystemet og høye enkeltmengder kan føre til koffeinforgiftning. I tillegg til konsekvensene for den som rammes, vil hendelser som følge av dette kunne oppta kapasitet i helsevesenet. Det er ikke kjent i hvilken grad hendelser som skyldes koffeininntak hos barn legger beslag på ressurser i helsevesenet i dag. Helsepersonell har mulighet til å ta kontakt med Giftinformasjonen for å få hjelp til håndtering av mulige forgiftninger som skyldes inntak av koffein, f.eks. fra energidrikk. Giftinformasjonen journalfører disse henvendelsene. Antallet henvendelser knyttet til energidrikk har vært relativt stabilt siden registreringen startet i 2015, men det er vanskelig å si noe om hvor hyppig koffeinforgiftning fra inntak av energidrikk faktisk forekommer basert på disse dataene, da det antas å være en stor andel av slike hendelser der ingen kontakter Giftinformasjonen. Det kan skyldes at helsepersonell ikke vet hva som har forårsaket hendelsen og at hendelsen derfor ikke koples til inntak av energidrikk, og at det ikke finnes rutiner for helsepersonell om å ta kontakt om inntak av energidrikk ved denne typen hendelser. Videre er det ikke alle pasienter som oppsøker lege ved en mulig koffeinforgiftning. Dataene som registreres hos Giftinformasjon gir heller ingen oversikt over hvilken behandling de som har kontaktet helsepersonell med koffeinforgiftning får eller hvor alvorlige forgiftningen har vært.

En av koffeins fysiologiske effekter på kroppen er at det kan virke oppkvikkende. Koffein i små mengder vil kunne motvirke opplevelsen av trøtthet. For trøtte skoleelever vil tilgang til energidrikk kunne oppleves som positivt fordi den umiddelbare effekten av å innta energidrikk vil gi en følelse av å være opplagt og klar til å møte skolehverdagens utfordringer. Men som referert til i kapittel 2 kan inntak av koffein også gi uheldige og negative helsekonsekvenser, både på kort og lang sikt. Departementet vurderer at barns beste i dette tilfellet vil være å ta tak i årsakene til at barna er trøtte og uopplagte i stedet for å maskere en mulig søvnutfordring ved å lindre symptomene gjennom inntak av energidrikk. En slik tilnærming vil legge bedre til rette for at barn kan oppnå høyest mulig helsestandard, jf. barns rettigheter som omtalt i kapittel 5.

Hyppig inntak av energidrikk kan gi syreskader og karies. I sitt høringsinnspill til forslag om ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, skriver Folkehelseforeningen at tiltak som reduserer risikoen for karies og syreskader vil bidra til å fremme oral helse og forbedre livskvaliteten da at oral helse og livskvalitet

⁶⁷Overland et al. [A comparison of insomnia and depression as predictors of disability pension: the HUNT Study. Sleep. 2008 Jun;31\(6\):875-80. DOI: https://doi.org/10.1093/sleep/31.6.875](https://doi.org/10.1093/sleep/31.6.875)

⁶⁸ [Economic Burden of Insomnia at the Workplace. An Opportunity and Time for Intervention? | SLEEP | Oxford Academic](#) og [Economic Burden of Insomnia at the Workplace. An Opportunity and Time for Intervention? | SLEEP | Oxford Academic](#)

henger tett sammen. Så vidt departementet kjenner til er det ikke gjort egne kostnads- eller nytteberegninger knyttet til forekomstens av disse tilstandene hos barn som følge av energidrikk, men departementet vurderer at aldersgrense for salg av energidrikk vil kunne ha positiv påvirkning på tannhelse fordi forbruket av drikkene vil reduseres. Ved mindre behov for tannlegebehandling knyttet til syreskader og karies, er det naturlig å tro at kostnadene til helsevesenet reduseres. Dette forutsetter imidlertid at inntaket av energidrikk ikke erstattes med inntak av annet mat og drikke med den samme effekten på tannhelsen, f.eks. juice eller brus.

Helsemyndighetene anbefaler at inntaket av tilsatt sukker begrenses til under 10 % av det totale energiinntaket til en person. I rapporten samfunnsøkonomiske vurdering av å følge kostrådene⁶⁹, har Helsedirektoratet vurdert at samfunnet kan spare 3,69 mrd. 2013-kroner dersom befolkningen reduserer sitt inntak av sukkerholdig drikke i samsvar med kostrådene. Bryggeri- og drikkevareforeningen oppgir at det i 2023 ble solgt totalt 560 025 000 liter brus, mens det ble solgt 72 995 liter energidrikk.⁷⁰ Omsetningen av brus uten tilsatt sukker er litt større en sukkerholdig brus, mens forholdstallet er omvendt for energidrikk. Departementet mener dette gir et bilde på de enorme samfunnsøkonomiske gevinstene et redusert sukkerforbruk kan ha, selv om estimatene gjelder hele befolkningen og all sukkerholdig drikke, ikke bare energidrikk.⁷¹ Departementet vurderer det som sannsynlig at et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år vil redusere sukkerinntaket hos barn som i dag drikker energidrikk med tilsatt sukker, noe som vil kunne virke positivt på kostholdet til disse barna. For ytterligere vurderinger av mulige nyttevirksomheter av et redusert inntak av tilsatt sukker som igjen kan gi en reduksjon i overvekt og fedme, vises det til de samfunnsmessige vurderingene som er foretatt i forbindelse med høringen av ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn⁷².

Dersom forskriftsforslaget om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år trer i kraft i 2026, vil de fleste barn under 16 år innen 2032 være beskyttet mot uheldige og negative helseeffekter fra energidrikk som følge av forbudet. De vil være beskyttet av forbudet i den perioden introduksjon til energidrikk er mest vanlig, og i den perioden der barn er spesielt sårbare for de uheldige og negative helseeffektene et inntak av energidrikk kan forårsake. Det antas at forbruket av energidrikk blant barn under 16 år vil gå relativt raskt ned etter ikrafttredelse av forskriften, og at færre barn vil oppleve uheldige og negative helseeffekter knyttet til inntak av energidrikk allerede fra innføring av forskriften. De ulike nyttevirksomheter av å innføre forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år er forsøkt illustrert i tabell 2. Effektene vil kunne inntre på ulike tidspunkt og

⁶⁹ Helsedirektoratet. Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratet sine kostråd. Rapport IS-2451. 2016

⁷⁰ [Salgsstatistikk - Bryggeriforeningen](#)

⁷¹ Helsedirektoratet. Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratet sine kostråd. Rapport IS-2451. 2016

⁷² [Høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og forslag til ny hjemmel i matloven § 26 a for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskriften - regjeringen.no](#)

være av liten, middels eller stor betydning. At et tiltak har liten betydning på kort sikt, trenger ikke å bety at effekten er liten på lang sikt, men at det tar litt tid før effekten inntreffer. F.eks. vil helsevesenet antakelig raskt få færre hendelser å håndtere som følge av inntak av energidrikk hos barn, mens langtidseffektene av et redusert inntak av energidrikk slik som redusert forekomst av syreskader og overvekt og fedme, vil komme på et senere tidspunkt. De estimerte nyttevirkningene i tabell 2 forutsetter at inntaket av energidrikk ikke erstattes av mat- eller drikkevarer som gir de samme uheldige og/eller negative helseeffektene som energidrikk. I den første tiden vil barn også kunne oppleve negative effekter av forbudet, jf. omtale av dette i punkt 14.3.

Tabell 2. Illustrasjon over når ulike nytteeffekter av å innføre forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år kan inntreffe på kort, mellomlang og lang sikt.

	Liten betydning	Middels betydning	Stor betydning
Kort sikt (0-3 år)	Syreskader på tennene som følge av hyppig inntak av energidrikk Forekomst av overvekt/fedme De som ikke drikker energidrikk	Færre hull i tennene som følge av redusert forbruk av energidrikk Bremsset utvikling av syreskader på tennene hos barn	Mindre ubehag, stress, angst og avhengighet Positivt for kostholdet om energidrikk erstattes med sunnere drikke Forbedret søvnmønster Færre tilfeller av koffeinforgiftning som også fører til mindre belastning på helsevesenet Forbedret livskvalitet
Mellomlang sikt (3-5 år)	De som ikke drikker energidrikk	Redusert forekomst av overvekt/fedme	Mindre ubehag, stress, angst og avhengighet Positivt for kostholdet om energidrikk erstattes med sunnere drikke Forbedret søvnmønster Færre tilfeller av alvorlige negative helseeffekter som følge av regelmessig og lang tids inntak av koffein Færre hull i tennene og færre syreskader hos barn Reduserte utgifter til behandling av negative helseeffekter fra energidrikk, inkl. utgifter til tannhelsebehandling
Lang sikt (> 5 år)	De som ikke drikker energidrikk		Som ovenfor Redusert forekomst av overvekt/fedme

14.1 Konsekvenser for myndighetene

Departementet vurderer at sannsynlige kostnader for myndighetene i sammenheng med forslaget primært vil være knyttet til økt ressursbruk til gjennomføring av tilsyn og ev. klagebehandling. I tillegg vil det påløpe kostnader for ev. overvåking av forbruket av energidrikk. På forespørsel fra departementet har Mattilsynet vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av at de foreslås som tilsynsetat med tilsynsansvaret etter forskriften. Mattilsynet har vurdert en minimumsløsning og en anbefalt løsning for tilsyn med forskriften. FHI har vurdert kostnadene knyttet til et ev. overvåkningsprogram.

Nedenfor er det skissert kostnader for en minimumsløsning for tilsyn og Mattilsynet sin anbefalte løsning for tilsyn;

- 1,1-1,8 årsverk til tilsyn ved innføring av forskriften, tilsvarende mellom 1 og 1,7 mill. kr/år.
- 2-4,8 årsverk til tilsyn i driftsfase, tilsvarende mellom 1,9 og 4,4 mill. kr/år.
- 425 000 kr årlig til et ev. overvåkningsprogram, inkl. en 20 % stilling.

Estimatet for antallet årsverk til gjennomføring av tilsyn etter forskriften er usikkert, og er avhengig av hvilken tilsynsform og -frekvens som velges. Det antas at oppstartsfasen er ett år, før tilsynet går over i en varig driftsfase. Det er lagt til grunn at tilsyn med aldersgrensekravet for energidrikk inngår som en del av Mattilsynet sitt ordinære tilsyn med de aktuelle virksomhetene der det er relevant.

FHI og Mattilsynet anbefaler at det iverksettes et overvåkningsprogram for å kunne følge utviklingen i forbruket av energidrikk. FHI har utarbeidet en anbefaling om hva et slikt overvåkningsprogram kan inneholde.⁷³ En ev. tilleggsbevilgning til Mattilsynet og ev. midler til iverksettelse av et overvåkningsprogram må behandles gjennom de ordinære budsjettprosessene.

Departementet vurderer at følgende nyttevirkninger kan være aktuelle:

- Positive effekter på barns skolegang (økt læringsevne og bedre skoleprestasjoner)
- Redusert antall karies og syreskader på tennene til barn
- Bedre kosthold gjennom redusert inntak av tilsatt sukker
- Ikke-prissatte virkninger av redusert inntak av energidrikk (inkluderer bl.a. økt livskvalitet, forbedret personlig økonomi), jf. omtale i punkt 14.3

Nyttevirkingen på tannhelse og av et kosthold med redusert inntak av tilsatt sukker forutsetter at inntak av energidrikk ikke erstattes med produkter med tilsvarende uheldige helseeffekter.

⁷³ Brantsæter A.L., A. M. H., Lund-Iversen K., Torheim L.A. Barn og unges inntak av koffein – anbefalinger for et overvåkningsprogram, FHI 2023

Forslaget vil også kunne medføre viktige fordelingseffekter. Det er sannsynlig at dette tiltaket vil bidra til utjevning av sosiale ulikheter i helse, inkl. oral helse, fordi tiltaket vil omfatte alle barn og potensielt ha større helsemessig effekt blant barn fra lavere sosioøkonomiske grupper, jf. omtale i kapittel 9.

14.2 Konsekvenser for næringslivet

Alle virksomheter som omsetter energidrikk berøres av forslaget. Ved innføring av et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år, vil alle aktører i verdikjeden for energidrikk miste omsetningen til barn under 16 år. Departementet kjenner ikke til hvor stor andel av salget som foretas til barn under 16 år, men forbruksundersøkelser gir oss en indikasjon. I FHI's undersøkelse oppgir 22 % av barna på ungdomstrinnet at de drikker energidrikk mindre enn en gang i uka, 17 % sier de drikker det 1-2 ganger i uka, 10 % 3-4 ganger i uka, 4,4 % 5-6 ganger i uka, 2,1 % hver dag og 2,4 % flere ganger daglig.⁷⁴ Det er følgelig mange i aldersgruppen 13-16 år som er mer eller mindre faste kjøpere av energidrikk. Ifølge SSB gikk det 267 522 barn på 7-10 trinn i Norge i 2023. Gitt at én boks med energidrikk (5 dl) har en utsalgspris på ca. 30 kr og 2,1 % drikker energidrikk daglig (tilsvarer 5600 barn), vil en dagsomsetning av energidrikk kjøpt av denne gruppen utgjøre ca. 168 000 kroner/dag for alle aktører til sammen. Det er store usikkerhetslementer i et slik estimat. Prisen på energidrikk varierer mye, mva. er ikke tatt hensyn til i eksemplet og dagsomsetningen vil fordeles på flere ledd. Tallet sier følgelig ikke noe om hvor mye tapet vil være for den enkelte aktør, men viser at innføring av et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år vil ha økonomiske konsekvenser for aktørene. Innføring av forbudet kan føre til endret kjøpsmønster som kan gi virksomhetene muligheter til økonomisk vekst innenfor andre produktgrupper og segmenter. Så vidt departementet kjenner til er det få, om noen, aktører i matbransjen som kun omsetter energidrikk i det norske markedet. Likevel kan aktørene ved et redusert salg av energidrikk måtte omstrukturere sin produksjon som igjen kan få konsekvenser for arbeidsoppgaver og bemanning. For virksomheter hvor salg og utlevering ikke skjer samtidig, f.eks. ved nettkjøp, må virksomhetene sørge for at også utleverer har kontrollmekanismer for at aldersgrensen overholdes. Dette kan medføre at det er behov for andre kontrollordninger for å sikre at forbudet overholdes enn i tilfeller der betaling og utlevering skjer samtidig. Kostnadene ved de ulike kontrollordningene kan variere og være ulike mellom tradisjonelt butikksalg og f.eks. nettsalg. Departementet vurderer at hensynet til barns helse veier høyere enn det mulige tapet næringsaktørene vil påføres ved at disse produktene ikke kan selges til barn under 16 år.

De som selger energidrikk, må ha internkontroll for å følge opp at forbudet mot å selge energidrikk til barn under 16 år etterleves. Alle næringsmiddelvirksomheter skal i dag ha et internkontrollsystem, og et forbud mot å selge energidrikk til barn under 16 år kan legges til som et element i allerede eksisterende internkontrollsystemer. Departementet

⁷⁴ [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år](#), jf. tabell 2.

vrurderer at dette ikke vil medføre behov for nye systemer eller annen oppfølging fra virksomheten utover noe administrativt arbeid.

Forslaget til regelverk vil bidra til likere konkurransevilkår for næringen enn gjeldende praksis der enkelte aktører praktiserer et forbud mot salg til barn, mens andre ikke gjør det. Forskriftsforslaget vil gi likere konkurransevilkår når det gjelder praktisering av forbudet, noe departementet vurderer som positivt.

14.3 Konsekvenser for enkeltindividet

Departementet vurderer at et forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år, vil kunne oppleves som inngripende, spesielt for barn som i dag er mellom 13-16 år og som har lagt seg til en vane å drikke energidrikk. Departementet vurderer at dette først og fremst vil gjøre seg gjeldende de første årene etter fastsettelse av forskriften. Barn som i dag er i alderen 10-13 år vil antakelig ikke ha samme opplevelse av begrensninger knyttet til regelverket som dagens 13-16 åringer, fordi de ikke har begynt å drikke energidrikk og fordi de ikke i samme grad vil oppleve at et tilbud blir tatt fra dem eller begrenset. Departementet vurderer at forslaget på sikt vil ha flere positive enn negative konsekvenser for barn, da det kan bidra til forbedret livskvalitet ved å redusere både uheldige og negative helseeffekter fra inntak av energidrikk, slik som ubehag, søvnforstyrrelser, avhengighet, stress og angst og føre til færre negative helseeffekter på hjerte- og karsystemet og færre koffeinforgiftninger. Et redusert forbruk av energidrikk kan bidra til bedre tannhelse for den enkelte og et redusert sukkerinntak. Dette forutsetter imidlertid at energidrikk ikke erstattes av annen mat og/eller drikke, ev. at drikkene erstattes av sunnere alternativer. Dersom energidrikk ikke erstattes med annen mat og/eller drikke, kan det ha positiv effekt på økonomien til den enkelte fordi pengene ikke lenger brukes på energidrikk eller tilsvarende produkter. En ulempe med et forbud mot salg av energidrikk, kan være at ungdom må skaffe seg legitimasjon for være sikre på at de får kjøpe energidrikk når de er over 16 år. Dette kan medføre en engangskostnad. Å få nasjonalt ID-kort koster f.eks. p.t. 750 kr.

15 Forslag til forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år

Forskrift om forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år

Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet [dato] med hjemmel i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 12, jf. § 16, jf. delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790.

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å beskytte barn under 16 år mot negative helseeffekter av energidrikk.

§ 2 Virkeområde

Denne forskriften gjelder forbud mot salg av energidrikk til barn under 16 år fra virksomheter som definert i matloven § 4 nr. 1. Forskriften gjelder ikke for produkter som omfattes av forskrift om kosttilskudd.

Denne forskriften gjelder også for Svalbard.

§ 3 Definisjon av energidrikk

Energidrikk: alkoholfrie drikker, inkludert pulver eller tablettar som skal løses i væske, med koffein i en mengde over 15 mg/100 ml drikkeklart produkt. Dette omfatter ikke drikker som er basert på kaffe, te eller kakao og som har en næringsmiddelbetegnelse som inneholder ordene «kaffe», «te» eller «kakao».

§ 4 Aldersgrense

Salg av energidrikk til personer under 16 år er forbudt.

Selger skal ved tvil om kjøpers alder, be om legitimasjon for å kontrollere at kjøper har fylt 16 år.

Selger av energidrikk skal være over 16 år. Salg kan likevel skje av personer under 16 år, dersom en person over 16 år har daglig tilsyn med salget.

§ 5 Tilsyn og vedtak

Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for å gjennomføre bestemmelsene i denne forskriften, jf. matloven § 23.

§ 6 Virksomhetskarantene

Dersom virksomhetene unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften, kan Mattilsynet nekte virksomheten å starte opp, eller utføre en eller flere aktiviteter for en nærmere avgrenset periode på inntil 6 måneder jf. matloven § 25.

§ 7 Tvangsmulkt

Dersom virksomhetene unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan Mattilsynet ilegge tvangsmulkt i samsvar med matloven § 26.

§ 8 Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene i denne forskriften, eller enkeltvedtak som er gitt med hjemmel i denne forskriften, er straffbart i samsvar med matloven § 28.

§ 9 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft (*dato*).