



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 134 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i markedsføringsloven mv.
(merking av retusjert reklame)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	3.5	Hvordan skal merkingen gjøres?	26
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	3.5.1	Forslaget i høringsnotatet	26
2.1	Anmodningsvedtakene	6	3.5.2	Høringsinstansenes syn	26
2.2	Internasjonalt regelverk	6	3.5.3	Departementets vurderinger	27
2.2.1	EU-direktivet om urimelig handelspraksis	6	3.6	Pliktsubjekter – hvem bør merke reklamen?	27
2.2.2	EU-direktivet om tjenester (tjenestedirektivet) og EØS-avtalen	7	3.6.1	Forslaget i høringsnotatet	27
2.2.3	FNs barnekonvensjon	8	3.6.2	Høringsinstansenes syn	28
2.2.4	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW)	9	3.6.3	Departementets vurderinger	30
2.3	Retningslinjer mv. for reklame	9	3.7	Håndheving og sanksjoner	31
2.4	Enkelte andre lands tiltak og erfaringer	11	3.7.1	Forslaget i høringsnotatet	31
2.5	Forskning og rapporter mv.	12	3.7.2	Høringsinstansenes syn	31
2.5.1	SIFO-rapporter	12	3.7.3	Departementets vurderinger	32
2.5.2	Novas rapport om stress og press blant ungdom	14	4	Særlig om markedsføring rettet mot barn og unge	34
2.5.3	Press' rapport om kroppspress	14	4.1	Gjeldende rett mv.	34
2.5.4	Medietilsynets rapport om barn og medier 2020	14	4.2	Forslaget i høringsnotatet	35
2.5.5	Ungdom om digitale medier – Barneombudets ekspertgruppe	15	4.3	Høringsinstansenes syn	35
2.6	Høringen	15	4.4	Departementets vurderinger	36
3	Merking av retusjert reklame for å motvirke kroppspress	17	4.4.1	Innledning	36
3.1	Gjeldende rett mv.	17	4.4.2	Adgang til å forby reklame mot barn generelt	36
3.2	Bør det innføres et krav om merking av retusjert reklame?	18	4.4.3	Adgang til å forby skadelig reklame	36
3.2.1	Forslaget i høringsnotatet	18	4.4.4	Direktemarkedsføring mot barn	37
3.2.2	Høringsinnspillet fra ESA (Efta Surveillance Authority)	18	4.4.5	Markedsføringsloven § 21	37
3.2.3	Høringsinstansenes syn	19	4.4.6	Beskyttelse av unge som ikke er barn	38
3.2.4	Departementets vurderinger	20	4.4.7	Forholdet til barnekonvensjonen ...	38
3.3	Hvilke retusjeringer eller endringer skal merkes?	23	5	Andre tiltak	39
3.3.1	Forslaget i høringsnotatet	23	5.1	Forslaget i høringsnotatet	39
3.3.2	Høringsinstansenes syn	23	5.2	Høringsinstansenes syn	39
3.3.3	Departementets vurderinger	25	5.3	Departementets vurderinger	40
3.4	Merking av stillbilder og levende bilder	25	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	43
3.4.1	Forslaget i høringsnotatet	25	7	Merknader til lovforslaget	44
3.4.2	Høringsinstansenes syn	25		Forslag til lov om endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame)	46
3.4.3	Departementets vurderinger	26			



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 134 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet legger med dette frem forslag til endringer i markedsføringsloven. Formålet er å bidra til å redusere kroppspresset i samfunnet som kan tilskrives idealiserte personer i reklame. I proposisjonen foreslås det å innføre en plikt til å merke retusjert eller på annen måte manipulert reklame, når manipuleringen medfører at kroppen til personer i reklamen avviker fra virkeligheten. Det foreslås også at ordene «eller

bidrar til kroppspress» inntas som et vurderingskriterium når det skal avgjøres om reklame rettet mot barn strider mot god markedsføringsskikk. Forslagene er et ledd i regjeringens arbeid for å motvirke kroppspress, og følger opp to anmodningsvedtak fra Stortinget. Det foreslås også en endring av pakkereiseloven som ikke har materiell betydning.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Anmodningsvedtakene

Stortinget fattet 6. juni 2018 anmodningsvedtak nr. 852 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen foreslå endring av markedsføringsloven i bestemmelsen om god markedsføringsskikk, markedsføringsloven § 2, som presiserer at annonsør skal sørge for at reklamen ikke viser et urealistisk eller usunt skjønnhetsideal, blant annet ved merking av reklame som gjennom retusjering endrer kroppsfasongen til mennesker i reklamen.»

Stortinget fattet 6. juni 2018 også anmodningsvedtak nr. 853 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen foreslå endring av markedsføringsloven § 21, som regulerer god markedsføringsskikk overfor barn, for å hindre reklame rettet mot barn generelt, og motvirke kroppspress mot unge spesielt.»

Anmodningsvedtakene ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:187 S (2017–2018), jf. Innst. 344 S (2017–2018). I representantforslaget som lå til grunn for vedtakene står det:

«Ungdom sliter med sin psykiske helse. Folkehelseinstituttet anslår at omtrent 70 000 barn og unge har psykiske lidelser som krever behandling (Folkehelseinstituttet 2015), over halvparten av 10. klasse-jenter i Osloskolen har psykiske helseplager, og anoreksi er den tredje vanligste dødsårsaken blant unge jenter. Kroppspress blir pekt på som en av de viktigste årsakene til at mange unge sliter psykisk. Ungdom blir utsatt for et massivt press om å se bra ut gjennom blant annet reklame og sosiale medier, og modellene som vises, er ofte digitalt retusjert. Dette utsetter ungdom for et skjønnhetsideal som er umulig å oppnå.»

Og videre:

«Reklameindustrien pekes på som en av de viktigste årsakene til det økende kroppspresset. I rapporten «Retusjert reklame og kroppspress» henviser Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) til forskningsresultater som viser sammenhenger mellom reklame, kroppspress og psykisk helse. Blant annet vises det til at når modeller framstilles som attraktive, påvirker det hvordan barn ser på egen kropp.»

2.2 Internasjonalt regelverk

2.2.1 EU-direktivet om urimelig handelspraksis

EU-direktivet om urimelig handelspraksis (direktiv 2005/29/EF), også kalt UCP-direktivet, er hovedsakelig utformet som et totalharmoniseringsdirektiv. Dette vil si at medlemsstatene innenfor direktivets virkeområde ikke kan innføre bestemmelser som avviker fra direktivet. Formålet med direktivet er å bidra til at det oppnås et høyt nivå av forbrukervern, og bidra til fri flyt av varer og tjenester over landegrensene. Direktivet regulerer kun handelspraksis som kan skade forbrukernes økonomiske interesser. Dette innebærer at direktivet ikke beskytter næringsdrivendes økonomiske interesser, eller transaksjoner mellom næringsdrivende. Direktivet beskytter heller ikke forbrukernes interesser som ikke anses økonomiske, for eksempel etiske eller moralske interesser. Statene kan derfor fritt regulere markedsføring og annen handelspraksis, så fremt reglene hovedsakelig skal ivareta andre interesser enn forbrukernes økonomiske interesser. Direktivet gir også medlemsstatene adgang til å oppstille forbud mot handelspraksis hvis det begrunnes i forbrukerens helse og sikkerhet, jf. direktivet artikkel 3 nr. 3.

Direktivet fastslår at urimelig handelspraksis er forbudt, jf. artikkel 5 nr. 1. En handelspraksis er urimelig dersom den er villedende eller aggressiv. Ved vurderingen av om en handelspraksis er urimelig, er det hensynet til den antatte gjennomsnittsforbrukeren som skal legges til grunn, jf. direktivets fortale punkt 18.

En handelspraksis anses som urimelig dersom den vesentlig endrer eller er egnet til å endre den økonomiske atferden med hensyn til produktet for gjennomsnittsforbrukeren som handelspraksisen når eller er rettet mot, eller for gjennomsnittsmedlemmet av gruppen, dersom handelspraksisen er rettet mot en bestemt gruppe forbrukere, se artikkel 5 nr. 2 bokstav b. Det dreier seg altså om å påvirke kjøpsbeslutninger. Dette gjelder også dersom gruppen er særlig sårbar for handelspraksisen eller produktet praksisen gjelder, på grunn av psykisk eller fysisk svakhet, alder eller godtroenhet, på en måte som den næringsdrivende med rimelighet kan forventes å forutse, se artikkel 5 nr. 3. Sårbarhet på grunn av alder omfatter både yngre og eldre personer. Fortalen punkt 18 nevner spesielt barn.

Direktivets vedlegg I, kalt «svartelisten», lister opp 31 former for handelspraksis som under alle omstendigheter skal anses som urimelige. Etter punkt 28 anses reklame som direkte oppfordrer barn til å kjøpe annonserte produkter, som aggressiv handelspraksis. Det samme gjelder reklame som direkte oppfordrer barn til å overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte produktene til dem.

I forbindelse med gjennomføring av direktivet om urimelig handelspraksis i norsk rett ble spørsmålet om adgangen til å ha særbestemmelser i markedsføringsloven til beskyttelse av barn vurdert, se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 8.2. Det ble fastslått at medlemsstatene innenfor direktivets virkeområde vanskelig kunne videreføre eller innføre andre regler enn det som er nedfelt i direktivet. I proposisjonen ble det diskutert om det var nødvendig å innføre spesielle bestemmelser om beskyttelse av barn, i tillegg til de generelle bestemmelsene for vurdering av markedsføring rettet mot en bestemt forbrukergruppe. Det fremgår av direktivets fortale punkt 18 at dersom en handelspraksis er særskilt rettet mot en bestemt gruppe forbrukere, for eksempel barn, er det ønskelig at virkningen av denne handelspraksisen vurderes ut fra perspektivet til et gjennomsnittsmedlem av denne gruppen. Det ble lagt til grunn at UCP-direktivet ikke gir statene adgang til å innføre et generelt forbud mot reklame rettet mot barn, se ovennevnte proposisjon punkt 8.4 og 8.6. Det ble videre lagt til grunn at det heller ikke var adgang til å innføre forbud mot direkte adressert markedsføring rettet mot barn under for eksempel 16 år. Det ble uttrykt at «den del av dagens praksis som faller innenfor direktivets virkeområde må integreres i tolkningen av bestemmelsene som gjennomfører direktivets artikkel 5

nr. 2, 5 nr. 3 og «svartelistens» punkt 28», se proposisjonen punkt 8.2.1. Markedsrådet har for eksempel funnet at direkte adressert markedsføring for slankeprodukt til personer under 18 år strider mot god markedsføringsskikk. Departementet konkluderte med at direktivet ikke var til hinder for å lovfeste praksis etter markedsføringsloven, når den ivaretar hensyn av ikke-økonomisk karakter (proposisjonen punkt 8.2.2).

UCP-direktivet gir statene stor frihet i å håndheve nasjonale regler som gjennomfører direktivet. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/2394 av 12. desember 2017 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning, stiller imidlertid krav til hvordan felleseuropeiske forbrukervernregler håndheves. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov 20. mai 2020 nr. 42 om endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019–2020)). Deler av loven ble satt i kraft 1. juli 2020.

2.2.2 EU-direktivet om tjenester (tjenestedirektivet) og EØS-avtalen

En rettsregel som ikke er i strid med UCP-direktivet, kan likevel være i strid med tjenestedirektivet (2006/123/EF) og EØS-avtalen. Formålet med tjenestedirektivet er blant annet å forenkle handelen med tjenester, fjerne unødvendige handelshindringer og øke forbrukerbeskyttelsen ved kjøp av tjenester.

Tjenestedirektivet kodifiserer i stor grad rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen knyttet til EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester. Tjenestedirektivet er gjennomført i norsk rett ved tjenesteloven. Markedsføring er omfattet av tjenestedirektivets definisjon av «tjeneste», jf. direktivet artikkel 4 nr. 1 og tjenesteloven § 5 bokstav a som viser til EØS-avtalen artikkel 37.

En lov som innskrenker næringsdrivendes valgfrihet ved markedsføring av varer og tjenester til norske forbrukere vil utgjøre en restriksjon på EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester, jf. tjenesteloven § 16 første ledd og EØS-avtalen artikkel 31 og 36. For å være lovlig må restriktive tiltak som staten treffer for å etablere et ønsket beskyttelsesnivå være begrunnet i *allmenne hensyn*, og oppfylle kravene til *proporsjonalitet* som er nedfelt i EFTA-domstolens og EU-domstolens praksis.

Spørsmålet her er om reklame som viser usunne kroppsfasonger som følge av retusjering

eller annen manipulering kan forbys, med mindre reklamen er merket med «Retusjert!» eller lignende, eller om et krav om merking vil utgjøre en ulovlig handelshindring. Se nærmere punkt 3.3 om hvilke endringer som forslås å utløse et merkekrav.

I utgangspunktet antas et forbud mot retusjert reklame som ikke er merket, å utgjøre en ulovlig handelshindring, og være i strid med tjenesteloven som gjennomfører tjenstedirektivet. Spørsmålet er derfor om allmenne hensyn og kravene til proporsjonalitet kan tilsi at et krav om merking av retusjert reklame likevel står seg. En avveining av hensynet bak reglene om fri flyt av tjenester og hensynet bak et forbud mot retusjert reklame som ikke er merket, altså å hindre kroppspress, kan i prinsippet lede til at et forbud mot retusjering likevel ikke er ulovlig.

Allmenne hensyn Det er på det rene at forbrukervern anses som et EØS-rettslig legitimt hensyn som kan begrunne restriksjoner på næringsdrivendes adgang til å markedsføre varer og tjenester. Det samme gjelder hensynet til å verne om folkehelsen. Å stramme inn på markedsføringsregelverket for å motvirke kroppspress kan begrunnes både i hensynet til folkehelsen og til forbrukervernet, og fyller etter departementets syn kravet om allmenne hensyn.

Proporsjonalitet Spørsmålet er så om restriksjonene i næringsdrivendes adgang til å markedsføre varer og tjenester overfor norske forbrukere er proporsjonale. Det må først vurderes hvorvidt restriksjonene er *egnet* til å nå det eller de mål som ønskes oppnådd. Her er målet å redusere kroppspress. Deretter må det vurderes om restriksjonene, altså kravet til merking, går lenger enn det som er *nødvendig* for å nå målene.

Kroppspress er en av flere faktorer som kan ha betydning for psykisk helse, særlig for barn og unge, og det er derfor nødvendig å prøve å endre eller motvirke forhold som bidrar til dette presset. Også for voksne antas omfanget av reklame som viser usunne eller urealistiske kropper eller kroppsfasonger å spille inn på holdninger til egen kropp og dermed tilbøyelighet til å kjøpe varer og tjenester som skal endre denne. Etter departementets vurdering er innstramminger i markedsføringsloven for å motvirke kroppspress *egnet til* å beskytte både forbrukerne og folkehelsen, selv om den nærmere effekten av tiltaket er ukjent.

Det neste spørsmålet er om innstramminger i markedsføringsloven er *nødvendig* for å nå målsetningene, eller om de kan nås like effektivt med mindre inngripende virkemidler. Det avgjørende

er om *alle* målsetningene kan nås like effektivt med alternative virkemidler.

Etter departementets syn er kroppspress et komplekst tema med mange årsaker, hvor ett tiltak alene kan synes å ha liten effekt. Ulike tiltak kan imidlertid sammen ha ønsket virkning. Å begrense næringsdrivendes valgfrihet ved markedsføring av varer og tjenester til norske forbrukere for å motvirke kroppspress kan dermed anses nødvendig.

Etter departementets syn vil endring i markedsføringsloven for å innføre krav om merking av reklame etter dette ikke være i strid med EØS-retten.

2.2.3 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og ratifisert av Norge 8. januar 1991. Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år et særlig menneskerettsvern. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 gir barnekonvensjonen direkte virkning i norsk rett. Menneskerettsloven § 3 fastsetter at bestemmelser i barnekonvensjonen ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning.

Hensynet til barnets beste er nå også fastslått i Grunnloven § 104 andre ledd ved at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i handlinger og avgjørelser som berører barn.

De andre menneskerettskonvensjonene gjelder også for barn, men barnekonvensjonen tydeliggjør barns stilling som selvstendige rettssubjekter. Barnekonvensjonen sikrer barns rettigheter på et bredt område, ved at den inneholder sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Det følger av barnekonvensjonens artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. FNs barnekomite er en ekspertkomité, som skal følge med på hvordan Norge og andre land gir barn de rettighetene de har krav på. FNs barnekomité utgir også generelle kommentarer (general comments) om tolking av enkelte artikler i barnekonvensjonen og om særlig viktige spørsmål. De generelle kommentarene er retningslinjer for tolkingen og anvendelsen av barnekonvensjonen. Generell kommentar nr. 16 (2013) gjelder statens forpliktelse med hensyn til hvordan næringslivet virker

inn på barnets rettigheter. Komiteen uttaler at statene må integrere prinsippet om barnets beste eksempelvis i retningslinjer for næringsvirksomhet. Komiteen uttaler i avsnitt nr. 15:

«[s]tatene er forpliktet til å integrere og anvende dette prinsippet i alle lovgivningsmessige, administrative og rettslige forhandlinger om næringsvirksomhet og drift som direkte eller indirekte innvirker på barn. For eksempel må stater påse at det beste for barnet er sentralt i utviklingen av lovgivning og retningslinjer som former næringsvirksomhet og næringsdrift, for eksempel de som er knyttet til sysselsetting, skatt, korrupsjon, privatisering, transport og andre generelle økonomiske, handelsmessige eller økonomiske problemer.»

Barnekonvensjonen artikkel 17 omhandler statens plikter overfor massemediene, herunder plikten til å «oppmuntre utviklingen av egnede retningslinjer for å beskytte mot informasjon og stoff som er skadelig for barnets velferd». I barnekomiteens generelle merknader nr. 16 avsnitt 59 står det at

«[b]arn kan oppfatte markedsføring og reklame som sendes via media som sannferdig og objektiv, og kan dermed konsumere og bruke produkter som er skadelige. Reklame og markedsføring kan også ha stor innflytelse på barnas selvfølelse, for eksempel når de viser urealistiske kroppsidealer. Statene skal sørge for at markedsføring og reklame ikke har negative virkninger på barns rettigheter ved å vedta hensiktsmessig regulering, oppmuntre bedrifter til å følge retningslinjer og bruke klar og nøyaktig produktmerking og informasjon, som gjør at foreldre og barn tar informerte forbrukerbeslutninger».

2.2.4 FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW)

Norge har sluttet seg til FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW). Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, og har dermed forrang foran andre lover som er i strid med rettighetene i konvensjonen, jf. menneskerettsloven § 3. Konvensjonen forplikter statene til å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, jf. artikkel 2. Staten har også en plikt til å sørge for at private aktører ikke handler i strid med konven-

sjonen. Det følger av konvensjonens artikkel 5 at staten skal treffe

«alle egnete tiltak for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å få avskaffet fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på [...] stereotype roller for menn og kvinner.»

Kroppspress og utseendefokus kan bidra til å snevre inn forestillingen om hvordan jente- og guttekroppen bør se ut, samt bidra til å reproducere kjønnsstradisjonelle stereotypier. De internasjonale konvensjonene Norge er bundet av, forplikter medlemsstatene til å iverksette aktive tiltak mot stereotypisering.

2.3 Retningslinjer mv. for reklame

I tillegg til lover og forskrifter som forbyr eller stiller krav til utforming eller merking av reklame eller markedsføring, se punkt 3.1 om gjeldende rett, finnes det retningslinjer som er kommet i stand på ulike måter, og som har ulik status og sanksjonsmuligheter. Retningslinjene nedenfor er sortert etter når de ble publisert første gang.

The Advertising and Marketing communications code vedtatt av International Chamber of Commerce (ICC). ICC er en verdensomspennende næringslivsorganisasjon som arbeider for å fremme internasjonal handel og harmonisere internasjonal handelspraksis, for eksempel ved å utarbeide standardavtaler. ICC har laget retningslinjer for reklame og markedsføring (*Advertising and Marketing communications code*). Disse retningslinjene kom i ny versjon i september 2018, tilpasset markedsføring på digitale medier.

Vær Varsom-plakaten er retningslinjer vedtatt av Norsk Presseforbund. Plakaten pålegger redaktørene et særskilt ansvar. Redaktøransvaret omfatter annonser og reklame. Plakaten ble første gang vedtatt i 1936, og er senere revidert en rekke ganger. Brudd på retningslinjene kan klages inn for Pressens Faglige Utvalg (PFU). PFU behandler klager mot pressen i presseetiske spørsmål i følgende medier: trykt presse, radio, fjernsyn og nettpublikasjoner. PFU kommer med uttalelser og konklusjoner som offentliggjøres.

Blogg-plakaten er laget av Thomas Moen og Rafiq Charania. Plakaten inneholder anbefalinger og valgfrie retningslinjer for bloggere, blogglesere og annonsører på blogger med kommersielle budskap. Første versjon av plakaten kom i 2010. Bloggplakaten skapte mye debatt da den kom.

Blant annet mente enkelte bloggere at de ikke trenger kjøreregler for hva de kan skrive, og viste til ytringsfriheten.

Sunn-fornuft-plakaten er retningslinjer utarbeidet av Kvinneguiden.no, United Influencers og psykiater Finn Skårderud i Villa Sult i samarbeid med Bonnier Media og Aller Media. Plakaten ble lansert i juli 2016. Formålet er å bevisstgjøre digitale opinionsledere, blant annet bloggere, på deres rolle og påvirkningskraft når det kommer til kroppsbilde og -idealer. Retningslinjene er utarbeidet med særlig tanke på å forebygge negativt kroppsbilde og således forebygge negativt kroppspress og spiseforstyrrelser.

Oslo Bystyre vedtok i mars 2018 å forby reklame på kommunal eiendom dersom reklamen bidrar til økt kroppspress. I vedtaket ber bystyret byrådet sørge for at kommunens og kommunale selskapers reklameflater ikke brukes til reklame som bidrar til økt kroppspress. Retusjerte bilder kan bare brukes dersom reklamen er tydelig merket. I vedtaket ber bystyret byrådet tilskrive kommersielle reklameformidlere innenfor kommunegrensen for å anmode dem om å bruke de samme retningslinjene som kommunen på dette området. Kravet om at retusjerte bilder skal merkes er lagt inn i Oslo kommunes reklamekontrakter, det vil si kontrakter om bruk av kommunens og kommunale selskapers reklameflater. Dette er kontrakter om reklame knyttet til bysyklene, til levegger og til offentlig kommunikasjon, blant annet T-baner. I praksis har det vist seg at kravet medfører at annonsørene unnlater å bruke retusjerte bilder. Merking av retusjerte bilder er det derfor lite av. De som ikke klarer å etterkomme kravet, får ikke fornyet kontrakt. Tilsvarende forbud mot retusjert reklame er innført i blant annet Bærum, Kristiansand, Trondheim, Sandnes, Stavanger og Tromsø.

Basert på skisse til retningslinjer utarbeidet av Forbrukertilsynet og Medietilsynet på oppdrag fra daværende barne- og likestillingsminister og daværende eldre- og folkehelseminister har Anfo (Annonserforeningen) og MBL (Mediebedriftenes Landsforening), i samarbeid med en rekke påvirkernettsverk, utarbeidet Retningslinjer for influencemarkedsføring av visse varer og tjenester overfor barn og unge voksne. Dette er en selvreguleringsordning for bransjen. Influencere, nettverk eller annonsører som er medlemmer i Anfo eller MBL er automatisk bundet av retningslinjene. Influencere som ikke er bundet gjennom sine nettverk, kan tiltre retningslinjene. Aktører som har bundet seg til å følge disse retningslinjene har tillatelse til å bruke organisasjonens

navn og logo og derigjennom tilkjennegi at de følger retningslinjene for influencemarkedsføring. Retningslinjene, definisjoner med mer, fremgår på www.fim.as. Grunnregelen i retningslinjene er at influencemarkedsføring av visse varer og tjenester «med budskap som kan føre til misnøye med kropp eller utseende hos barn og unge voksne», skal unngås.

En influencer (påvirker) defineres som en person eller gruppe som har sine egne kanaler med en følgerskare, og som påvirker og engasjerer sine følgere over tid. En influencer kan ha ulik faglig bakgrunn for sin virksomhet, eksempelvis fra idrett, underholdning, politikk, livsstil eller kultur. «Nettverk» er definert som «en organisasjon som har management av en eller flere influencere mot avtalt godtgjørelse». Retningslinjene gjelder influencemarkedsføring av kosmetiske og lignende inngrep, samt kosttilskudd og tilsvarende produkter med budskap som kan føre til kroppsmisnøye hos barn og unge. Hvilke inngrep og produkter som omfattes er nærmere definert i en produktliste som finnes på www.fim.as.

Det er i retningslinjene angitt hvilke momenter det skal legges vekt på i en helhetsvurdering av markedsføringen. Dette er blant annet hvilken type vare eller tjeneste det gjelder, assosiasjoner knyttet til den aktuelle merkevaren, i hvilken grad varen/tjenesten er egnet til å skape kroppspress og/eller utseendemisnøye blant barn og unge voksne, og i hvor stor grad influenceren appellerer særlig til barn og unge voksne. I denne vurderingen legges det vekt på dokumentert eller sannsynliggjort aldersfordeling på de faktiske følgerne. Dersom det kan dokumenteres eller sannsynliggjøres at en stor gruppe under 18 år påvirkes, skal det foretas en særskilt streng vurdering. Videre skal det i helhetsvurderingen legges vekt på influencerens alder og generelle profil og om denne generelle profilen er egnet til å skape kroppspress og/eller utseendemisnøye blant barn og unge voksne. Det skal også legges vekt på om det er benyttet språk, bilder eller andre virkemidler som er særlig egnet til å skape kroppspress og/eller utseendemisnøye blant barn og unge voksne, og om markedsføringen er satt inn i en kontekst som er særlig egnet til å skape slikt press og/eller misnøye.

Retningslinjene inneholder også krav om at man skal «merke eller gjøre oppmerksom på manipulerede bilder som skaper et uriktig inntrykk av utseende eller kroppsfasjon». Retningslinjene trådte i kraft 1. oktober 2019. Markedsføring som omfattes av retningslinjene kan klages inn for et Fagutvalg for influencemarkedsføring (FIM).

FIM består av syv personer, med en uavhengig leder med juridisk bakgrunn. De øvrige medlemmene i FIM representerer annonsører, influencere, nettverk for influencere, det offentlige og allmennheten. ANFO har sekretariatsfunksjonen for FIM. Avgjørelser fra FIM offentliggjøres, slik at overtredelse av retningslinjene gjøres kjent i offentligheten («name and shame»).

Retningslinjene skal fungere som felles kjøre-regler for påvirkere (influencere), nettverk og annonsører. Retningslinjene er myntet på kommersielle aktører som bruker sosiale medier for å nå ut med sitt reklamebudskap. De gjelder ikke kommunikasjon som ikke anses som markedsføring, for eksempel hvis en blogger viser bilde av seg selv med botox i leppene, uten konkret markedsføring av injeksjonen. Retningslinjene gjelder markedsføring rettet mot barn og unge frem til fylte 24 år, jf. veileder til retningslinjene.

Instagram og Facebook strammet 18. september 2019 inn sine regler for reklame av slankeprodukter og kosmetiske operasjoner, ved at slik reklame ikke skal vises for brukere under 18 år. Formålet er å redusere det kroppspresset folk kan føle som resultat av sosiale medier. Brukerne må selv rapportere innlegg de mener er i strid med de nye reglene. Dermed vil Instagram og Facebook vurdere dem og enten skjule dem for brukere under 18 år, eller fjerne dem helt.

2.4 Enkelte andre lands tiltak og erfaringer

I *Australia* etablerte den føderale regjeringen i 2009 en nasjonal rådgivningsgruppe for å utarbeide tiltak mot kroppspress. Gruppen bestod av deltakere fra media og motebransjen, samt eksperter på spiseforstyrrelser. Gruppen anbefalte blant annet utdanningsprogrammer i skole. Det som fikk mest oppmerksomhet var deres forslag om frivillige retningslinjer mot kroppspress for media, mote- og reklameindustrien. Retningslinjene stilte krav på åtte-ni områder, blant annet om mer mangfold i måten kvinner presenteres, å benytte realistiske og naturlige bilder av personer, å ikke forandre kroppene digitalt ved retusjering, og å bruke modeller med normalvekt. Reklamen skal vise mangfold, både når det gjelder modellenes alder og etnisitet. Flere år senere bemerket lederen av rådgivningsgruppen, Mia Freedman, at de frivillige retningslinjene har vært mislykket. Retusjering er fortsatt utbredt i Australia. Hun mener det derfor må lovregulering til.

I den kanadiske provinsen *Quebec* ble Quebec Charter lansert i 2009. Charteret var et opprop for et sunt og mangfoldig kroppsbilde utarbeidet av representanter for regjeringen, media, helseinstitusjoner og moteindustrien, etter initiativ fra ministeren for kultur, kommunikasjon og kvinners status. Formålet med charteret var å bekjempe den negative innflytelsen mediene har på folks utseende. Organisasjoner og enkeltpersoner som undertegnet charteret lovet å:

1. fremme et mangfold av kroppstyper, inkludert forskjellige høyder, fasonger og aldre
2. oppmuntre til sunne mat- og vektkontrollvaner
3. motvirke overdreven vektkontroll eller utseendeendring
4. ikke akseptere estetiske idealer basert på ekstrem tynnhet
5. arbeide for å minimere risikoen for anoreksi og bulimi.

Halvannet år etter lanseringen av charteret ble det publisert en studie i *American Journal of Public Health* som viser at charteret har økt folks bevissthet om at media har innvirkning på spiseforstyrrelser. Forfatterne av studien fant det bevist at økt eksponering av bilder med svært tynne kroppar kan føre til overdreven slanking og spiseforstyrrelser, særlig blant tenåringsjenter. Studien viser hvordan charteret bidrar til å forme offentlig oppfatning og at omtrent en tredjedel av respondentene kjente til charteret. Omtrent to tredjedeler ønsket å slutte seg til charteret og mente at charteret hadde potensiale til å gjøre folk oppmerksom på de negative konsekvensene av spiseforstyrrelser. Mange var positive til forsøkene på å redusere det sosiale presset om at man i vår kultur skal være tynn.

Frankrike har en lov fra 2017 som krever at modeller må være innenfor et helsemessig spenn. For å kunne arbeide som modell må de derfor fremlegge legeerklæring som viser at de har god helse, og dokumentasjon på sin Body Mass Index (BMI), som er et mål for å bestemme om en person er undervektig eller overvektig. Fra oktober 2017 stilles det også krav om at retusjerte bilder av modeller skal merkes med ordene «Photographie retouchée», som betyr at bildet er retusjert. De franske reglene om merking av retusjerte bilder rammer ikke mindre endringer av utseende, som endret hår eller fjerning av urenheter. Brudd på kravet om merking kan føre til bot på € 37.500 eller 30% av hva det kostet å produsere reklamen. Etter at nytt regelverk ble innført har enkelte toppmodellbyråer unngått svært tynne modeller. Et bildearkivbyrå har sluttet å bruke retusjerte bil-

der. For øvrig er det for tidlig å si noe om effekten av den nye lovgivningen.

Som det første landet i verden vedtok *Israel* i 2012 en lov som krever at bilder som er retusjert, slik at modellene ser tynnere ut, skal merkes med en klar advarsel. Advarselen skal dekke syv prosent av bildets overflate. Initiativtakeren til loven var en mote fotograf og modellagent fra Tel Aviv som ble oppmerksom på spisevegring og andre problemer som skyldtes negativt selv bilde. Det er nå lovfestet at man må ha en BMI på minst 18,5 for å arbeide som modell. I praksis er det likevel ikke mange damemagasiner etc. som følger kravet om å ha slike advarsler. Lovgivningen blir for det meste oversett og overtredelse utløser ingen sanksjoner. Sammen med Israels største forbrukerorganisasjon arbeider fotografen med en svarteliste over dem som overtrer loven. Svartelisten er offentlig.

Etter det departementet er kjent med foregår det ikke noe arbeid eller eksisterer noe regelverk knyttet til kroppspress og retusjert reklame i andre nordiske land.

2.5 Forskning og rapporter mv.

2.5.1 SIFO-rapporter

SIFO-rapporten om retusjert reklame og kroppspress mv.

I begrunnelsen for Stortingets anmodningsvedtak, se punkt 2.1, vises det til SIFOs rapport *Retusjert reklame og kroppspress* fra 2014. Denne rapporten er basert på samtaler med 26 menn og kvinner, og en spørreundersøkelse blant 242 elever på to videregående skoler. På den ene skolen er det flere innvandrerfamilier enn på den andre. Undersøkelsene bekrefter antagelsen om at det eksisterer et kroppspress i samfunnet, og at kroppspresset antagelig er størst overfor jenter (kvinner). I spørreskjemaundersøkelsen svarer 85% av jentene og 30% av guttene at de opplever kroppspress. Elevene på skolen med flest innvandrerforeldre virket mer kjent med kosmetisk kirurgi enn elevene på den andre skolen. De fleste elevene mente merking av retusjert reklame var en god idé. Merking kunne være en måte å bekjempe kroppspresset på, likeså å bruke modeller med alle typer kropp i reklame og i blader. I samtalene var ingen klart positive til kosmetisk kirurgi, men et par av de eldste kvinnene så ikke bort ifra at de senere ville benytte kirurgi for å heve øyelokk eller fjerne en «sinnarynke».

I SIFO-rapporten gjengis utdrag fra samtale med en kvinne og en mann fra et anerkjent norsk reklamebyrå. Disse opplyser blant annet at de ikke driver med retusjering når det gjelder kropp og skjønnhet. De behandler bildene for å forsterke et budskap. De duser ned bakgrunn, øker kontraster, gjør det mer dramatisk, mørkere himmel etc. Retusjering av kropp og skjønnhet er det mote- og skjønnhetsbransjen som driver med. De store motehusene og kleskjedene er ikke norske, og de fleste kampanjene blir laget i utlandet.

SIFOs forskningsartikkel om skjønnhetsfiltre på sosiale medier

I en forskningsartikkel av Forbruksforskningsinstituttet SIFO publisert 3. september 2019 skriver SIFO-forskere at skjønnhetsfiltre på sosiale medier gir kroppspress blant ungdom:

«Filtre gjennom for eksempel Snapchat fungerer som en slags retusjering, hvor øyne og lepper kan forstørres, ansiktsform og nese kan reduseres, kjeveparti kan markeres, skjeggvekst kan trylles frem, hud kan glattes ut og hår kan tillegges glans.»

Det fremkommer i SIFOs studie at retusjering av en selv er veldig vanlig blant ungdom. Retusjering og filtre på sosiale medier knyttes til både økt interesse for, og en normalisering av plastisk kirurgi og kosmetiske behandlinger. Ungdom selv er klare på at retusjering kan føre til dårlig selvtilitt. Det fremgår videre av forskningsartikklelen:

«Men det er ikke bare eksponering for retusjerte andre som gir dårlig selvtilitt og skaper kroppspress. Takket være flittig brukte filtre og retusjeringsapper av selfies i sosiale medier, er vi vår egen verste fiende når det gjelder sammenligning med retusjerte glansbilder.»

SIFOs rapport om photoshop, fillers og falske glansbilder

I SIFOs rapport *Photoshop, fillers og falske glansbilder? En studie blant ungdom om kjønn, kropp og markedsføring i sosiale medier* fra 2019 presenterer SIFO funn fra et forskningsprosjekt gjennomført på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. I dette prosjektet så SIFO nærmere på hvordan kjønn og kropp framstilles i markedsføringen rettet mot ungdom på nett og hvordan ungdom opp-

lever, påvirkes og forholder seg til dette. Unge i alderen 15–20 har på ulike måter vært involvert i studien.

Studien viser at markedsføringen i stor grad er kjønnsdelt på en måte som reproducerer kjønnsstereotypier og tradisjonelle kjønnsroller. Ungdommene i studien opplevde markedsføringen som kjønnsdelt, med en svært ensidig måte å framstille kjønn og kropp på. Ungdommene selv mente at denne type markedsføring bidrar til kroppspress. Studien finner flere interessante assosiasjoner mellom markedsføringen, ungdommenes tilfredshet med egen kropp og utseende, og ungdommenes praksiser knyttet til kjønn, kropp og sosiale medier.

Ungdommene i studien viste god digital kompetanse og forståelse for hvordan algoritmer bidrar til å gi skreddersydd markedsføring basert på tidligere aktivitet. De var også bevisst på retusjering av bilder fra både tradisjonelle og nyere markedsaktører, som «influencere» og kjendiser. Likevel var det vanskelig å være reflektert og forholde seg kritisk i hverdagen når bruk av sosiale medier har blitt en så hverdagslig og nærmest automatisk daglig praksis.

Ungdommene tok avstand samtidig som de innrømmet å bli påvirket av skjønnhets- og kroppsidealene de møter i sosiale medier. Studien viser at flere av ungdommenes praksiser knyttet til kropp, utseende og sosiale medier reflekterer at de blir påvirket, til tross for at de stiller seg kritiske til idealene de blir presentert for og som de kjenner så godt til. Likevel er de fleste unge stort sett tilfreds med sin egen kropp og utseende og svært få sier de ønsker å ty til inngrep for å fikse på det de er misfornøyd med.

Ungdommen ønsket seg mer variasjon og mangfold i reklamene de ser og støttet pågående politiske prosesser rundt merking av retusjert reklame og strengere regler for markedsføring av kosmetisk kirurgi.

SIFOs rapport om barn som forbrukere i et kjønns-perspektiv

I SIFOs rapport *Søte jenter og tøffe gutter – En kunnskapsoppsummering om barn som forbrukere i et kjønnsperspektiv* fra 2019 belyser SIFO hvordan barn og unge må forholde seg som forbrukere i kjønnede markeder.

Basert på gjennomgangen av utvalgt nordisk forskning finner SIFO at unge forbrukere er særlig aktive i følgende ulike markeder som også er tydelig kjønnet: (1) mat og drikke, (2) klær, (3) sport, fritid og elektronikk, (4) underholdning og

sosiale medier, (5) gaming og leker og (6) kosmetikk og skjønnhet. Barn blir forbrukere fra ung alder, i den forstand at digital markedsføring rettes mot dem allerede fra småbarnsalder. Barna har dessuten relativt stor innflytelse på foreldrenes forbruk fra barneskolealder. Jo eldre barna blir, jo større forbrukerrolle får de. Forbrukerrollen er ofte knyttet til at de får større egenkapital med alderen. SIFO ser at gutter og jenter bruker penger på ulike markeder og at de seks ulike markedene nevnt ovenfor rettes mot barna fra de er små.

SIFO finner at barn og unge møter på kjønnsstereotypier som forbrukere. Dette fremgår blant annet av hva gutter og jenter tilbys i markedsføringen og hva de bruker penger på. Mens jenters forbruk og markedstilbud primært fokuserer på estetikk og omsorg, kjennetegnes markedet for gutter og deres forbruk av produksjon og aktivitet. I senere år har fokus på estetikk, kropp og utseende på begge markeder økt, men kommer ulikt til syne. Jenter skal være søte, små, tynne og pene i kontrast til guttene som skal være tøffe, store, veltrente og sterke. Til tross for at stereotypiske kommersielle fremstillinger kan by på utfordringer hva gjelder likestilling, resulterer ikke slike fremstillinger nødvendigvis i stereotypiske kjønnsuttrykk i praksis.

SIFOs rapport om markedsføring og personvern i sosiale medier

I SIFOs rapport *Markedsføring og personvern i sosiale medier – en flermethodisk undersøkelse med barn som medforskere* fra 2018 finner SIFO at markedsføring ungdom møter i sosiale medier er skreddersydd etter deres personlige data som alder, etnisitet, bosted og kjønn. Aller tydeligst var skreddersømmen på kjønn.

I rapporten ser SIFO på hvordan markedsføring i sosiale medier og blogger fremtrer, oppleves og håndteres av norske tenåringsbarn og hva som kan fremme deres digitale forbrukerbevissthet- og kompetanse. Tilnærmingen bestod blant annet av fokusgruppeintervjuer med 7 jenter og 7 gutter i alderen 15–16 år og en survey i et representativt utvalg av norske barn i alderen 15–18 år.

Rapporten slår fast at barn er eksponert for mye «problematiske» markedsføring i sine sosiale medieprofiler, som for eksempel markedsføring av kosmetiske behandlinger. Gutter og jenter fikk markedsføring for ulike produkter og hadde mottatt kommersielle budskap som strider mot idealer om kjønnslikeverd. Mens markedsføringen jentene hadde mottatt tenderte mot å være seksu-

alisert, kroppsorientert og spille på usikkerhet, var markedsføringen guttene hadde mottatt mer knyttet til aktiviteter, teknologi og spill. Både gutter og jenter reagerte negativt på det store utseende-fokuset i markedsføringen rettet mot jentene.

Så vel guttene som jentene var spesielt negative til markedsføring for kosmetiske behandlinger, og uttrykte at denne formen for markedsføring bidrar til kroppspress. Barna var mindre kritiske til den markedsføringen de møtte mest av på sosiale medier: sponsete lenker, kjendis-sponsing og rabattkoder. At de opplevde slik markedsføring som mer personlige og private anbefalinger gjorde dem mer sårbare for denne typen markedsføring.

2.5.2 Novas rapport om stress og press blant ungdom

Velferdsforskningsinstituttet Nova er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. På oppdrag fra Helsedirektoratet og det daværende Barne- og likestillingsdepartementet har Nova sett nærmere på hva som ligger bak økningen i selvrapporterte psykiske helseplager, særlig blant jenter. I rapport nr. 6/2017 *Stress og press blant ungdom* undersøkte Nova sammenhenger mellom psykiske helseplager og skolepress, kroppspress og sosiale medier. Rapporten er basert på gruppeintervjuer med ungdom på tiende trinn i to ulike ungdomsmiljøer i Oslo, og på analyser av Ungdataundersøkelsen Ung i Oslo 2015. Et hovedfunn var at ungdommen knytter symptomer på psykiske helseplager til stress, først og fremst som følge av krav fra skolen og seg selv i skole- og utdanningssammenheng. Mange opplever også et utseendepress, men til forskjell fra stress i skole-sammenheng ble det ikke bare tolket negativt. Både trening og bruk av sosiale medier er aktiviteter som kan gi avkobling og glede, samtidig som slike aktiviteter kan bidra til økt press på utseende og kropp.

2.5.3 Press' rapport om kroppspress

Press er Redd Barna sin ungdomsorganisasjon. I 2018 lanserte Press rapporten *Prosjekt perfekt* om barn og unges tanker om kroppspress. Bakgrunnen for rapporten var at det i de siste tiårene har vært en økning i selvrapporterte psykiske helseplager, særlig blant unge jenter. Målet med rapporten var å få mer kunnskap om hva som ligger bak denne økningen.

Rapporten er basert på en undersøkelse med nesten 2000 ungdommer fra hele Norge. Et av Press' hovedfunn er at 43% av de som deltok i undersøkelsen opplevde daglig kroppspress. Press påpeker at en del av årsakene til dårlig psykisk helse er stress og press, og «kanskje spesielt krysspress og kroppspress». I rapporten foreslår Press at det lages en nasjonal handlingsplan mot kroppspress, hvor det blant annet vurderes tiltak i utdanningssektoren og tiltak som regulerer reklame- og mediebransjen.

2.5.4 Medietilsynets rapport om barn og medier 2020

Medietilsynet har i mange år gjennomført landsomfattende kartlegginger blant de unge selv og foreldre. Barn og medier-undersøkelsen fra 2020 består av til sammen 9 delrapporter der ca. 3400 barn og unge mellom 9 og 18 år fra til sammen 51 skoler fra alle landets fylker og 2000 foreldre har deltatt. Undersøkelsen er Norges største i sitt slag. Respondentene svarte på spørsmål om egen mediebruk og opplevelser knyttet til nett og mobil, dataspill og sosiale medier. Blant temaene er hva slags type reklame barn og unge eksponeres for, i hvilken grad de ser potensielt skadelig innhold, nyhetsbruk og bildedeling. I oktober 2020 ble det publisert en samlet versjon av undersøkelsen. Resultatene er samlet i to hovedrapporter: «Barn og medier 2020» og «Foreldrene og medier 2020».

I *Barn og medier 2020* presenterer Medietilsynet blant annet disse hovedfunnene:

90 prosent av 9 til 18-åringer er på ett eller flere sosiale medier. Halvparten av norske niåringer bruker sosiale medier, og 65 prosent av tiåringene. Nesten alle barn og unge i alderen 9–18 år bruker YouTube (95%). Deretter følger Snapchat (80%), TikTok (65%) og Instagram (65%). Omtrent halvparten av 9 til 18-åringer bruker Facebook. En av tre 9 til 18-åringer som bruker Snapchat, TikTok eller Instagram sier at de daglig deler en video på en av disse plattformene. En større andel av jentene enn guttene deler noe på sosiale medier. 62 prosent av 9 til 18-åringene har fått reklame for pengespill/gambling på nett, 48 prosent har fått reklame for produkter for å gå ned i vekt, og 41 prosent har fått reklame for produkter som skal gi større muskler.

Den syvende delrapporten «Reklame i sosiale medier» omhandler hva slags type reklame barn og unge har sett på nett, og deres evne til å skille reklame fra annet innhold i sosiale medier. Spørsmålene de stilles gjelder blant annet hvor høy

andel tenåringer som har fått reklame for kosmetiske behandlinger, alkohol, og pengespill på nett. Videre spørres det om det er vanlig at barn får reklame for produkter som skal gi større muskler eller produkter for å gå ned i vekt. Videre om de unge klarer å skille mellom reklame og annen type innhold i sosiale medier. Funn i delrapporten er blant annet at 37 prosent av 13 til 18-åringene har fått reklame for kosmetiske behandlinger på nett. En langt større andel jenter enn gutter har fått denne formen for reklame (47 mot 28 prosent).

2.5.5 Ungdom om digitale medier – Barneombudets ekspertgruppe

Barneombudet opprettet våren 2019 en ekspertgruppe om digitale medier bestående av ungdommer. Ungdommene var i alderen 13 til 17 år. Gruppen delte erfaringer med hverandre og diskuterte seg frem til en rekke anbefalinger til myndighetene. Ekspertgruppen var opptatt av å trekke frem både positive og negative sider ved den digitale hverdagen.

Når det gjelder stress og press i sosiale medier anbefaler gruppen blant annet at ungdom må få økt bevissthet og kunnskap om hvordan sosiale medier fungerer, og at skolen må gi elevene bedre kunnskap om kildekritikk, reklame og algoritmer. Gruppen anbefaler videre at reklame og retusjering må merkes tydelig, og at influencere må ta mer ansvar for det de gjør i sosiale medier. Gruppen mener at det er viktig at et krav om merking av retusjert reklame håndheves.

2.6 Høringen

Barne- og familiedepartementet sendte 2. desember 2019 et notat med forslag til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 852 og 853 (2017–2018) på alminnelig høring. Høringsfristen var 27. januar 2020. Følgende fikk høringsnotatet til uttalelse:

Departementene
Norges høyesterett
Lagmannsrettene
Bergen tingrett
Kristiansand tingrett
Nord-Troms tingrett
Oslo tingrett
Stavanger tingrett
Sør-Trøndelag tingrett
Domstoladministrasjonen
Regjeringsadvokaten

Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Barneombudet
Forbrukerklageutvalget
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMet
Luftfartstilsynet
Konkurransetilsynet
Markedsrådet
Medietilsynet
Regelrådet for næringslivet
Statens jernbanetilsyn
Fylkeskommunene
Bergen kommune
Kristiansand kommune
Oslo kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune
Forbruker Europa
Sivilombudsmannen
ANFO – Annonseforeningen
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den Norske Turistforening
Finansforbundet
Finans Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mediebedriftenes landsforening (MBL)
NHO Luftfart
NHO Reiseliv
NHO Sjøfart
NHO Transport
Norges Juristforbund
Norges Rederiforbund
Norsk ReiselivsForum
Press – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Unio Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede
Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har hatt realitetsmerknader:
Justis- og beredskapsdepartementet
Kulturdepartementet
Barneombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Medietilsynet
Oslo Kommune

Amedia
Kvinnefronten
Norske Kvinners Sanitetsforening
Norsk Forening for Ernæringsvitenskap (NFE)
Norsk Redaktørforening
Press – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Schibsted
Sex og samfunn
Stiftelsen Barnevakten
Unicef Norge

Følgende har svart at de ikke har merknader, eller ikke ønsker å avgi uttalelse:
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Borgarting Lagmannsrett
Domstolsadministrasjonen
Norges Høyesterett
Helsedirektoratet

Flere høringsinstanser har gitt innspill til endringer som ikke var omfattet av forslagene i departementets høringsnotat. Det ønskes for eksempel en helhetlig gjennomgang av regelverket for markedsføring av skjønnshetsbehandling og -produkter, og at regelverk og tilsynsorganer samordnes, slik at disse ikke er spredt i ulike sektorlover. En oppfølging av disse innspillene må eventuelt skje i form av et senere arbeid.

3. desember 2019 sendte departementet høringsnotatet i engelsk oversettelse på EØS-høring, via EFTA-sekretariatet. Svaret fra ESA (EFTA Surveillance Authority) er datert 4. mars 2020. Høringsinnspillet er omtalt under punkt 3.2.2.

3 Merking av retusjert reklame for å motvirke kroppspress

3.1 Gjeldende rett mv.

Markedsføringsloven gjelder blant annet kontroll med markedsføring, se § 1. Loven beskytter både forbrukernes og næringsdrivendes økonomiske interesser, men også andre samfunnshensyn. Markedsføringsloven er i hovedsak innrettet på å beskytte forbrukere. Loven gjennomfører direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet) i norsk rett, se punkt 2.2.1 om direktivet. Markedsføringsloven er bransjenøytral og sektorovergripende, og omfatter i prinsippet markedsføring av alle typer produkter (varer, tjenester, fast eiendom etc.). Markedsføringsloven er videre teknologinøytral, det vil si at den gjelder all markedsføring, uansett hvordan den fremsettes. Det betyr at den også omfatter reklame som fremsettes på sosiale medier, som Facebook, Instagram, Twitter, blogg og Snapchat, i tillegg til ulike medier, magasiner, internett mv. Ordet «markedsføring» er ikke definert i markedsføringsloven. I proposisjonen her benyttes ordet synonymt med «reklame». Ved markedsføring er de næringsdrivende ansvarlig for at reglene i markedsføringsloven er overholdt. Den næringsdrivende er gjerne selger av et produkt eller en tjeneste, men kan også være aktører på sosiale medier som er betalt for å reklamere for et produkt, en tjeneste eller en næringsdrivende. Det betyr at bloggere, påvirkere og andre kan bli direkte ansvarlig for brudd på markedsføringsloven, eller som medvirkere, jf. markedsføringsloven § 39 andre ledd.

For å verne forbrukernes økonomiske interesser forbyr markedsføringsloven blant annet villende reklame som er egnet til å påvirke forbrukerne til å treffe økonomiske beslutninger de ellers ikke ville ha truffet. Et eksempel er at det reklameres med salg, det vil si at prisen for varen eller tjenesten er nedsatt, selv om prisen ikke er redusert. Til forskjell fra UCP-direktivet ivaretar loven som nevnt også ikke-økonomiske hensyn. Dette følger blant annet av markedsføringsloven § 2, som lyder:

«Markedsføring må ikke stride mot god markedsføringsskikk. Ved vurderingen legges det

vekt på om markedsføringen krenker allmenne etikk- og moraloppfatninger, eller om det tas i bruk støtende virkemidler.

Annonser og den som utformer reklame, skal sørge for at reklamen ikke er i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at den ikke utnytter det ene kjønns kropp eller gir inntrykk av en støtende eller nedsettende vurdering av kvinne eller mann.

Ved vurderingen av om første eller annet ledd er overtrådt, legges det vekt på om markedsføringen, på grunn av utforming, format, omfang eller andre virkemidler, fremstår som særlig påtrengende.»

Kravet til «god markedsføringsskikk» i markedsføringsloven § 2 første ledd innebærer at uetisk markedsføring rammes av loven. Kravet tar sikte på å ramme markedsføring som bruker virkemidler som anses støtende ut fra alminnelige, anerkjente og utbredte normer i samfunnet. Kriteriet «god markedsføringsskikk» er en rettslig standard, det vil si at det kan endre seg over tid, i takt med samfunnsutviklingen.

Bestemmelsen om kjønnslikestilling i andre ledd kom inn i lovverket i forbindelse med vedtakelsen av likestillingsloven i 1978, se Ot.prp. nr. 1 (1977–78). Avgjørende for vurderingen av om reklamen er lovstridig er hvilket kvinne- eller mannssyn reklamen gir uttrykk for. Reklame kan tenkes å ikke være kjønnsdiskriminerende, men likevel fremstå som så vidt usømmelig eller usmakelig at den kommer i strid med det generelle forbudet mot markedsføring i strid med god markedsføringsskikk. Vurderingene av hvorvidt en konkret markedsføring kommer i konflikt med bestemmelsene om kjønnsdiskriminerende reklame må foretas på grunnlag av en objektiv vurdering, det vil si hvordan reklamen oppfattes og hvor reklamens hensikt ikke tillegges vekt.

Etter markedsføringsloven § 3 andre ledd skal påstander i markedsføring om faktiske forhold kunne dokumenteres. Bestemmelsen får betydning ved håndhevingen av et krav om at retusjert reklame skal merkes, se punkt 3.7.3. Dokumenta-

sjonen skal foreligge på annonsørens hånd når markedsføringen skjer.

Markedsføringsloven håndheves av Forbrukertilsynet og Markedsrådet, jf. markedsføringsloven kapittel 7. Forbrukertilsynet fører tilsyn med loven, mens Markedsrådet er klageinstans og behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak og øvrige avgjørelser, jf. henholdsvis markedsføringsloven § 35 første ledd og § 37 første ledd. Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan treffe påbuds- eller forbudsvedtak dersom de ikke får næringsdrivende til å innrette seg etter loven. Dersom truffet vedtak overtres, kan Forbrukertilsynet og Markedsrådet ilegge tvangsmulkt for å sikre at vedtaket overholdes, jf. markedsføringsloven § 41. Instansene kan også ilegge gebyr ved overtrjedelse av nærmere oppregnede bestemmelser i § 42. Overtrjedelse av enkelte av lovens bestemmelser kan også sanksjoneres med straff, det vil si bøter og/eller fengsel i inntil seks måneder, se markedsføringsloven § 48. Overtrjedelse av markedsføringsloven § 2 rammes imidlertid verken av bestemmelsene om overtrjedelsesgebyr eller straff.

Markedsføringsloven suppleres av andre lover og forskrifter som forbyr eller regulerer markedsføring av bestemte varer eller tjenester. Tobakkskadeloven forbyr reklame for tobakksvarer, -surrogater, -imitasjoner og -utstyr, samt indirekte reklame. Alkoholloven forbyr reklame for alkoholholdig drikk. Etter legemiddeloven § 19 skal reklame for legemidler mv. være nøktern og sann. Med hjemmel i lov om helsepersonell § 13 er det gitt forskrift om markedsføring av kosmetiske inngrep. Formålet med forskriften er å bidra til at markedsføringen skjer på en forsvarlig, nøktern og saklig måte, jf. § 1. Lov om kosmetikk og kroppspfleieprodukt m.m. (kosmetikklova) stiller krav til merking, presentasjon og reklame av produkter i § 7. «Produkt» defineres i § 4 som «kosmetikk og kroppspfleieprodukt, kosmetikk og kroppspfleieprodukt for dyr, lækjemiddelnære kroppspfleieprodukt, tatoveringsprodukt og injeksjonsprodukt». Det er Mattilsynet som er tilsynsmyndighet på kosmetikkområdet og som forvalter dette regelverket.

Kringkastingsloven forbyr tv-reklame rettet mot barn, se § 3-1 første ledd. Nærmere regler er gitt i kringkastingsforskriften § 3-6. Kringkastingsloven har også regler om merking av reklame, sponning og produktplassering. Disse reglene gjelder ikke bare tradisjonell tv-reklame, men også reklame i YouTube-videoer og videoblogger. Seerne skal gjennom tydelig merking være klar over hvilke videoer som inneholder reklame.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, planmessig og målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering som skjer på grunn av kjønn mv., jf. § 6. Det fremheves i lovteksten at offentlige myndigheters aktivitetsplikt blant annet innebærer å motarbeide stereotypier knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene, herunder kjønn.

3.2 Bør det innføres et krav om merking av retusjert reklame?

3.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet diskuterte i høringsnotatet om det burde innføres forbud mot å vise urealistisk eller usunt skjønnhetsideal i reklame. I anmodningsvedtak nr. 852 (2017–2018), gjengitt under punkt 2.1 foran, står det at «[a]nnonsør skal sørge for at reklamen ikke viser et urealistisk eller usunt skjønnhetsideal.» Departementet bemerket i høringsnotatet at «å sørge for» vil innebære et påbud til annonsører om ikke å vise et urealistisk eller usunt skjønnhetsideal. Et forbud mot reklame som viser slike skjønnhetsidealer vil ramme blant annet bilder av personer som naturlig har kroppsfasjon tett opp mot et ideal, bilder av personer som har blitt slik ved ulike inngrep eller slanking før bildet ble tatt, og bilder der personene er endret ved fotomanipulering/retusjering etter at bildet ble tatt.

Etter en samlet vurdering foreslo departementet ikke å innføre forbud mot reklame som viser personer med urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer. Departementet foreslo imidlertid å innføre en plikt til å merke reklame, dersom de urealistiske eller usunne skjønnhetsidealene skyldes at personene i reklamen er retusjert. Departementet foreslo å lovfesteplikten i markedsføringsloven § 2 andre ledd, og bad om høringsinstansenes synspunkter på plasseringen av merkekravet. Departementet foreslo også å innta en hjemmel i markedsføringsloven § 2 til i forskrift å gi nærmere krav til hvordan merkingen skal gjøres.

3.2.2 Høringsinnspillet fra ESA (Efta Surveillance Authority)

ESA bemerker at høringsnotatet som helhet fokuserer sterkt på helsekonteksten, spesielt kroppspress. Dermed er det vanskelig å fastslå om formålet med det varslede tiltaket er beskyttelse av forbrukernes økonomiske interesser, slik at det

omfattes av UCP-direktivet (direktiv 2005/29/EU). ESA minner om at UCP-direktivet er fullharmonisert, og gjelder også når det er snakk om å innføre høyere forbrukerbeskyttelse. Dersom en praksis ikke omfattes av vedlegg 1 til UCP-direktivet (red. anm. «svartelisten»), kan praksisen bare anses urimelig etter en konkret vurdering av forholdet opp mot kriteriene i direktivet artiklene 5 til 9. Retusjert reklame er ikke omfattet av svartelisten. ESA bemerker videre at forholdsmessighetsvurderingen som er foretatt er beskrevet på en så generell måte at det er vanskelig å vurdere om tiltaket er passende for å sikre oppnåelsen av det aktuelle målet. ESA viser til at tiltaket i det minste må være rimelig effektivt, samt ikke gå utover det som er nødvendig for å oppnå det aktuelle målet. Etter ESAs syn fremgår det ikke av høringsnotatet hvorvidt alle deler av tiltaket fyller disse kravene. ESA viser som eksempel til forslaget om at merkekravet også vil gjelde andre som distribuerer fotoredigert reklame, altså andre enn markedsføreren og den som utformer reklamen, og at det er uklart om den delen av tiltaket som retter seg mot disse kan nås like effektivt med mindre restriktive tiltak. ESA nevner at en potensiell tilnærming som kan være mindre restriktiv for å sikre ønsket resultat, er å kreve merking bare på annonser rettet mot barn og unge. ESA viser at det også er viktig å ta hensyn til behovet for konsistens. Som eksempel viser ESA til at EØS-retten ikke vil kreve et system med ett tiltak for reklamen rettet mot barn og unge, og et annet for reklame rettet mot voksne, hvis dette medfører en inkonsekvens som gjør tiltaket mindre effektivt for å oppnå målet om å beskytte folkehelsen og spesielt barn og unge.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Bergen kommune, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Kvinnefronten, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Medietilsynet, Norske kvinners sanitetsforening, Norsk forening for ernæringsvitenskap, Norsk Redaktørforening, Oslo kommune, Press – Redd barna ungdom, Redd barna, Schibsted, Sex og Samfunn, Stiftelsen Barnevakten og Unicef har uttrykkelig eller indirekte støttet forslaget om plikt til å merke reklame som viser personer som er endret ved retusjering. Ingen høringsinstanser har gått imot forslaget.

Barneombudet har som eneste instans kommentert departementets standpunkt om ikke å innføre forbud mot reklame som viser usunne eller urealistiske idealer. Ombudet uttaler:

«Et slikt forbud vil være vanskelig å praktisere. Det å avgjøre hva som er usunne eller urealistiske skjønnhetsideal er ikke absolutte verdier og vil være skjønnsmessig. Grensen mellom hva som vil være lov og ikke, vil bli svært vanskelig å avgjøre.»

Barneombudet, Kvinnefronten og Oslo kommune er enige med departementet i at et merkekrav vil kunne bidra til å bevisstgjøre forbrukerne om hva som er ekte. Oslo kommune bemerker at et nasjonalt krav til merking vil sikre at det ikke lenger er opp til hver enkelt oppdragsgiver som tilbyr reklameflater å sørge for krav om merking. Et nasjonalt krav vil gjøre det enklere for forbrukerne å identifisere retusjert reklame, og bidra til fokus på problemstillingen. Samtidig får aktører på det norske markedet like rammebetingelser å forholde seg til. Oslo kommune uttaler:

«Mange ungdommer sliter i dag med psykiske problemer og dårlig selvbilde. I hverdagen blir ungdom i Oslo i høy grad eksponert for bilder av «perfekte» kropper på kollektive transportmidler, på gata og på plakater som dekker enorme vegger i bybildet. Gjennom den retusjerte reklamen skapes skjønnhetsideal som er helt uoppnåelige. Mote og skjønnhetsindustrien tjener enormt med penger på ungdommens dårlige selvtillit. Industrien får lov til å spre mengder med retusjert reklamemateriale som kan få folk til å føle at de ikke ser bra nok ut.»

Forbrukerrådet bemerker at et merkekrav vil kunne redusere det uheldige kroppspresset som barn og unge blir stilt overfor gjennom urealistiske idealer. Norske Kvinners Sanitetsforening uttaler at skjønnhetstyranniet er en av de viktigste utfordringene knyttet til jenter og unge kvinners psykiske helse og livskvalitet. Foreningen bemerker at det å føle kroppspress ikke må anses som et individuelt problem, men et strukturelt problem hvor en av årsakene er at reklameindustrien bombarderer ungdom hver dag med uoppnåelige skjønnhetsideal gjennom bilder som er «photo-shoppet» til det ugjenkjennelige. Foreningen skriver videre:

«Reklame er med på å opprettholde undertrykkende ideer om kjønn og har stor definisjonsmakt når det kommer til kjønnsroller, kvinne- og mannsideal. Derfor er det et viktig skritt regjeringen nå tar i kampen mot skjønnhets-

tyranniet, ved å lovfeste merking av retusjert reklame.»

Press – Redd Barna Ungdom uttaler at de i lang tid har sett en utvikling hvor det samlede presset på barn og unge, også kalt krysspress, har gått direkte utover barns rett til en god helse og levestandard. Press uttaler at dette presset kan bidra til å begrense mange barns frihet, og kan føre til både stress, ubehag, depressive symptomer og andre lette eller mer alvorlige psykiske lidelser. Press viser til anslag om at mellom 50 og 70 prosent av barn og unge i vestlige samfunn er misfornøyd med ett eller flere aspekt ved eget utseende. Press viser videre til at frivillige retningslinjer eller regelverk ikke har fungert etter sitt formål når det gjelder tiltak som skal håndtere problemer knyttet til kroppspress og reklame, eksempelvis har verken Sunn-fornuft-plakaten, Blogg-plakaten eller Vær varsom-plakaten vært tilstrekkelig. Også Barneombudet bemerker at frivillige merkeordninger ikke er tilstrekkelig.

Sex og samfunn «er glade for at vi nå får konkrete forslag til tiltak som, heller enn å lære barn og unge hvordan de skal takle press, går inn i hvordan vi som samfunn kan regulere trykket på blant annet kroppspress.» Høringsinstansen uttaler også:

«Overordnet mener vi at, til tross for at det er spesielt viktig å motvirke at barn og unge opplever kroppspress, og det er videre denne målgruppen vårt innspill vil omhandle: markedsføringsloven må favne alle. Vi mennesker kan være sårbare uansett alder, og vi mener krav om merking av reklame ikke må begrenses til reklame rettet mot barn og unge eller reklame som barn og unge kan møte. Vi er også glade for at forslaget forholder seg til kroppspress hos mennesker uavhengig av kjønn, og dermed anerkjenner at alle kjønn kan oppleve kroppspress.»

Oslo kommune påpeker at mote og skjønnhetsindustrien tjener enormt med penger på ungdommens dårlige selvtillit. Kommunen viser til at Oslo sporveier som eies av Oslo kommune i sine kontrakter med eksterne aktører allerede har innarbeidet vilkår tilsvarende de som nå foreslås lovfestet. Det følger av lehuskontrakten mellom Sporveien Media og Clear Channel at det ikke skal forekomme reklamebudskap på oppdragsgivers reklameflate som er eller kan virke støtende eller diskriminerende mot grupper eller enkeltindivider, herunder reklame som formidler

et uriktig bilde av modellens utseende og bidrar til økt kroppspress. Oslo kommune opplyser videre at tilsvarende krav også er lagt inn i retningslinjer for annonsering i kollektivtransporten, utarbeidet i samarbeid mellom Sporveien og Clear Channel.

Barneombudet er bekymret for at et merkekrav vil bidra til et press om at modellene som brukes endrer utseende sitt ved hjelp av kosmetiske operasjoner o.l. for å leve opp til skjønnhetsidealer, og mener det vil være nødvendig med andre tiltak for å motvirke dette.

Når det gjelder forslaget i høringsnotatet om at kravet til merking skal gjelde retusjering etter at bildet er tatt, mener Barneombudet at det er for snevert. Barneombudet bemerker at dette ikke er i samsvar med den teknologiske utviklingen og hvordan enkelte plattformer fungerer. Barneombudet mener at også retusjering som skjer samtidig, for eksempel ved at det er lagt på et filter, bør omfattes. Oslo kommune mener det vil tjene formålet med lovendringen, om merkekravet omfatter alle former for fotomanipulasjon som viser noe annet enn ekte menneskekropper.

Barneombudet og Forbrukerrådet støtter forslaget om at et merkekrav inntas i markedsføringsloven § 2. Instansene bemerker at gjennom en regulering i § 2 blir det ikke nødvendig å ta stilling til hvilken aldersgruppe reklamen retter seg mot for å avgjøre om det er et krav om merking. Kravet gjelder da for alle aldersgrupper.

Barneombudet foreslår at kravet om merking av reklame plasseres som nytt tredje ledd i § 2:

«Vi mener at kravet om merking av bilder o.l. som er endret bør synliggjøres særskilt, og da vil det være en bedre løsning med et eget ledd som regulerer dette. Kroppspress vil da ikke bare knyttes til kjønnsdiskriminerende reklame.»

Medietilsynet slutter seg til departementets forslag om å plassere et merkekrav i markedsføringsloven § 2 andre ledd.

3.2.4 Departementets vurderinger

Merkeplikt

Forslaget om å lovfeste en plikt til å merke reklame, der personene i reklamen avviker fra virkeligheten, har fått bred støtte av høringsinstansene. Flere instanser mener at frivillige merkeordninger ikke er tilstrekkelig. Også erfaring fra andre land viser at et frivillig krav om å merke retusjert reklame ikke er tilstrekkelig.

Et spørsmål som ESA har reist, er om et merkekrav vil være i strid med direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet), se punkt 2.2.1. Direktivet som er gjennomført i markedsføringsloven, forbyr urimelig handelspraksis. En handelspraksis er urimelig dersom den er egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd, slik at de treffer beslutninger de ellers ikke ville ha truffet, jf. markedsføringsloven § 6 andre ledd. Det følger av direktivets fortale punkt 7 at direktivet ikke berører handelspraksis som hovedsakelig gjelder andre formål. Formålet med et merkekrav er å bidra til å redusere det stadig økende kroppspresset i samfunnet ved å bevisstgjøre forbrukerne, særlig barn og unge, om hva som er ekte og hva som er manipulert utseende. Formålet er altså å oppnå en helsegevinst, fordi kroppspresset kan skape helseutfordringer, både fysiske og psykiske. Fordi formålet ikke er å beskytte forbrukerinteressene, omfattes ikke formålet med et merkekrav av forbudet mot urimelig handelspraksis. Indirekte kan en merking påvirke forbrukerens kjøpsbeslutninger. Ettersom en slik påvirkning er underordnet formålet med merkekravet, mener departementet at et merkekrav ikke vil stride mot EU-direktivet om urimelig handelspraksis.

Departementet har vurdert tiltakets forholdsmessighet, blant annet om samme effekt kan oppnås ved mindre inngripende tiltak. Kroppspress har lenge vært et uttalt samfunnsproblem som ikke har blitt merkbart redusert ved andre tiltak, som å øke læring om reklamens virkning og tiltak for å øke publikums selvfølelse. Departementet legger til grunn at et krav om at retusjert reklame skal merkes vil kunne gjøre en forskjell, og bidra til å bevisstgjøre forbrukere om at reklamen ikke viser virkelige personer, det vil si at fremstillingen av personene i reklamen avviker fra hvordan disse personene ser ut i virkeligheten. Det forutsettes at kunnskap om at reklamen viser manipulerte kroppar vil redusere ønsket om å bli som personene i reklamen. Departementet antar at dette over tid kan føre til at holdninger endres og at reklamens bidrag til kroppspress avtar.

Vi har per i dag ikke kunnskap om hvilken effekt merking av retusjert reklame har. I flere undersøkelser, for eksempel SIFO-rapporten om retusjert reklame og kroppspress (se punkt 2.5.1), nevnes imidlertid merking av retusjert reklame som et ønsket mottiltak. Også Barneombudets ekspertgruppe bestående av ungdommer, er positiv til et merkekrav.

I Frankrike, som er et av få land som har innført krav om merking, er reglene relativt nye, slik

at det er for tidlig å vite om merking av retusjert reklame har fått noen merkbare følger. I Israel har merkekravet ofte blitt neglisjert. Oslo kommune har opplyst at kravet om at retusjert reklame skal merkes har medført at det i praksis ikke benyttes retusjert reklame på reklameflater på kommunal eiendom. Et krav om merking kan altså øke bruken av reklame som ikke er retusjert, for å unngå å måtte merke reklamen. Departementet antar at et lovfestet generelt merkekrav vil redusere bruken av reklame som viser idealiserte kroppar.

Et merkekrav kan også redusere stereotypiseringen som vi etter kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW), se punkt 2.2.4, har plikt til å motarbeide. I Prop. 63 L (2018–2019) kapittel 3.10.1.5 skriver Kulturdepartementet følgende om hva en stereotypi er og hva stereotypisering innebærer:

«En stereotypi er en generalisert, intuitiv oppfatning om hvordan en bestemt gruppe mennesker er. Stereotypiske forestillinger kan føre til at en person havner i en imaginær identitetskategori, der han eller hun ikke ønsker å være. Stereotypiseringen skjer ofte uten at det reflekteres over om den aktuelle personens egenskaper stemmer overens med stereotypien.»

Departementet vil bemerke at i en digital mediehverdag er markedsføringens påvirkningskraft stor da den åpner for bruk av effektive, interaktive virkemidler og individuell målretting. Etter departementets syn vil et merkekrav kunne dempe virkningen retusjert reklame har på kroppspress. Etter departementets syn er argumentene for merking av reklame sterkere enn motforestillingene. Det bør imidlertid legges opp til at det er enkelt og rimelig å oppfylle merkekravet når varer eller tjenester markedsføres gjennom ulike medier. Derfor foreslås det at det utarbeides standardiserte merker, se forslaget under punkt 3.5, slik at næringsdrivende ikke får utviklingskostnader.

Departementet viser til at det ikke foreslås å gå videre med forslaget fra høringsnotatet om at en merkeplikt også skal pålegges redaktører og publisister, se punkt 3.6 om hvem som bør ha plikt til å merke reklamen.

Etter departementets syn er innføring av en merkeplikt ikke et uforholdsmessig tiltak overfor dem som pålegges plikten, hensett til hva man ønsker å oppnå. Selv om arbeidet med kroppspress må bestå av flere tiltak, må merking av retusjert reklame antas å utgjøre et vesentlig bidrag.

Departementet foreslår ikke å avgrense merkeplikten til kun å gjelde reklame som rettes mot barn og unge. En slik begrensning i plikten vil skape vanskelige avgjørelser når det gjelder hva som skal merkes. Kroppspress er ikke begrenset til unge mennesker. Mange reklamekanaler og -flater kan sees av unge, selv om de er rettet mot voksne. Å la merkeplikten avhenge av hvem reklamen er myntet på vil komplisere håndteringen av et merkekrav og gjøre ordningen mindre effektiv når det gjelder å oppnå målet om å beskytte folkehelsen.

Et krav om at retusjert reklame skal merkes, kan bidra til at reklamebransjen i større grad bruker modeller som tilfredsstiller bransjens skjønnhetsideal, slik at et merkekrav unngås. Så lenge idealet er tynne kropper kan ønsket om å unngå å måtte merke reklamen medføre slankepress og spiseforstyrrelser blant personer som figurerer i reklamebilder, slik Barneombudet påpeker. Merkekravet kan også føre til økt bruk av kirurgiske inngrep og bruk av fillers, botox etc. En slik virkning er uheldig, men bør ikke hindre innføring av et merkekrav.

En annen innvending mot merking av retusjert reklame er at merking over tid kan miste sin verdi. Etter hvert blir merket oversett og man blir blind for informasjonen som merket gir.

Merkekrav som vilkår i avtale for å reklamere på kommunal eiendom, slik flere kommuner har innført, omfatter ikke reklame som settes opp på privat eller statlig eiendom. For at et merkekrav skal være effektivt må det omfatte alle reklameflater, både fysiske og elektroniske, altså alle plattformer på internett, i ulike fysiske medier og eiendom som ikke er kommunal. Det er derfor nødvendig med en generell merkeplikt, dersom fremstillingen av personen i reklamen avviker fra virkeligheten i nærmere bestemt omfang. Se nærmere punkt 3.3.

Fokuset bak et merkekrav har vært rettet mot endringer gjort ved retusjering. Med retusjert reklame forstås blant annet reklame der bildet av personer i reklamen er endret etter at bildet ble tatt. Retusjering av bilder er helt vanlig bildebehandling. Man fjerner for eksempel røde øyne eller uheldig bakgrunn på et ellers fint fotografi. Kropper kan gjøres lengre, smalere og få endrede proporsjoner ved bruk av fotoredigeringsverktøy og effekter. Rynker kan fjernes, hår og kroppsdeler kan endres. Bildefremstillingen av en person kan imidlertid endres også på andre måter enn ved å manipulere et negativ etter at bildet er tatt. Blant annet kan det anvendes ulike apper eller filtre som forskjønner eller

på annen måte manipulerer personen det tas bilde av idet bilde tas. Slike filtre viser brukerne en forbedret versjon av seg selv, og gir ideer om å endre utseende deretter. Dette betyr at også endringer som skyldes andre metoder enn at bildet er retusjert i ettertid bør omfattes av et merkekrav. Etter departementets syn må alle manipulerings teknikker som medfører at en persons utseende avviker fra virkeligheten omfattes av en merkeplikt.

Selv om bildebehandling er svært vanlig er det ikke hensiktsmessig at alle reklamebilder merkes med at de er manipulert. Se nærmere punkt 3.3 om hvilke avvik fra reklamepersons virkelige utseende som bør omfattes av et merkekrav. Også retusjering eller manipulerings av levende bilder, altså reklamefilmer, er blitt vanlig. Se nærmere under punkt 3.4.

Om naturlige skjønnhetsidealer som ikke er manipulert

Fremstilling av urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer kan bidra til kroppspress, selv om bildene er naturlige, det vil si at fremstillingen av personene ikke avviker fra hvordan de ser ut i virkeligheten. Et generelt forbud mot bilder med slike skjønnhetsidealer vil stride mot Grunnlovens bestemmelse i § 100 om at «Ytringsfrihet bør finne sted». Et spørsmål er om dette også gjelder dersom et slikt forbud begrenses til usunne eller urealistiske skjønnhetsidealer som brukes i reklame. Spørsmålet om kommersielle ytringer skal ha grunnlovvern, ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av den endrede Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 3.5. I debatten ble det presisert at selv om ordlyden i den vedtatte Grunnloven § 100 innebærer at kommersielle ytringer i prinsippet har konstitusjonelt vern, ligger de utenfor ytringsfrihetens kjerneområde, og de vil ha et svakere vern enn ytringer om spørsmål av allmenn interesse. Departementet legger derfor til grunn at Grunnloven ikke er til hinder for forbud mot reklame som fremstiller urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer.

Kommersielle ytringer har også et visst vern etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10. I nevnte proposisjon fremgår det at ytringsfriheten ved lov kan bli undergitt visse innskrenkninger som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet helse eller moral. EMK er altså heller ikke til hinder for å innføre et generelt forbud mot reklame som viser urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer.

Å forby reklame med urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer vil skape store utfordringer knyttet til nærmere grensegang, slik Barneombudet påpeker. Hva som er urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer er ikke absolutte verdier. Disse kravene varierer noe fra sted til sted, og over tid, og i noen grad fra person til person. For eksempel kan synet på piercing og tatoveringer være delt. Et forbud basert på at noe er urealistisk eller usunt, vil være vanskelig å håndheve. Departementet vil heller ikke foreslå at reklame som viser personer som har sminket seg, slanket seg, eller endret sitt utseende ved hjelp av kosmetiske operasjoner eller injeksjoner omfattes av et merkekrav, selv om fremstillinger av slike personer kan bidra til usunt kroppspress. Et slikt krav vil bli umulig å håndheve. Etter departementets syn må bruk av reklame som viser slike personer motarbeides ved frivillige retningslinjer og holdninger. Departementet vil etter dette ikke foreslå et generelt forbud mot reklame som viser urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer.

Lovfesting

Markedsføringsloven § 2 er generalklausulen om god markedsføringsskikk, den gjelder generelt, og verner både voksne og barn. Et spørsmål er om voksne trenger et lovfestet vern mot reklame som viser urealistiske eller usunne skjønnhetsidealer. Med andre ord om den potensielle negative virkningen overfor voksne er så stor at en bestemmelse om krav til merking av reklame bør plasseres i markedsføringsloven § 2. Alternativt kan et krav om at retusjert reklame skal merkes plasseres i markedsføringslovens kapittel 4 «Særlig beskyttelse av barn». Plassering av kravet i kapittel 4 vil innebære at merking kun gjelder reklame rettet mot barn, eller der reklamen kan sees eller høres av barn. Som redegjort for under overskriften «Merkekrav» bør et merkekrav, etter departementets syn, være generelt, slik at det ikke blir nødvendig å ta stilling til hvem reklamen retter seg mot. Departementet antar at folk i alle aldre blir påvirket eller berørt av reklamen, ettersom det er reklamens formål å påvirke.

En mulighet er å plassere plikten til å merke retusjert reklame i en egen bestemmelse i markedsføringsloven, for eksempel som ny § 2a. Etter departementets syn bør imidlertid et krav om merking være en del av kravet til god markedsføringsskikk. Departementet opprettholder forslaget om å innta kravet til merking av reklame i markedsføringsloven § 2 andre ledd. Andre ledd inneholder allerede krav til annonsør og den som

utformer reklame. Det er nærliggende at ytterligere krav til samme pliktsubjekter inntas i samme ledd. Etter departementets syn innebærer ikke dette at kroppspress bare knyttes til kjønnsdiskriminerende reklame, slik Barneombudet mener. Se for øvrig punkt 3.6 om hvem som skal sørge for at reklame merkes.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om at nærmere krav til merking inntas i forskrift. I forskrift kan da også oppstilles krav til bruk av et standardisert merke. Hjemmelen bør også gi adgang til å fastsette unntak fra merkekravet, for eksempel der retusjering ikke antas å bidra til utseendepress. Som eksempel kan nevnes retusjering som endrer hårfasong. Departementet opprettholder forslaget om forskriftshjemmel som også inntas i markedsføringsloven § 2.

3.3 Hvilke retusjeringer eller endringer skal merkes?

3.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Stortinget foreslo i sitt anmodningsvedtak, se punkt 2.1, at dersom kroppsfasongen til personene i reklamen er endret på grunn av retusjering, skal reklamen merkes. Departementet stilte i høringsnotatet spørsmålet om når en kroppsfasong er endret. Dersom en person ser slankere ut i reklamen enn i virkeligheten, kan man likevel språklig sett falle utenfor begrepet «endret kroppsfasong». Reklamen kan vise samme fasong, men endret størrelse. Etter departementets syn ville et krav om endret kroppsfasong gjøre terskelen for et merkekrav for høy. Departementet foreslo derfor at reklamen skal merkes dersom kroppen til personer i reklamen er endret. Så fremt personens kropp er endret ved fotomanipulering, bør det være tilstrekkelig, uten at det er nødvendig å ta stilling til om det innebærer endret fasong. Med «kropp» mente departementet torso og armer og ben, men ikke hode. Forslaget innebar at endringer i hud og hår og ansikt ikke ble omfattet av et krav om merking. Departementet mente derfor at det ikke var nødvendig å ta stilling til om glatt ansiktshud skyldes retusjering, bruk av sminke eller for eksempel botox.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Kvinnefronten, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Medietilsynet, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk forening for ernæringsvitenskap, Oslo kommune, Press – Redd barna ungdom, Redd

barna, Schibsted, Sex og Samfunn og *Unicef* har merknader til forslaget om i hvilke tilfeller reklame skal merkes.

Barneombudet støtter forslaget om at merkekravet må avgrenses saklig, slik at ikke all reklame som på en eller annen måte er retusjert, må merkes. Det vil bli for omfattende og bidra til at ordningen utvannes, og dermed undergrave formålet. Ombudet støtter videre forslaget om at merkekravet skal være knyttet til endringer på en person som kan skape slanke- eller kroppspress.

Barneombudet, Kvinnefronten, Press – Redd Barna Ungdom og Redd barna støtter forslaget om at plikten til å merke retusjert reklame ikke begrenses til retusjering som endrer kroppsfasongen. Krav om endringer i fasong vil utgjøre for høy terskel. Flere av høringsinstansene mener at alle endringer i hele kroppen bør omfattes av et merkekrav, også retusjering av hode og ansikt. Press bemerker at kroppspress også er utseendepress. Et spesielt økende fokus på retusjering av ansikt gjør at det er høyst aktuelt å inkludere dette som et grunnlag for å kreve merking. Trender i sosiale medier blant barn og unge viser at retusjering av ansikt har blitt vanligere og mer tilgjengelig enn tidligere. Etter Medietilsynets oppfatning omfatter begrepet kroppspress et utseendepress som i like stor grad som kroppsstørrelse også gjelder ansikt, hud, hår osv. Medietilsynet kan for øvrig ikke se at den foreslåtte avgrensingen mot hode, hud og hår gjør det lettere å avdekke om et bilde er retusjert, slik departementet argumenterte for i høringsnotatet. Tilsynet mener at de samme problemstillingene knyttet til å avdekke hvorvidt bildet er retusjert gjør seg gjeldende uavhengig av hvilke kroppsdeler som er omfattet av kravet. Dersom det ved håndhevingen må tas stilling til hvorvidt retusjering forekommer ut fra å se på bildet, spiller det mindre rolle hvorvidt det er tale om torso eller for eksempel ansikt eller hud. Det blir for eksempel vanskelig å slå fast om slanke armer eller ben er naturlig eller et resultat av retusjering, bare ved å se på bildet. Medietilsynet mener derfor at departementet bør vurdere også å inkludere retusjering av hode, hår og hud i et merkekrav.

Forbrukertilsynet påpeker at hensikten er å unngå at barn og unge blir stilt overfor urealistiske idealer, uten at de blir gjort oppmerksom på at bildet er retusjert. De urealistiske idealene kan kun oppnås gjennom ekstrem trening og/eller slanking eller ved å ta et kosmetisk inngrep. Etter tilsynets syn gjelder dette i like stor grad for endringer i ansiktet, som for eksempel det å ta injeksjoner for å få større lepper eller annen bruk

av fillers etc., noe som fremstår som en trend for noen unge påvirkere. Forbrukertilsynet bemerker at etter hva det er kjent med er det mange flere unge som foretar slike (mindre) behandlinger i ansiktet, enn som legger seg under kniven for å gjøre større operasjoner på kroppen. Forbrukertilsynet bemerker videre at det å utvide merkekravet til også å gjelde hodet kan bidra til å bevisstgjøre forbrukerne om at reklamen er retusjert, og dermed forhåpentligvis begrense bruken av fillers etc. blant unge mennesker. Også Kvinnefronten og Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at mange ønsker å endre eget utseende ved inngrep i ansiktet, og at det har blitt vanligere å endre på utseendet med operasjoner, botox, restylane mv.

Norske Kvinners Sanitetsforening uttaler:

«Flere kvinner, spesielt unge, tar i bruk kosmetisk injeksjon for å endre utseendet sitt. I en undersøkelse gjennomført av Norstat i 2015, sa 1 av 10 unge at de ønsker å endre på utseendet sitt. Av 500 spurte i alderen mellom 15 og 29 år sa 5 prosent at de har fått utført kosmetisk kirurgi eller injeksjoner. I en artikkel skrevet av Dagens Næringsliv fra 1. januar 2016, opplyses det at hos Aleris har Botox og såkalte fillerbehandlinger økt med 8–12 prosent hvert år, de siste fem årene. En av mulige årsaker til økningen av kosmetiske injeksjoner er at reklamen «forteller» kvinner at den perfekte hud er uten rynker og ansiktstrekk med for eksempel store lepper. Dette må også ses i sammenheng med at kosmetiske injeksjoner er lett tilgjengelig og ikke omfattes av Helsepersonelloven.»

Sanitetsforeningen bemerker at i et samfunn hvor «evig ung» er idealet, legger dette også et press på eldre kvinner. Merking av retusjert reklame kan ha en positiv effekt for alle, uavhengig av alder. Urealistiske skjønnhetsidealene påvirker hele samfunnet.

Også Oslo kommune viser til at retusjering av ansikt og hode kan medvirke til å skape urealistiske idealer og utseendepress. Oslo kommune bemerker imidlertid at dens egne regler om merking kun gjelder retusjering av kropp, og det er derfor fortsatt anledning til å retusjere ansikt og hode uten merking. Videre er det fortsatt anledning til å bruke tynne modeller.

Norsk forening for ernæringsvitenskap bemerker at det er viktig at merkekravet har en tydelig definisjon av hva som er omfattet, slik at man unngår at virksomheter omgår regelverket. Likestillings- og diskrimineringsombudet mener

at retusjering av hår kan utelates fra et merkekrav.

3.3.3 Departementets vurderinger

Som nevnt under punkt 3.2.4 foreslår departementet at et merkekrav også må omfatte endringer som ikke skyldes retusjering, men som for eksempel ved bruk av filter medfører at personen i reklamen avviker fra virkeligheten. For enkelthets skyld benytter departementet likevel uttrykket «retusjering», selv om endringen i utseende er gjort ved annen type manipulering.

Formålet med et merkekrav er å redusere kroppspresset. Endringer i fremstilling av reklamepersonens kropp kan blant annet bidra til å skape trening- og slankepress. Til forskjell fra forslaget i høringsnotatet foreslår departementet at merkeplikten inntre der det er gjort endringer i reklamepersonens kroppsfasong, -størrelse eller hud. Dermed vil for eksempel fjerning av røde øyne falle utenfor merkekravet. Departementet vil ikke foreslå at endringen må være kvalifisert for at en merkeplikt skal inntre. I utgangspunktet skal altså en merkeplikt inntre dersom kroppen er endret, en persons lår er for eksempel gjort tynnere, uansett om endringen er større eller mindre. En merking av all retusjert reklame der kropp er endret vil kunne bli en stadig påminnelse om at reklamen ikke viser helt naturlige personer. Det er likevel ikke alle endringer i fremstilling av reklamepersonen som vil bidra til kroppspress, som er det man skal motarbeide. En for omfattende merkeplikt vil også kunne bidra til at merkingen mister sin effekt fordi man etter hvert overser merket. Etter departementets syn bør unntak fra en generell merkeplikt fremgå av forskrift til markedsføringsloven.

Flere av høringsinstansene mener at endringer i hode, som smalere ansikt, større øyne eller lepper, høyere panne, etc. også kan bidra til kropp- og utseendepress. Departementet er enig i dette. Til forskjell fra forslaget i høringsnotatet foreslår departementet at endringer i hode som medfører at personen i reklamen avviker fra virkeligheten, skal omfattes av et krav om merking av retusjert reklame. Flere høringsinstanser har også påpekt at de anser hodet som en del av kroppen. Departementets vurdering er etter dette at det er unødvendig å presisere i selve lovteksten at retusjeringer og annen manipulering av hodet også må merkes. Hode omfatter også hår. Når det gjelder spørsmålet om også retusjert hår bør omfattes av et merkekrav, har kun Likestillings- og diskrimineringsombudet uttrykt synspunkt.

Departementet er enig med ombudet i at retusjert reklame, der kun hår er endret, ikke bør merkes. Å endre hårfasong, hårfarge, styling mv. er dagligdags for mange. Slike endringer kan kanskje bidra til et kjøpepress av ulike hårprodukter, men etter departementets syn er det unødvendig å merke slike endringer. Retusjering av reklamepersonens hår vil ikke bidra til ønsker om mer permanent endring av utseende, som øvrig retusjering av kropps fasong, størrelse og hud kan bidra til. Unntak fra merkeplikt for endringer i hårfasong bør derfor nedfelles i forskrift. Se punkt 3.2.4 om forslag til forskriftshjemmel.

3.4 Merking av stillbilder og levende bilder

3.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet omtalte departementet reklame i stillbilder, blant annet på superboards, i blader, magasiner, aviser, etc. Selve lovforslaget var likevel mer generelt utformet og omfattet enhver reklame der kropp var endret ved retusjering.

3.4.2 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg, det vil si *Barneombudet*, *Forbrukerrådet*, *Forbrukertilsynet*, *Kulturdepartementet* og *Medietilsynet* mener at merkekravet ikke bør begrenses til stillbilder, men også omfatte retusjerte kropper i reklamefilmer, altså levende bilder.

Forbrukertilsynet viser til at markedsføringsloven er medie- og teknologinøytral, og at loven omfatter all handelspraksis som rettes mot norske forbrukere. Begrepet «handelspraksis» er definert i markedsføringsloven § 5 bokstav d) og omfatter «enhver handling, utelatelse, atferd eller framstilling, kommersiell kommunikasjon, herunder reklame og markedsføring, fra en næringsdrivendes side, som er direkte knyttet til å fremme salget av, selge eller levere en ytelse til forbrukerne.» Tilsynet bemerker at et merkekrav som avgrenser mot reklamefilm vil bryte med lovens generelle anvendelsesområde. Forbrukertilsynet viser videre til at effekten av reklamefilm er minst like stor som stillbilder, i mange tilfelle også større, særlig i sosiale medier. Forbrukertilsynet forstår at det er vanlig å retusjere personer som medvirker i reklamefilmer, og at dette kan gjøres ved enkle dataprogrammer som for eksempel filterfunksjonen i Snapchat. Det er således et praktisk behov for at merkekravet omfatter reklamefilm. Forbrukertilsynet viser også til at mange

«superboards» på T-baner og andre steder viser både bilde og korte reklamefilmer. Også Medietilsynet viser til at retusjering av kropp og utseende i «levende bilder» forekommer, og at utviklingen går fort på dette området. Kulturdepartementet viser også til at den teknologiske utviklingen i stadig større grad åpner for avansert video-manipulering. Barneombudet bemerker at ved en avgrensning til bilder vil regelen ha en stor «blind-sone» allerede ved innføringen.

3.4.3 Departementets vurderinger

Det er på det rene at levende bilder kan manipuleres relativt enkelt og at slike filmer brukes i reklameøyemed. Retusjerte reklamefilmer kan medføre minst like stort kroppspress som reklamebilder. Departementet slutter seg derfor til høringsinstansenes synspunkter og foreslår at også reklamefilmer må merkes, etter samme kriterier som stillbilder. Det vil si at reklamefilmer der en kropps fasong, størrelse eller hud på personer i filmen er endret ved retusjering, filtre eller på annen måte, bør omfattes av et merkekrav.

3.5 Hvordan skal merkingen gjøres?

3.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Merking av retusjert reklame kan gjøres på ulike måter. I flere norske kommuner skal reklameoppslag på kommunal eiendom merkes. I merket som anvendes i Oslo står det «Advarsel: Retusjert reklame er helseskadelig og kan føre til dårlig selvtillit og spiseforstyrrelser». Klistremerket viser tegning av en person som viser muskler. Departementet uttrykte i høringsnotatet at denne teksten ikke er hensiktsmessig. Den retter seg mot den som er ansvarlig for reklamen, og ikke mot den som reklamen søker å påvirke. Departementet foreslo derfor at det skal fremgå av merket at personene i reklamen er endret. Departementet foreslo at den nærmere utformingen gjøres i forskrift, og at det inntas en forskriftshjemmel i markedsføringsloven.

Departementet foreslo at det tydelig skal fremgå av reklamen at den er retusjert. Når reklamen er i stillbilder skal merket fremstå som en kontrast til resten av bildet, slik at det ikke er mulig å overse informasjonen. Dette innebærer at merket må ha en viss størrelse i forhold til reklamebildet.

3.5.2 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Forbrukerrådet, Medietilsynet, Norsk Forening for Ernæringsvitenskap, Sex og Samfunn og Unicef har uttalt seg om forslaget til hvordan reklamen, der personers utseende avviker fra virkeligheten, bør merkes. Ingen har gått imot forslaget, men instansene har kommet med noen innspill.

Forbrukerrådet bemerker at dagens samfunn er et informasjonssamfunn hvor alle aktører konkurrerer om brukernes oppmerksomhet. Informasjon som forbrukerne ikke selv kjenner til eller anses å trenge, vil dermed ha en tendens til å bli oversett. Forbrukerrådet viser til at aktører i markedsførings- og reklamebransjen er spesialister på utforming av budskap, kommunikasjon og blikkfang. Informasjon som kun inngår i reklamen som følge av plikt i lov eller forskrift, og som forringer reklamens påvirkningskraft, kan lett gjemmes bort ved reduksjon av størrelse eller plassering. Forbrukerrådet ønsker derfor et krav om at merkingen skal minst utgjøre en viss prosentandel av bildets totale flate.

Medietilsynet mener at det av hensyn til forbrukerne bør vurderes om det bør fremgå klarere av merkingen hva som er retusjert. Medietilsynet foreslår derfor at formuleringen «Personen på bildet er retusjert» skal benyttes i merkingen. Etter Medietilsynets vurdering tydeliggjør dette sammenhengen mellom merkingen og målet om at forbrukerne skal vite at det er personen som er «fikset på». Barneombudet er enig i departementets vurderinger om at kravet til merking bør utformes slik at det fremgår at personene er retusjert og at merkingen retter seg mot mottaker. Barneombudet bemerker likevel at å merke bilde på en måte som inneholder vurderinger om at modellen er unaturlig også har noen problematiske sider. Barneombudet viser til at Barneombudets ekspertgruppe peker på problemer ved å merke at noe er «fake», og ved at det retter seg mot den som er avbildet vil det sette et stempel på kroppen til avsender.

Forbrukerrådet, Norsk Forening for Ernæringsvitenskap (NFE) og Sex og Samfunn mener at det bør innføres et standardisert merke. Et offentlig godkjent og tilgjengelig merke til bruk for aktørene vil også kunne senke terskelen for merking, da mindre aktører ikke må benytte designere eller egenkostnader for å utvikle eget merke. NFE mener at ulik merking kan føre til forvirring rundt hensikten med merket, og følge-lig redusere effekten. Også Sex og Samfunn mener det bør være visse krav til størrelse og syn-

lighet ved en merking, og at et standardmerke vil være lettere gjenkjennelig, enn ulike typer merker hos ulike aktører. Unicef bemerker at det er viktig at merkingen har et språk som er forståelig også for barn, slik at denne forbrukergruppen forstår budskapet.

Barneombudet støtter forslaget om at merkekravet reguleres i forskrift.

3.5.3 Departementets vurderinger

Departementets forslag i høringsnotatet om å merke reklame der personen på grunn av retusjering avviker fra virkeligheten, gjaldt kun merking av stillbilder. Høringsinstansenes uttalelser om forslag til selve merket er derfor kun knyttet til merking av stillbilder. Som følge av innspill fra høringsinstanser har departementet valgt å utvide forslaget til også å gjelde merking av levende bilder, altså reklamefilmer, se punkt 3.4.

Når det gjelder stillbilder opprettholder departementet forslaget om at et merke må fremstå som en kontrast til resten av bildet, slik at det ikke er mulig å overse informasjonen, slik også Forbrukerrådet bemerker. Departementet slutter seg til innspill fra høringsinstanser om at et merke bør være standardisert, slik at den enkelte annonsør ikke må utforme sitt eget merke. Et standardisert merke gjør det enklere å overholde plikten til å merke reklamen. Departementet opprettholder også forslaget om at merket må ha en viss størrelse i forhold til reklamebildet. Departementet vil sette i gang et arbeid med å utarbeide forslag til standardisert merke som annonsører og andre som utformer reklame som er retusjert, skal bruke. Når påvirkere utformer reklame ved å vise en retusjert/manipulert versjon av seg selv som reklamerer for en vare, tjeneste eller næringsdrivende, gjelder merkekravet også for dem. Departementet har merket seg Unicefs innspill om at også barn bør kunne skjønne betydningen av merket, og derfor bør konsulteres i arbeidet med å utforme et standardisert merke.

Departementet vil nedfelle nærmere krav til utforming, størrelse og plassering av merket i forskrift.

Departementet foreslår at standardmerket som blir utarbeidet til bruk på stillbilder, også skal anvendes på levende bilder, altså reklamefilmer der en persons kropp avviker fra virkeligheten på grunn av retusjering, bruk av filtre eller annen manipulering. Standardmerket må anvendes i tillegg til merker som annonsøren, kringkasteren eller andre er pålagt å benytte som følge av annet regelverk, for eksempel kringkastingslovens krav

om merking av reklame, produktplassering og sponsing. Standardmerket må benyttes både ved tradisjonell kringkasting og på sosiale medier, eller andre steder hvor reklamefilmer fremvises.

«Produktplassering» er forklart i kringkastingsloven § 3-6 andre ledd. Med produktplassering menes at en vare, tjeneste eller et varemerke inngår i, eller vises til i et program mot betaling eller liknende vederlag for direkte eller indirekte å fremme varer, tjenester eller omdømmet til en fysisk eller juridisk person. Etter kringkastingsloven skal programmer med produktplassering merkes slik at seerne blir gjort oppmerksomme på at de blir utsatt for kommersiell påvirkning. Merkingen skal gjøres ved programmets start, slutt og etter reklameavbrudd. Merkingen skal være tydelig. Det fremgår av Medietilsynets veileder om produktplassering at dette innebærer blant annet at den ikke skal legges oppå eller under annen tekst eller andre elementer i skjermbildet som gjør det vanskelig å oppfatte innholdet i merkingen. Det skal også være tilstrekkelig kontrast mellom teksten og bakgrunnen. Dette for at teksten som informerer om reklamen skal være lett synlig og komme tydelig frem. Merkingen må også være i en fontstørrelse som gjør den synlig og lesbar for TV-seeren. Merkingen må bli stående lenge nok i skjermbildet til at seeren registrerer informasjonen. Etter tilsynets vurdering innebærer dette at merkingen må være minimum seks sekunder. Departementet mener at merking av reklamefilmer bør gjøres tilsvarende, det vil si merkes ved start og slutt av en film.

Departementet opprettholder forslaget om at kravet til hvordan merkingen skal gjøres fremgår av forskrift. Forskriften bør også omfatte merking av retusjerte/manipulerte levende bilder.

3.6 Pliktsubjekter – hvem bør merke reklamen?

3.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at plikten til å merke retusjert reklame skal ligge både på annonsør og på den som utformer reklamen. Departementet foreslo dessuten at plikten til å merke retusjert reklame også bør gjelde den som formidler retusjert reklame, altså redaktører og andre som anvender de retusjerte bildene, også fra utenlandske nettsteder. Departementet presiserte at «andre» omfatter blant annet bloggere og påvirkere (influencere) og deres nettverk, når disse markedsfører varer eller tjenester, dersom de mottar betaling eller andre fordeler for å

omtale eller legge ut noe om produkter eller tjenester.

Markedsføringsloven gjelder for handlinger og vilkår som er rettet mot forbrukere eller næringsdrivende her i riket, med de begrensninger som følger av annen lovgivning. Se markedsføringsloven § 4 første ledd. Departementet viste i høringsnotatet til at merkeplikten vil gjelde næringsdrivende etablert i Norge og i utlandet, såfremt reklamen rettes mot forbrukere i Norge.

3.6.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser er positive til forslaget om hvem som skal ha plikt til å sørge for merking. *Barneombudet* mener at gjennom en vid personkrets vil det bli vanskeligere å omgå regelen. Ombudet bemerker at gjennom digitale medier har personkretsen som kan lage og distribuere reklame blitt utvidet. Det er derfor nødvendig at plikten til å merke reklame formuleres så vidt at den også vil omfatte andre som lager reklame eller fremsetter kommersielt innhold. Ombudet uttrykker at det er avgjørende at kravet også gjelder for bloggere, influencere og deres nettverk, når disse markedsfører varer eller tjenester, dersom de mottar betaling eller andre fordeler for å omtale eller legge ut noe om produkter eller tjenester. Også *Press – Redd Barna Ungdom* og *Sex og Samfunn* mener at tiltak mot retusjering må gjelde all type annonsering/reklame, også når annonsørene er påvirkere og lignende. *Press* viser til at Blogg- og influencemarkedet gjennom de siste årene har vokst seg enormt. Deler av grunnen til dette er en økende bruk av influencer-markedsføring. *Press* uttaler:

«Det er bred enighet i samfunnet om at påvirkere, eller influencere, har stor påvirkningskraft på sine følgere. Denne påvirkningen ser man kommer til uttrykk spesielt gjennom at reklame- og mediebransjen i økende grad bruker influencere og kjente profiler til å fremme sine produkter. Denne markedsføringen er svært konsentrert på internett, og løfter frem mange etiske dilemmaer hva gjelder barn og unge. Det er spesielt barn som allerede sliter som påvirkes av markedsføringen på nett, i tillegg til at markedsføringen retter seg direkte mot områder som kan være sårbare for barn. Dette gjelder spesielt markedsføring av produkter som endrer utseende, kropp o.l.

Høringsnotatet som er fremlagt av departementet tar ikke innover seg den enorme

markedsføringen som rettes mot barn og unge på nett og i sosiale medier. Markedsføringen er vanskelig å kontrollere, og utnytter de mest sårbare barna og de mest sårbare temaene for barn generelt.»

Press – Redd Barna Ungdom bemerker at temaet er komplekst og vanskelig, og oppfordrer departementet til å foreslå endringer som også ansvarliggjør influencemarkedsføring og markedsføring på sosiale medier. Dette vil mest sannsynlig bare øke i årene som kommer, og det er derfor essensielt at man har lover og regelverk som beskytter barn, deres rettigheter og deres helse også i fremtiden.

Press – Redd Barna Ungdom foreslår derfor at departementet jobber for at regelverket på alle områdene som er tatt opp i høringsnotatet i større grad omfatter sosiale medier og plattformer som brukes av influencere.

Sex og Samfunn uttaler at påvirkere eller andre private annonsører i mange tilfeller har mer innflytelse enn tradisjonell reklame, fordi mange påvirkere er forbilder og idealer, særlig for barn og unge. Derfor er det ekstra viktig med merking. *Barneombudet* bemerker at det er viktig å informere godt om ordningen, fordi det er mange som ikke har den nødvendige digitale dømmekraften, selv om de har den tekniske kompetansen til å gjøre endringene. *Forbrukertilsynet* støtter forslaget om at plikten skal gjelde en vid krets, men viser til medvirkningsansvaret i markedsføringsloven § 39 andre ledd, hvor det fremgår at vedtak kan rettes mot medvirkere. *Norske kvinners sanitetsforening* uttaler at det er positivt at kravet om merking rammer all reklame som retter seg mot norske forbrukere, uavhengig av om avsenderen er norsk eller utenlandsk.

Oslo kommune mener at også eiere av bygg og anlegg som tillater andre å vise reklame i bygget/anlegget mot vederlag, uten at de selv har noen interesser i markedsføringen av produktene, bør omfattes av bestemmelsen. *Oslo kommune* mener at loven må forstås slik at den også omfatter reklame som er rettet mot det internasjonale markedet. Et krav om merking av retusjert reklame vil sende et signal til utenlandske aktører om at retusjert reklame ikke er tillatt i Norge uten merking. Kommunen uttaler at det vil gi bedre harmoni i regelverket om også reklame som treffer internasjonalt omfattes av forbudet, siden det da vil gjelde for all reklame som når det norske markedet.

Amedia, Norsk redaktørforening og *Schibsted* er imot forslaget om også å stille merkekrav til

«andre som formidler retusjert reklame». Instansene uttaler at forslaget vil være et inngrep i ytringsfriheten, være i strid med EØS-rettslige regler om fri bevegelse av tjenester, spesielt EØS-avtalens artikkel 36, og i praksis være umulig å håndheve, da det dreier seg om reklame som ligger utenfor mediehusenes direkte kontroll. Instansene bemerker videre at et slikt pålegg bryter med grunnleggende prinsipper for redaksjonell uavhengighet og med redaktørenes selvstendighet og ansvar, samtidig som det i praksis vil være en umulig oppgave å utføre for norske redaktørstyrte medier. Redaktørforeningen mener at inngrepet er uproporsjonalt og unødvendig, jf. tjenstedirektivet og EØS-avtalen. Et krav om at samtlige nyhets- og aktualitetsmedier i Norge skal ta ansvar for å sjekke alle annonser fra tredjeparter og eventuelt merke disse, vil verken være proporsjonalt eller nødvendig for å nå de målene som lovendringen sikter mot.

Amedia viser til at kravet for det første forutsetter at norske nettstedet må innføre en forhåndskontroll av all utenlandsk reklame og/eller avstå fra å formidle slik reklame for ikke å pådra seg et ansvar eller bli eksponert for tvangsmulkt, bøter eller fengsel, eller for det andre å gjøre fysiske innholdsmessige endringer i annonsematerialet som er levert fra annonsørens side. Amedia gjør oppmerksom på at en stor del av all digital reklame formidlet på norske nettsteder skjer gjennom annonsering på internasjonale annonsebørser, såkalt programmatisk annonsering. Amedia skriver videre:

«Dette er en form for annonsering som ligger utenfor medienes direkte kontroll. Annonsebørser, som representerer et stort marked med en omsetning i Norge på 4–500 millioner kroner i året og dermed utgjør en vesentlig del av finansieringsgrunnlaget for norsk journalistikk, skiller seg fra tradisjonelt annonsesalg, fordi hovedansvaret for kontroll av annonseringen blir flyttet fra selgersiden til kjøpersiden. Annonsebørsene er en markeds plass der annonseselgere kan tilby sine annonsevisninger for salg via et annonsenettverk. Annonsekjøperne, ofte byråer, bruker en on demand side plattform (DSP) for å koble til børsen og for å plassere sine bud. Kjøpene er en realtime bidding (RTB) og blir gjennomført programmatisk. Auksjonene skjer i løpet av et millisekund, samtidig som brukeren laster nettstedet. Organiseringen av annonsebørsene og den programmatiske salgsprosessen innebærer at mediehusene ikke kan påvirke hvor-

vidt bildene i en annonse er retusjert eller ikke.»

Amedia bemerker videre at den muligheten en norsk redaktør har til å gripe inn mot annonser som er retusjert på en måte som forslaget legger opp til, vil enten måtte bestå i at annonsebørsene må stenges for utenlandske annonsører eller at man i ettertid, etter at det er avdekket om en annonse er retusjert eller ikke, fjerner annonsen eller merker den. Amedia påpeker at lovforslaget i sin ytterste konsekvens kan fremstå som et publiseringsforbud eller en utestengelse fra et internasjonalt annonsemarked, med den konsekvens at mediene mister vesentlige inntekter som er nødvendig for å finansiere sitt hovedoppdrag – journalistikken og nyhets- og aktualitetsformidlingen. Schibsted bemerker at de ikke kan se at det er nødvendig å pålegge redaktørene selvstendig ansvar for å oppfylle hensikten med den foreslåtte lovendringen, så lenge det samme ansvaret så tydelig er plassert der det naturlig hører hjemme, hos annonsørene selv.

Schibsted uttaler at det ansvaret som er foreslått lagt på redaktørene i dette tilfellet, selvsagt vil innebære at disse kan bli straffet om de publiserer annonser med retusjerte bilder som ikke er merket fra annonsørenes side. Det siteres fra uttalelsen:

«Omfattende kontrollrutiner for å unngå dette, eller utestengelse av annonsører man er redd ikke vil rette seg etter bestemmelsene, vil være en naturlig konsekvens for å unngå straffansvar for redaktørene. Dette vil etter vårt syn virke diskriminerende og være i strid med artikkel 36.

Vi legger til grunn at de foreslåtte ansvarsbestemmelsene ikke vil komme til anvendelse overfor våre hovedkonkurrenter Google og Facebook noe som ytterligere understreker problemet med diskriminering etter artikkel 36.»

Amedia påpeker at dagens system med at redaktører har ansvar for å fjerne/endre innhold som er ulovlig når de i ettertid blir gjort oppmerksomme på forholdet, bør være tilstrekkelig. Norske medier har generelt sett et etisk ansvar for å verne om det journalistiske fotografiets troverdighet. «Manipulerte bilder kan bare aksepteres som illustrasjon når det tydelig fremgår at det dreier seg om en montasje», slik det heter i pressens Vær varsom-plakat. Amedia uttaler at norske medier lojalt vil følge kravet om merking av retu-

sjerte annonser, dersom det blir vedtatt, for de annonser de selv produserer og har kontroll med. Men de kan ikke se at det er mulig eller ønskelig at et slikt ansvar også skal gjøres gjeldende for innhold utenfor mediernes egen kontroll.

Både Amedia, Norsk Redaktørforening og Schibsted viser til en utredning som advokatfirmaet Lund & Co ved advokatene Jon Wessel-Aas og Per Andreas Bjørgan gjorde for Amedia i forbindelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementets høring om «Nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlig og private virksomheter» av 27. september 2019. I forslaget skulle norske nettsteder i regi av nyhets- og aktualitetsmediene bli omfattet av kravet om at alt innhold, herunder annonsemateriell, skal være universelt utformet. I utredningen ble det vurdert om en slik ansvarliggjøring av nettstedene og redaktørene er forenlig med ytringsfriheten og EØS-retten. Advokatene svarte nei. Utredningen og konklusjonen vises til som relevant også for denne saken.

3.6.3 Departementets vurderinger

Etter Stortingets anmodningsvedtak er det annonsøren som skal sørge for å merke reklame, som viser usunt og urealistisk skjønnhetsideal. Dette til forskjell fra ansvaret i markedsføringsloven § 2 andre ledd om kjønnsdiskriminering som gir pålegg til både annonsør og til den som utformer reklamen. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at plikten etter begge bestemmelsene pålegges de samme subjektene. «Annonser og den som utformer reklamen» vil blant annet omfatte påvirkere/influencere/bloggere som reklamerer for varer, tjenester eller næringsdrivende, og mottar en eller annen form for godtgjørelse. Godtgjørelsen kan være i penger, produkter eller tjenester. Disse vil også omfattes av de nylig utarbeidede retningslinjene for influencere som håndheves av FIM, Fagutvalget for Influencermarkedsføring, se punkt 2.3.

Departementet antar at en stor andel av reklamen der personene er retusjert, slik at kroppen er endret, først og fremst forekommer i mote- og skjønnhetsindustrien. Departementet legger videre til grunn at de fleste reklamekampanjene på dette området er initiert av utenlandske motehus og skjønnhetsvirksomheter og at de fleste reklamebilder og -filmer som brukes i skjønnhetsindustrien i Norge stammer fra utlandet. Personene på reklamebildene og -filmene er altså retusjert før bildene og filmene kommer til Norge.

Departementet har forståelse for argumentene fra Amedia, Norsk Redaktørforening og Schibsted, og også innspillet fra ESA inntatt under punkt 3.2.2, om at en merkeplikt for disse kan være et uforholdsmessig tiltak.

Departementet frafaller forslaget om at ansvaret for å merke retusjert reklame også skal pålegges den som formidler reklamen, typisk norske redaktører og publisister. Etter departementets vurdering vil medvirkningsansvaret i markedsføringsloven § 39 tredje ledd være tilstrekkelig. Bestemmelsen oppstiller et generelt ansvar for medvirkere. Etter departementets vurdering bør norske mediehus selv ta ansvar for å påføre et merke på reklame som er retusjert før den anvendes i Norge, så fremt det er praktisk mulig. Kravet om å merke retusjert/manipulert reklame vil gjelde reklame som anvendes på norske nettsider, blader, aviser, superboards etc., også for annonsører som er etablert i utlandet. Disse er det vanskeligere å føre tilsyn med. Departementet mener derfor at det bør vurderes å etablere en varslingsrutine, slik at publikum kan varsle norske medier eller Forbrukertilsynet om brudd på merkekravet, dersom utenlandske annonsører ikke har merket reklame rettet mot forbrukere i Norge. Forbrukertilsynet mottar allerede i dag tips om brudd på markedsføringsloven: tips@forbrukertilsynet.no

Medvirkningsansvar betyr at redaktører og andre har et ansvar for å endre eller fjerne lovstridige annonser som de blir oppmerksomme på. Medvirkningsansvaret vil også få anvendelse ved et krav om merking av retusjert reklame. Etter departementets vurdering vil spørsmålet om medvirkningsansvar inngå i vurderingen av om den lovstridige annonsen er plassert på nettsiden ved bruk av annonsebørser, slik at utformingen av annonsen og merking vil være utenfor redaktørens eller andre formidlers kontroll. Når det gjelder Oslo kommunes høringsinnspill om at også private gårdeiere som leier ut sin vegg til reklameoppslag må pålegges en plikt til å sørge for at retusjert reklame blir merket, så vil også en slik plikt kunne omfattes av medvirkningsansvaret i markedsføringsloven. Departementet viser til at kravet om merking av reklame uansett vil gjelde for annonsøren. Det blir opp til den enkelte gårdeier å stille krav om tilstrekkelig merking i leiekontrakten med annonsøren.

Forslaget om plikt til å merke reklame der kropp er endret eller manipulert ved retusjering vil etter dette gjelde annonsør og den som utformer reklamen.

3.7 Håndheving og sanksjoner

3.7.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at plikten til å merke retusjert reklame håndheves og sanksjoneres på samme måte som øvrige overtredelser av markedsføringsloven. Dette innebærer at plikten håndheves av Forbrukertilsynet, med Markedsrådet som klageinstans, jf. markedsføringsloven kapittel 7. Etter markedsføringsloven § 39 kan Forbrukertilsynet og Markedsrådet da fatte enkeltvedtak som forbyr bruk av retusjert reklame som ikke er merket, og påby merking. For å sikre at vedtaket overholdes, skal det fastsettes en tvangsmulkt som må betales dersom den næringsdrivende ikke oppfyller kravene i vedtaket, jf. markedsføringsloven § 41. Overtredelse av vedtak kan også medføre straff, jf. § 48 fjerde ledd.

Vesentlige eller gjentatte brudd på visse bestemmelser i markedsføringsloven kan i tillegg medføre overtredelsesgebyr eller straff i form av bøter eller fengsel, jf. markedsføringsloven §§ 42 og 48 første og andre ledd. Departementet foreslo ikke at manglende merking av retusjert reklame sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller straff. Etter departementets syn ville trusselen om tvangsmulkt ved overtredelse av vedtak være tilstrekkelig.

3.7.2 Høringsinstansenes syn

For å sikre at reglene om markedsføring følges, mener *Barneombudet* at det er nødvendig at reglene håndheves og at lovbrudd får konsekvenser. Barneombudet understreker at selv om det kan være utfordrende å håndheve et merkekrav så betyr det ikke at lovgiver skal vike unna.

Både Barneombudet, *Forbrukerrådet*, *Forbrukertilsynet* og *Redd barna* er av den oppfatning at brudd på merkekravet, i tillegg til forbuds- eller påbudsvedtak med tvangsmulkt, bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Forbrukertilsynet påpeker at overtredelsesgebyr bare er aktuelt ved omfattende eller gjentakende lovbrudd. Tilsynet uttaler at etter markedsføringsloven § 43 [red. anm. nå § 42] kan det ilegges overtredelsesgebyr dersom det foreligger en *forsettlig eller uaktsom* overtredelse av nærmere angitte bestemmelser, forutsatt at overtredelsen anses som *vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger*. Tilsynet fortsetter:

«Bestemmelsen oppstiller således strenge krav til overtredelsens art og omfang før det kan

ilegges overtredelsesgebyr, jf. skyldkravet og vesentlighetskravet. I tillegg gjelder det et strengere beviskrav enn for forbuds- og påbudsvedtak med tvangsmulkt: Det gjelder et krav om klar sannsynlighetsovervekt for de bevis som Forbrukertilsynet skal bygge på.»

Forbrukertilsynet bemerker at det som utgangspunkt vil være tilstrekkelig å kunne sanksjonere brudd på merkekravet med forbuds- eller påbudsvedtak med tvangsmulkt. Etter tilsynets syn er det likevel behov for å kunne gripe inn med en sterkere reaksjon dersom man står overfor vesentlige eller gjentatte overtredelser av merkekravet. Dette vil også virke mer avskrekkende overfor enkelte, særlig useriøse aktører. Tilsynet uttaler videre at etter dets vurdering er merkekravet en klar bestemmelse som annonsører og andre medvirkere enkelt kan innrette seg etter. Hensynet til den næringsdrivendes forutberegnelighet og rettssikkerhet er således ivaretatt.

Forbrukerrådet uttaler at markedsføring med bruk av retusjerte bilder både villeder forbrukerens kjøpsbeslutning og har potensiale til å skade selvbildet og selvfølelsen til hele generasjoner av forbrukere. Forbrukerrådet mener at hensynet bak rask og effektiv håndheving av merkekravet taler sterkt for at direkte sanksjonering er det eneste som vil fungere tilfredsstillende. Rådet uttaler:

«Direkte sanksjonering vil virke allmennpreventivt, særlig når de første aktørene mottar overtredelsesgebyr og dette blir kjent i markedet. Dette vil være særlig egnet til å veilede en hel bransje, og sikre at markedsføringen er i tråd med markedsføringsloven. Etter Forbrukerrådets syn vil hensynet til aktørenes forutberegnelighet og rettssikkerhet ivaretas gjennom merkekravets klare utforming som annonsører og andre medvirkere enkelt kan rette seg etter.»

Redd Barna påpeker at det er av stor betydning for barn og ungdom at de blir gjort kjent med reglens innhold, og dessuten hvor man kan henvende seg dersom man mener at regelen ikke blir overholdt. Redd Barna påpeker at en klageordning som er tilpasset barn som målgruppe er viktigere enn hvilke sanksjonsformer som velges.

Barneombudet bemerker at dersom endringen skyldes andre virkemidler som Botox eller liknende, og ikke retusjering, vil det være annonsøren eller andre som må godtgjøre at de ikke har overtrådt plikten til å merke bilder som er endret.

Forbrukerrådet påpeker at det kan bli utfordrende å håndheve et krav om merking når retusjerte bilder fremgår av sosiale medier. En utfordrende håndheving av merkekravet kan svekke regelens effektivitet, særlig der aktørene er klar over at det er vanskelig å avdekke retusjeringen. Forbrukerrådet bemerker videre at der originalbildet ikke foreligger for å kunne foreta en sammenlikning, vil det i fravær av sikre holdepunkter sjelden være grunnlag for å reagere ovenfor aktøren. Medietilsynet uttaler at det å ha ambisjon om å avdekke retusjering ved å se på bildene, er en lite hensiktsmessig tilsynsmetodikk. Etter Medietilsynets oppfatning må tilsynet derfor baseres på innhenting av opplysninger fra ansvarlig annonsør eller den som utformer og/eller formidler reklamen. Vurderingene av hvorvidt reklamen er retusjert må primært hvile på disse opplysningene.

Hva gjelder den bevisvurderingen som Forbrukertilsynet vil måtte gjøre for å ta stilling til om et bilde er retusjert, viser Forbrukertilsynet til at tilsynet kan be om å få oversendt originalbilde/film, og så sammenligne med bildet/filmen brukt i reklamen. Tilsynet peker likevel på at bevisvurderingen der det er tale om mindre endringer kan by på utfordringer, men Forbrukertilsynet vil normalt ikke prioritere å ta opp slike saker til behandling. Den nærmere grensedragningen her må på vanlig måte finne sin avklaring i retts- og forvaltningspraksis. Forbrukertilsynet bemerker at det kan være nødvendig å innhente spesialkompetanse eller kjøpe inn et dataprogram for å foreta bevisvurdering.

3.7.3 Departementets vurderinger

For at et krav om merking av retusjert reklame skal ha effekt, er det viktig at kravet håndheves. Departementet fastholder forslaget om at Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal håndheve merkekravet etter markedsføringslovens alminnelige regler. Forbrukertilsynet har lang erfaring med å føre tilsyn med brudd på markedsføringsloven. Tilsynet mottar årlig flere tusen klager og tips fra forbrukere og næringsdrivende. Tilsynet gjennomfører også aksjoner der markedsføring som benyttes i nærmere bestemte markeder eller på ulike plattformer gjennomgås og kontrolleres.

At håndhevingen skjer etter markedsføringslovens regler innebærer at Forbrukertilsynet kan treffe vedtak om å pålegge merking eller forby markedsføring som ikke er merket, jf. markedsføringsloven § 40. For å sikre at et forbuds- eller påbudsvedtak overholdes, skal det fastsettes en tvangsmulkt som må betales om den nærings-

drivende ikke følger vedtaket, jf. § 41. Forbrukertilsynets vedtak kan påklages til Markedsrådet, som også kan treffe vedtak om påbud, forbud og tvangsmulkt, jf. § 39. Et vedtak om tvangsmulkt er en reaksjon som skal sikre at plikter som følger av lovgivningen, blir etterlevd, jf. forvaltningsloven § 51. Tvangsmulkt har altså til formål å skape et fremtidig oppfyllelsespress. Det er først når det konstateres brudd på forbuds- eller påbudsvedtaket at tvangsmulkten kan inndrives. Tvangsmulkt fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp, jf. markedsføringsloven § 41 andre ledd.

Flere høringsinstanser mener at brudd på merkekravet også bør kunne medføre overtredelsesgebyr. Som høringsinstansene uttaler, er overtredelsesgebyr en reaksjon på en allerede begått overtredelse. Overtredelsesgebyr er altså ikke avhengig av at det først treffes et vedtak som overtres.

Overtredelsesgebyr anses ikke som straff etter norsk rett, men som en straffelignende reaksjon. Markedsføringsloven § 2 omfattes ikke av bestemmelsene som etter markedsføringsloven § 42 kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd. Markedsføringsloven § 2 er i dag utformet slik at spørsmål om det foreligger brudd på reglene i paragrafen må fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering i det konkrete tilfellet. Spørsmålet er om markedsføringen strider mot god markedsføringsskikk, eller om reklamen er i strid med likeverdet mellom kjønnene. Slike skjønnsmessige bestemmelser er ikke egnet for å håndheves ved illeggelse av en straffelignende reaksjon som overtredelsesgebyr. Hvorvidt det foreligger brudd på et krav om at retusjert reklame skal merkes vil imidlertid ikke foranledige noen skjønnsmessig vurdering. Et brudd på merkekravet er dermed bedre egnet for å sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Er det bevist at en reklame er retusjert, vil det være enkelt å fastslå om reklamen er merket eller ikke. Det kan imidlertid være vanskelig for Forbrukertilsynet som tilsynsmyndighet å slå fast om reklamen faktisk er retusjert. Med mindre det anses tilstrekkelig bevist at fremstillingen av en kropp er endret ved retusjering, vil imidlertid ikke sanksjonen overtredelsesgebyr kunne benyttes.

Etter departementets vurdering vil en adgang til å legge overtredelsesgebyr skjerpe oppmerksomheten rundt regelverket, og ha en oppdragende effekt. Som Forbrukertilsynet påpeker er også kravene for å legge overtredelsesgebyr i markedsføringsloven strenge. Overtredelsen må ha vært forsettlig eller uaktsom, og den må anses

som vesentlig eller ha skjedd gjentatte ganger. Dessuten stilles det krav om klar sannsynlighetsovervekt for de forhold som vedtaket bygges på. Departementet foreslår etter dette at det innføres en adgang til å sanksjonere overtredelse av et merkekrav også med overtredelsesgebyr. Forslaget innebærer at markedsføringsloven § 42 første ledd må endres.

Størrelsen på et eventuelt overtredelsesgebyr reguleres av markedsføringsloven § 42 andre ledd. Det skal legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkninger. I tillegg gir forarbeidene til bestemmelsen, samt Forbrukertilsynets og Markedsrådets praksis, føringer for størrelsen. Departementet sendte 16. november 2020 ut et høringsnotat om forslag til gjennomføringen av moderniseringsdirektivet (2019/2161/EU) i norsk rett ved endring i en rekke lover. Høringsfristen var 17. februar 2021. Direktivet gjelder bedre håndheving og modernisering av EU-reglene om forbrukerbeskyttelse. Direktivet stiller krav til størrelsen på gebyr for brudd på forbrukervernreglene. I høringsnotatet ble det også foreslått forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr med hjemmel i markedsføringsloven § 41 sjette ledd og § 42 fjerde ledd og angrerettloven § 42 andre ledd. Høringsnotatet er for tiden under oppfølging.

Håndhevingen av et merkekrav kan være vanskelig. Forbrukere utsettes for en stor mengde reklame gjennom ulike medier og plattformer. Det kan være praktisk vanskelig å avdekke om fremstillingen av en kropp som vises i reklamen er retusjert eller manipulert på annen måte. Annonsøren bør kunne sannsynliggjøre at reklamen ikke er manipulert, dersom det reises spørsmål om brudd på merkeplikten. En annen utfordring for håndhevingen av et merkekrav er at mye av reklamen rettes mot forbrukere i sosiale medier. Reklame i sosiale medier kan for eksempel målrettes til forbrukere innenfor en bestemt

aldersgruppe, som gjør at det kun er forbrukere i denne aldersgruppen som ser reklamen. En effektiv håndheving av merkekravet krever derfor ikke bare at Forbrukertilsynet selv aktivt overvåker handelspraksisen på utvalgte områder, men også at næringsdrivende og forbrukere tipser Forbrukertilsynet dersom kravet ikke følges. En annen utfordring ved håndheving av et merkekrav er reklame fra utenlandske annonsører. Markedsføringsloven gjelder markedsføring som er rettet mot forbrukere her i riket, jf. § 4 første ledd. Det betyr at utenlandske annonsører må tilpasse seg merkekravet, dersom deres markedsføring anses rettet mot forbrukere i Norge.

Forordning (EU) 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning erstatter tidligere forbrukervernforordning 2004/2006. Den nye forordningen er gjennomført i norsk rett ved endring i en rekke forbrukervernlover, blant annet markedsføringsloven, angrerettloven, alkoholloven, tobakkskadeloven og kringkastingsloven. De nye reglene skal sikre at forbrukernes rettigheter blir bedre ivaretatt på tvers av EU/EØS. Håndhevingsorganene i de ulike landene skal varsle hverandre og dele informasjon for å avdekke og stanse lovbrudd. Håndhevingsorganene vil med dette stå bedre rustet til å beskytte forbrukerne i deres digitale hverdag, og de får en utvidet adgang til å kreve opplysninger og ilegge sanksjoner. Lovendringene trådte delvis i kraft 1. juli 2020.

For at merkekravet skal ha den ønskede effekt er det også viktig, som også Redd Barna påpeker, at det informeres godt om merkekravet. Informasjon er viktig både for dem som har plikt til å merke, og for dem som skal forstå hva merket betyr.

Se forslag til endring av markedsføringsloven § 42 første ledd.

4 Særlig om markedsføring rettet mot barn og unge

4.1 Gjeldende rett mv.

Se Stortingets anmodningsvedtak nr. 853 (2017–2018) gjengitt under punkt 2.1.

Markedsføringsloven kapittel 4 har tre bestemmelser om særlig beskyttelse av barn. Særreglene betyr at kravene til markedsføringen er strengere når markedsføringen rettes mot barn. Med barn menes generelt mindreårige under 18 år, men i de konkrete vurderingene av om markedsføringen er i tråd med markedsføringsloven vil den mindreåriges alder og utvikling tillegges vekt. For eksempel vil små barn kunne ha vanskeligere for å skille markedsføring fra underholdning, og lettere for å ta påstander i markedsføring bokstavelig, enn eldre barn. Terskelen for hva som anses som skjult eller villedende markedsføring vil dermed kunne variere etter alder og være lavere når markedsføringen treffer barn på 7–10 år enn for eksempel tenåringer.

Etter markedsføringsloven § 19 skal næringsdrivende vise særlig varsomhet overfor barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet. Ved vurderingen av en handelspraksis skal det tas hensyn til alder, utvikling og andre forhold som gjør barn spesielt sårbare. Markedsføringsloven § 20 første ledd presiserer det generelle forbudet mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven § 6, og regulerer hva det skal legges vekt på ved vurderingen av om markedsføring rettet mot barn utgjør urimelig handelspraksis. Etter markedsføringsloven § 20 andre ledd er det forbudt å direkte oppfordre barn til å kjøpe annonserte ytelser, eller til å overtale foreldre eller andre voksne til å kjøpe de annonserte ytelsene til dem. Markedsføringsloven § 21 andre ledd opplister en rekke momenter som det skal legges vekt på ved vurderingen av om markedsføringen strider mot god markedsføringsskikk etter loven § 2, når markedsføringen er rettet mot barn. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om markedsføringen

- a) oppfordrer til lovbrudd, farlig atferd eller brudd med vanlige sikkerhetsnormer,
- b) spiller på sosial usikkerhet, dårlig samvittighet eller dårlig selvtillit,

- c) bruker skremmende virkemidler eller er egnet til å skape frykt eller angst, eller
- d) bruker aggressive virkemidler som vold, seksualitet eller rusmidler.

Momentene i markedsføringsloven § 21 gjelder både når markedsføringen er rettet mot barn, og når den for øvrig kan ses eller høres av barn, jf. markedsføringsloven § 19 første ledd. Momentene i markedsføringsloven § 21 bokstavene a til d er eksempler på hva som kan vektlegges i vurderingen av reklamen. Momentene er altså ikke uttømmende. Krav til markedsføring rettet mot barn er også regulert i annet regelverk.

Kringkastingsloven § 3-1 første ledd forbyr reklameinnslag som særlig er rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester. Det kan heller ikke sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram. «Reklame og forholdet til barn og unge under 18 år» er nærmere regulert i forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-6.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) § 9-6 pålegger den enkelte skoleeier/skoleleder en plikt til å: «... sørge for at elevane ikkje blir utsette for reklame som er eigna til å skape kommersielt press, eller som i stor grad kan påverke holdningar, åtferd og verdier, mellom anna på skolens område, i lærebøker og andre læremiddel som blir nytta i opplæringa.» En likelydende bestemmelse er tatt inn i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) § 7-1a. Bestemmelsene i opplæringslova og friskolelova pålegger skoleeieren en plikt til å sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som anses å kunne ha en uønsket eller uheldig påvirkning på elevene. Den enkelte skoleeier må foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av hva som anses egnet for å skape et kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, adferd og verdier og som dermed ikke skal tillates. Etter forarbeidene til opplæringslova § 9-6 (spesialmerknader i Ot.prp. nr. 41 (2006–2007)) vil elevenes alder og modenhet ha betydning ved denne vurderingen. Bestemmelsens opplisting av skolens område, lærebøker og

læremiddel er ment som en eksemplifisering på sentrale deler av elevenes skolehverdag og ikke en uttømmende angivelse av mulig arenaer for reklame i skolen. I forarbeidene understrekes det at bestemmelsen ikke er ment å ramme bruk av Internett, TV, aviser, ukeblader m.m. som ledd i undervisningen, og heller ikke å forhindre bedriftsbesøk og partnerskap mellom skole og lokalt arbeids- og næringsliv. Likeledes er det ikke ment å omfatte reklame i eksterne bygninger som den enkelte skole bruker til undervisning, for eksempel svømmehaller eller sportshaller.

Når det gjelder omtale av direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet) og barn vises det til punkt 2.2.1. Som nevnt under punkt 2.2.3 er FNs barnekonvensjon gjort til norsk rett ved menneskerettsloven § 2. Det vil si at prinsippene i barnekonvensjonen må ligge til grunn blant annet ved myndighetenes fastsettelse av nytt regelverk. Etter barnekonvensjonen artikkel 17 om massemedia fremgår det at staten skal beskytte barna mot skadelig informasjon. Se også punkt 3.1 om gjeldende rett.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det ved gjennomføringen av urimelig handelspraksis-direktivet (UCP-direktivet) i norsk rett ble vurdert og konkludert med at det ikke var en generell adgang til å forby reklame rettet mot barn. I høringsnotatet foreslo departementet derfor ikke å innføre et generelt forbud mot markedsføring rettet mot barn.

Departementet foreslo heller ikke å innføre forbud mot direkte markedsføring mot barn. Direkte markedsføring vil blant annet si adressert reklame per post, e-post eller andre elektroniske kommunikasjonsmetoder, for eksempel SMS. Departementet mente at hvorvidt generell eller direkte markedsføring mot barn er i strid med god markedsføringsskikk må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle av håndhevingsorgan eller domstoler.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innta et nytt vurderingstema i markedsføringsloven § 21 bokstav b. Det nye vurderingstemaet skulle være hvorvidt reklamen «bidrar til kroppspress». Etter departementets vurdering ville kriteriet kunne fange opp markedsføring som er uønsket, og som muligens ikke dekkes av kriteriet «spiller på sosial usikkerhet, dårlig samvittighet eller dårlig selvtillit». Det ble ikke foreslått å begrense kriteriet til usunt kroppspress. Etter departementets

syn ville kriteriet «usunt» kunne komplisere vurderingen av reklamen.

Stortinget bad i sitt anmodningsvedtak, se punkt 2.1, om at kriteriet «motvirke kroppspress» ikke bare skal gjelde ved vurdering av gruppen barn, men den større gruppen «unge». Departementet bemerket imidlertid i høringsnotatet at verken markedsføringsloven § 21 eller hele markedsføringsloven kapittel 4 bør utvides til å omfatte «unge». Det ble vist til at det er svært viktig at markedsføringsloven gir barn en særlig beskyttelse, og at denne beskyttelsen kan bli svekket dersom anvendelsesområdet utvides til også å gjelde «unge». En utvidelse av markedsføringsloven § 21 til å omfatte unge vil resultere i en vag regel om anvendelsesområde, som vil kunne gjøre både veiledning og håndheving vanskelig.

4.3 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Forbrukertilsynet og Press – Redd Barna Ungdom (Press) er enig med departementet i at det ikke bør foreslås et generelt forbud mot markedsføring rettet mot barn. Barneombudet er bekymret for kommersielt press og kroppspress som barn opplever gjennom reklame i for eksempel sosiale medier, men viser til at et forbud mot markedsføring mot barn kan være i strid med Norges forpliktelser etter urimelig handelspraksisdirektivet. Barneombudet mener det er vel så viktig å regulere hvordan reklamen skal være og stille tydelige krav til den, slik at den i mindre grad utnytter barns sårbarhet. Barneombudet påpeker også at et forbud vil være vanskelig å praktisere.

Press viser til Barnekonvensjonen artikkel 17 som tydelig angir at barn skal beskyttes mot stoff og innhold som er skadelig for barnets velferd. Reklame med overdrevent fokus på skjønnhet, kropp og utseende, kan ha negative konsekvenser for barn og unges selvtillit og kroppsbilde. Høringsinstansen nevner videre at forskning har avdekket at mange barn mottar reklame for blant annet slankeprodukter, plastisk kirurgi eller kosmetiske behandlinger i sosiale medier. På bakgrunn av denne forskningen mener Press at det er et tydelig grunnlag for å vurdere et forbud mot skadelig reklame rettet mot barn. Press mener man på denne måten kan hindre problemer knyttet til handelshindringer som ellers ville være forbudt etter tjenestedirektivet.

Barneombudet, Forbrukertilsynet, *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *UNICEF Norge* støtter departementets forslag til endringer

i markedsføringsloven § 21. UNICEF Norge ber departementet vurdere om bestemmelsen også skal ramme reklame som bidrar til dårlig psykisk helse.

Medietilsynet er enig med departementet i at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre uttrykket «kroppspress» i loven. Medietilsynet er imidlertid opptatt av at kroppspress ikke bare omfatter et press om å oppnå et ideal om kroppsstørrelse, men at det også relateres til utseendepresset som gjelder ansikt, hud, hår osv. Tilsynet mener det kan være hensiktsmessig at denne forståelsen gjenspeiles i ordlyden, og foreslår å legge til begrepene «negativ» eller «uheldig» samt «utseendepress». Medietilsynet mener det videre bør konkretiseres med eksempler og/eller retningslinjer hva som defineres som kropp- eller utseendepress for at bestemmelsen skal bli tydeligere.

Barneombudet og Forbrukertilsynet er enig med departementet i at bestemmelsen ikke bør utvides til også å omfatte «unge» ettersom barn er alle under 18 år. Forbrukertilsynet viser til at det er viktig å bevare lovens systematikk med et klart skille mellom personer som er over og under 18 år. Press, derimot, foreslår at begrepet «unge» defineres. Press mener at man kan anvende enten EUs definisjon av «youth» frem til man er 29 år, eller FN sin definisjon frem til fylte 24 år. Ved å anvende EUs definisjon sikrer man at også gruppen som fortsatt er i utviklingsfasen holdes skjermet for skadelig påvirkning og reklame. Press mener at ved en tydelig definisjon kan unge få tilnærmet samme beskyttelse mot kroppspress som barn.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Innledning

Barn er viktige forbrukere, og utgjør som gruppe et stort marked for næringsdrivende. De kan være spesielt mottakelige for påvirkning gjennom reklame, ettersom de ikke har den samme erfaringen eller kritiske forståelsen som voksne. Dette gjør barn særlig sårbare, og er bakgrunnen for at barn er gitt en særskilt beskyttelse mot reklame i markedsføringsloven kapittel 4. Med «barn» menes personer under 18 år. Gjennom fremveksten av digitale medier, og særlig sosiale medier, har markedsføringen funnet nye kanaler og måter å nå barn og unge på. I mange tilfeller kan det være enda vanskeligere enn før å forstå hva som er reklame. Digitale medier åpner for markedsføring som er enda mer skreddersydd, og for at enkeltpersoner kan påvirke andre direkte.

4.4.2 Adgang til å forby reklame mot barn generelt

I forbindelse med gjennomføring av direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet) i norsk rett ble spørsmålet om adgangen til å ha særbestemmelser i markedsføringsloven til beskyttelse av barn vurdert. Det ble lagt til grunn at UCP-direktivet ikke gir statene adgang til å innføre et generelt forbud mot reklame rettet mot barn, se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 8.4 og 8.6. Departementet kan ikke se at spørsmålet om adgangen til å lovfeste forbud mot reklame rettet mot barn stiller seg annerledes i dag enn da UCP-direktivet ble gjennomført i norsk rett. Det vises til nærmere omtale i punkt 2.2.1 om UCP-direktivet. Departementet vil derfor ikke foreslå å innføre et generelt forbud mot markedsføring rettet mot barn. Departementet kjenner heller ikke til noe land som har et generelt forbud mot reklame rettet mot barn. Et generelt forbud mot reklame rettet mot barn vil dessuten kunne utgjøre en handelshindring som kan være forbudt etter tjenstedirektivet, som er gjennomført i norsk rett ved tjensteloven. Departementet konstaterer også at høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet i høringen, støtter departementets vurdering på dette punktet.

4.4.3 Adgang til å forby skadelig reklame

Det kunne imidlertid være aktuelt å innføre et begrenset forbud mot reklame, nemlig forbud mot skadelig reklame rettet mot barn, slik Press foreslår, eller forbud mot reklame for produkter eller tjenester som er skadelige. Spørsmålet er imidlertid hva som er skadelig. Som nevnt under punkt 3.1 har vi et absolutt forbud mot reklame mot tobakk og alkohol. Dette reklameforbudet gjelder både overfor barn og voksne. Et forslag om forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke som regjeringen Stoltenberg foreslo i 2012 og 2013, ble ikke fulgt opp.

7. juni 2012 sendte regjeringen Stoltenberg et forslag til ny regulering av markedsføring av usunn mat og drikke på høring. Formålet var å redusere omfanget av overvekt og fedme blant barn. Forslaget ble revidert, og nytt forslag ble sendt på høring 13. mai 2013, der forslaget ble rettet mot barn til og med 15 år. Hva som ble forstått med usunn mat ble definert, og markedsføring av slik mat ble foreslått forbudt. Forskriftsforslaget ble ikke vedtatt.

Isteden ble det gjeldende eksisterende selvreguleringssystemet innen mat- og drikkevaresektoren (Matvarebransjens faglige utvalg) forbedret og

forsterket. Et forbud mot markedsføring av skadelig, det vil si usunn, mat og drikke rettet mot barn ble altså ikke vedtatt.

Departementet er enig med Barneombudet i at heller enn forbud mot skadelig reklame bør det stilles tydelige krav til reklamen, slik at den i mindre grad utnytter barns sårbarhet. Et forbud mot skadelig reklame, altså at virkningen av reklamen er skadelig, vil være skjønnsmessig – hva er skadelig – og være vanskelig å håndheve. Departementet vil derfor ikke foreslå et forbud mot skadelig reklame.

4.4.4 Direktemarkedsføring mot barn

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om ikke å innføre et forbud mot direktemarkedsføring mot barn. Også dette spørsmålet ble vurdert ved gjennomføringen av UCP-direktivet i norsk rett, se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 8.6. Det ble da lagt til grunn at det ikke var adgang til å innføre et forbud mot direkte adressert markedsføring rettet mot barn under for eksempel 16 år. Direktemarkedsføring vil blant annet si adressert reklame per post, e-post eller andre elektroniske kommunikasjonsmetoder, for eksempel SMS eller facebook.

4.4.5 Markedsføringsloven § 21

Ved utarbeidelsen av forslag til gjeldende markedsføringslov fant departementet ikke grunn til å oppstille et eget punkt om usunne og urealistiske idealer og kjønnsstereotyper i markedsføringsloven § 21. Heller ikke kriteriet «barns selvilde» ble inntatt. Departementet uttrykte at dette kriteriet ble dekket av alternativet i bokstav b: «dårlig selvillit», evt. «dårlig samvittighet», se Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 8.9.4.

Med tanke på at nylige forskningsrapporter viser at barn utsettes for et stort kroppspress gjennom stadig flere markedsføringskanaler, mener departementet nå at det likevel kan være hensiktsmessig å synliggjøre uttrykket «kroppspress» i loven. Selv om gjeldende alternativer kan anses å omfatte kroppspress, kan en synliggjøring være pedagogisk for annonsører, influencere eller andre som skal sette seg inn i regelverket, og gjøre håndhevingen av bestemmelsen enklere. Departementet opprettholder derfor forslaget fra høringsnotatet om at vurderingstemaet «eller bidrar til kroppspress» inntas i markedsføringsloven § 21 bokstav b. Dermed tydeliggjøres det at reklame som bidrar til kroppspress kan stride mot god markedsføringsskikk etter markedsførings-

loven § 2, når reklamen rettes mot eller for øvrig kan ses eller høres av barn.

Departementet opprettholder også synspunktet fra høringsnotatet om at vurderingstemaet ikke bør begrenses til «usunt» kroppspress. Etter departementets syn er grensen mellom sunt og usunt kroppspress vanskelig å fastsette, og kriteriet «usunt» vil derfor kunne komplisere vurderingen av reklamen. For eksempel, dersom det å trene skyldes kroppspress, kan det være sunt å trene inntil treningen blir altoppslukende. Hvor grensen mellom sunt og usunt går, kan det være delte meninger om. Etter departementets syn bør vurderingstemaet derfor relatere seg til kroppspress generelt.

Departementet mener videre at ordlyden heller ikke bør utvides til generelt å ramme reklame som bidrar til dårlig psykisk helse, slik UNICEF Norge foreslår i høringsuttalelsen sin. Etter departementets vurdering vil også et slikt vurderingstema være uklart og vanskelig å håndheve. Etter departementets vurdering vil dessuten reklame som bidrar til dårlig psykisk helse i stor grad kunne rammes av dagens ordlyd i markedsføringsloven § 21 og utvidelsen som departementet nå foreslår – «bidrar til kroppspress».

Når det gjelder Medietilsynets høringsinnspill om også å innta kriteriet «utseendepress» i markedsføringsloven § 21, mener departementet dette begrepet kan omfatte moteklær og merkekrav, noe som ikke er tilsiktet i denne sammenheng. Når det gjelder krav til hvilke endringer på reklamepersonen som skal medføre merkekrav, og som anses å kunne bidra til kroppspress, vises det til punkt 3.5. Til forskjell fra forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at også retusjering eller manipulering av hode og ansikt skal merkes.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke er i strid med UCP-direktivet, fordi det har som hovedhensyn å verne om barn og unges helse, og ikke om deres økonomiske interesser. I forbindelse med gjennomføringen av UCP-direktivet i norsk rett var det etter daværende Barne- og likestillingsdepartements synspunkt i Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) punkt 8.2.2 mulig å videreføre gjeldende praksis etter markedsføringsloven, når den ivaretar hensyn av ikke-økonomisk karakter. Videre ville det være mulig å slå ned på reklame som anses som urimelig etter mer allmenne samfunnsmessige hensyn. Departementet mente at dette gjelder uavhengig av hvorvidt handelspraksisen samtidig kan sies å påvirke forbrukernes økonomiske disposisjoner. Departementet opprettholder dette synspunktet. Se punkt 2.2.1 i proposisjonen her om direktivet.

4.4.6 Beskyttelse av unge som ikke er barn

I anmodningsvedtak nr. 853 (2019–2020) ber Stortinget om at kriteriet «motvirke kroppspress» ikke bare skal gjelde ved vurdering av markedsføring opp mot gruppen barn, men også opp mot den større gruppen «unge». Anmodningen gjelder altså innføring av en ny retningslinje ved vurderingen av om en konkret reklame er i strid med «god markedsføringsskikk», jf. markedsføringsloven § 2. Departementet har vurdert om markedsføringsloven § 21 eller hele kapittel 4 bør utvides til å omfatte «unge». Når det gjelder kroppspress som skyldes reklame, er det klart at det gjør seg gjeldende også etter fylte 18 år, noe som kan tale for en utvidelse av bestemmelsens nedslagsfelt. Uttrykket «unge» er imidlertid vanskeligere å avgrense enn uttrykket «barn» som er personer under 18 år, det vil si mindreårige. Hvorvidt man anses å være ung kan variere fra livsområde til livsområde. I mange tilfeller overlapper «ung» uttrykket «barn» eller «mindreårig», mens det i andre tilfeller omfatter personer av langt høyere alder. Når det gjelder kroppspress som skyldes reklame, er det klart at det gjør seg gjeldende også etter fylte 18 år.

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om at verken markedsføringsloven § 21 eller hele markedsføringsloven kapittel 4 bør utvides til å omfatte «unge». De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet støtter også denne vurderingen. Det er svært viktig at markedsføringsloven gir barn en særlig beskyttelse, slik loven gjør i dag. Denne beskyttelsen kan bli svekket, dersom anvendelsesområdet utvides til også å gjelde «unge», eller til en særlig aldersgrense på 24 år eller 29 år, som Press foreslår. En utvidelse av anvendelsesområdet vil dessuten bryte med den indre systematikken i markedsføringsloven om et skille mellom personer over og under 18 år. Heller ikke annet lovverk opererer med en egen gruppe «unge» eller «unge voksne», men har reguleringer tilpasset gruppen barn, eventuelt personer som er over eller under en nærmere fastsatt aldersgrense. Dersom reklamen er rettet mot unge voksne må reklamen vurderes etter den generelle regelen i markedsføringsloven § 2 om god markedsføringsskikk,

hvor det som en del av helhetsvurderingen må legges vekt på målgruppens alder. En annen sak er at markedsføring som rettes mot unge voksne i mange tilfeller også vil være rettet mot barn i markedsføringslovens forstand. I så tilfelle kan reklamen vurderes etter markedsføringslovens barnekapittel.

4.4.7 Forholdet til barnekonvensjonen

Ved alle handlinger som berører barn skal «barnets beste» være et grunnleggende hensyn. Dette gjelder også lovgivning som berører barn. Dette følger av FNs barnekonvensjon artikkel 3 som er gitt direkte virkning i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2. Ved motstrid går barnekonvensjonen foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. For omtale av barnekonvensjonen, se punkt 2.2.3. Også barnekonvensjonen artikkel 17 om massemedia forplikter Norge til å vedta hensiktsmessige reguleringer for å sikre at reklame ikke har negative virkninger på barns rettigheter. Dette er blant annet slått fast av FNs barnekomité i generell kommentar nr. 16 (2013) om staters forpliktelser med hensyn til virkningen av næringslivet på barns rettigheter. Som gjennomgangen av forskningsrapportene i punkt 2.5 viser, rapporterer barn og unge selv om et kroppspress, og i flere forskningsrapporter trekkes reklame- og mediebransjen frem som en faktor som bidrar til presset. Reklame kan ha stor innflytelse på barnas selvfølelse, for eksempel når reklamen viser urealistiske kroppsidealer. Forskning viser også at kroppspress kan bidra til dårligere psykisk helse.

Etter departementets vurdering vil en konkret vurdering av markedsføringen ut fra nærmere fastsatte vurderingsmomenter, slik markedsføringslovens barnekapittel i dag er bygget opp, beskytte barn mot stoff og innhold som er skadelig for barnets velferd, slik Norge er forpliktet til gjennom barnekonvensjonen artikkel 17. Forslaget om at det inntas en presisering i markedsføringsloven § 21 bokstav b ved tillegget «bidrar til kroppspress» vil etter departementets syn ytterligere styrke etterlevelsen av barnekonvensjonen.

Se forslag til endring i markedsføringsloven § 21 bokstav b.

5 Andre tiltak

5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet nevnte departementet en rekke supplerende tiltak som kan bidra til å redusere kroppspresset, herunder forsøk på å stimulere til mangfold i reklamen og holdningsskapende arbeid. Dette omfatter blant annet tiltak for å bevisstgjøre annonsører og de som utformer reklamen om sin påvirkningskraft og få dem til å tilpasse reklamen, slik at den ikke viser usunne skjønnhetsideal. Departementet nevnte også et arbeidshefte om reklame til bruk i skolene som vurderes oppdatert.

5.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har kommentert departementets innspill til supplerende tiltak for å motvirke kroppspress.

Barneombudet uttaler at det er behov for en mer systematisk innsats på tvers av sektorer hvor ulike virkemidler tas i bruk og at lovregulering ikke er tilstrekkelig. Også *Forbrukerrådet* uttrykker at det er behov for en bredere tilnærming til markedsføring og den effekten markedsføring kan ha på fysisk og psykisk helse, inkludert usunt kosthold, uheldig fokus på vekt, kropp og urealistiske kroppsidealer, særlig hos barn og unge som sårbar og utsatt gruppe.

Forbrukerrådet bemerker videre at bekjempelsen av kroppspress bør ses i sammenheng med behovet for å fremme sunne matvaner, et sunt forhold til kroppsvekt og et naturlig mangfold av kroppstyper, noe som også fordrer en bredere respons og iverksetting av flere tiltak. Forbrukerrådet viser til at det i en årrekke har tatt til orde for å gi barn og ungdom bedre beskyttelse mot manipulerende markedsføring av usunne mat- og drikkevarer. Flere høringsinstanser fremhever betydningen av opplæring i tidlig alder. *Kvinnefronten* uttaler at den selv sagt er positiv til mer mangfold i reklame, holdningsskapende undervisning om reklame og økt psykologhjelp til barn og unge. *Kvinnefronten* bemerker at dette likevel ikke er tilstrekkelig for å komme problemet til

bunns. *Kvinnefronten* uttaler at kropps- og skjønnshetspresset henger tett sammen med de trange kjønnsrollene som gjennomsyrrer samfunnet vårt, og at regjeringen må ta tak i dette om man skal komme i mål med å redusere presset på utseendet. *Kvinnefronten* foreslår derfor at problematisering av kjønnsroller må inn i barnehage og skole, slik at barn får et bevisst forhold til dette fra tidlig alder.

Norsk Forening for Ernæringsvitenskap (NFE) ønsker å påpeke at man kan oppnå en positiv effekt med å redusere omfanget av reklame for kosttilskudd og slankemidler som bidrar til kroppspress ved å øke tilsyn med allerede gjeldende regelverk, inkludert matvarelovgivningen. NFE mener derfor at kravet om merking av retusjert reklame bør inngå som ett av flere tiltak som sammen bidrar til å oppnå samme målsetning, å verne om folkehelsen og begrense kroppspress. Tilsynet bør ha fokus på villedende påstander og bruk av retusjerte bilder og kontrollere om påstander kan dokumenteres i samsvar med regelverket.

Som et ledd i tiltakspakken oppfordrer NFE departementet til å vurdere mulighetene for å samordne regelverk og tilsynsorganer for markedsføring. Eksempelvis er markedsføring av mat regulert i åtte lover med underliggende forskrifter og veiledere, underlagt fem departement og fire tilsyns- og klageorganer. I tillegg er det en selvreguleringsordning, Matbransjens faglige utvalg, som regulerer markedsføring av mat rettet mot barn. Også Forbrukertilsynet mener at det er gode grunner for departementet til å se på regelverk og tilsyn på dette området mer helhetlig, samtidig som innstramminger vurderes. Også *Barneombudet* påpeker at regelverket som gjelder for markedsføring er for fragmentert og uoversiktlig. *Ombudet* mener at i sum gir denne fragmenteringen av regelverket et svakere forbrukervern, samtidig som det er veldig vanskelig for barn og unge som kan ha ulike roller i digitale medier, å forstå hvilke regler som gjelder. *Barneombudet* mener at regjeringen bør nedsette et utvalg for å gjennomgå regelverket som gjelder for markedsføring i ulike sektor-

lover, og vurdere om det er mulig å samle dette i en felles lov.

Press – Redd barna Ungdom (Press) og *Stiftelsen Barnevakten* er opptatt av at skolen har en viktig rolle for barn og unge når det kommer til opplæring i kropp, utseende, reklame og kritisk tenking, dersom det legges til rette for det. Press er derfor positiv til at materiale som sendes ut til skolene blir oppdatert, slik at problemstillingene som tas opp er relevante for barn og unge som vokser opp i dag. Press viser til at det er viktig å ha fokus på sosiale medier, og at influencemarkedsføring, skjult reklame o.l. burde være hovedfokus i et slikt materiale. Heftet bør også inneholde informasjon om virkemidler reklamen bruker, som ensidige idealer, gamle kjønnsrollemønstre og unødvendig seksualisering. Det er også viktig at heftet har som mål å bevisstgjøre barn og unge om problemstillingen, ikke å gi barn og unge selv ansvaret for ikke å føle på kroppspress. *Redd Barna* understreker viktigheten av at barn og ungdom selv blir involvert i arbeidet med å redusere kroppspress og utseendepress. Stiftelsen Barnevakten ber myndighetene legge til rette for å styrke opplæringen av barn og unge til å kritisk forstå hvordan de selv er med på å dele informasjon gjennom mediekkanaler, og deres forståelse av hvordan andre tilbydere jobber for å påvirke dem gjennom reklame. Stiftelsen Barnevakten opplyser at mange skoler i Norge bruker også undervisningsopplegget *Confident Me* fra Barnevakten.no i sin undervisning. NFE advarer mot å tillegge undervisningsopplegg i skolen om hvordan reklamen fungerer for stor vekt.

Medietilsynet bemerker at det i liten grad er foretatt evalueringer av effekten av ulike tiltak som er iverksatt på dette området på initiativ fra ulike aktører. Medietilsynet mener at både et lovfestet merkekrav og andre tiltak som iverksettes for å redusere kroppspress og utseendepress bør følges opp med evaluering der det er mulig. Evaluering kan gjøre det enklere å vurdere hvor treffsikre eksisterende tiltak er, og kan gi bedre grunnlag for å vurdere nye tiltak før de iverksettes. Medietilsynet foreslår at slik evaluering for eksempel kan gjøres ved å inkludere nye spørsmål i Medietilsynets Barn og medier-undersøkelse som gjennomføres hvert annet år, eller ved en mer kvalitativ tilnærming gjennom dybdeintervjuer i tilsynets barne- og ungdomspanel.

5.3 Departementets vurderinger

Kroppspress utsettes man for på arbeidsplasser, i det offentlige rom, i hjemmene, gjennom ulike medier, etc. Kroppspress bare er der, ofte umerkelig, og er vanskelig å bekjempe. Et krav om at retusjert eller på annen måte manipulert reklame skal merkes, er ett tiltak mot kroppspress. Dette tiltaket vil forhåpentligvis utgjøre et nyttig og vesentlig bidrag i arbeidet med å bremse påvirkningen reklamen utsetter oss for, og særlig barn og unge. Departementet er enig med Barneombudet i at lovregulering alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå dette. Arbeidet mot kroppspress og bevisstgjøring om hvordan reklamen er manipulert, må derfor bestå av også andre tiltak.

#UngIDag-utvalget avga 14. november 2019 sin utredning NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom, Likestillingsutfordringer blant barn og unge*. Utvalget tror at markedsføringen, spesielt i sosiale medier, kan bidra til et økt kroppspress. Utvalget mener at det må iverksettes tiltak på flere nivåer, både nasjonalt og internasjonalt. Blant annet mener utvalget at det er behov for en strengere regulering og bedre håndheving av regelverket knyttet til markedsføring og reklame. Departementet er enig i at det er viktig med et godt og effektivt tilsyn med markedsføring. I departementets tildelingsbrev til Forbrukertilsynet for de siste tre årene har tilsynet blitt bedt om å prioritere tilsyn med markedsføring og avtalevilkår i digitale kanaler, produkter og tjenester, slik som sosiale medier og blogger, med særlig fokus på markedsføring mot barn og unge som bidrar til uønsket kroppspress.

For spesielt å styrke arbeidet med tilsyn og veiledning på digitalområdet, ble bevilgningen til Forbrukertilsynet i 2019 økt med 6 millioner kroner. Økningen i bevilgningen til Forbrukertilsynet er videreført.

Ulike veiledere kan bidra i arbeidet mot kroppspress. Forbrukertilsynet har laget en veileder om merking av reklame i sosiale medier. Veilederen er rettet mot dem som legger ut reklame i sosiale medier mot betaling, og skal bidra til at de holder seg innenfor reglene i markedsføringsloven. I juli 2019 ga Forbrukertilsynet ut en veileder rettet mot påvirkere, annonsører, påvirkernettnettverk og andre som driver med markedsføring av skjønnhetsprodukter og -behandlinger i sosiale medier. Formålet er å redusere omfanget av reklamen og gjøre det enklere for alle involverte å holde seg innenfor regelverket.

Frivillige retningslinjer og tiltak for å motvirke kroppspress blant bloggere, påvirkere og nettverk

som håndheves av Fagutvalget for influencemarkedsføring er omtalt under punkt 2.3.

Formidling av kunnskap til barn og unge om reklame og hvordan reklame kan påvirke oss er aktuelt i forbindelse med det tverrfaglige temaet i skolen «folkehelse- og livsmestring» som regjeringen har besluttet innført, og i tråd med kompetansemålene i læreplaner for flere fag, blant annet norsk og samfunnsfag. Daværende Barne- og likestillingsdepartementet utarbeidet i 2013 i samarbeid med Mediekompasset (tidligere Avis i Skolen) et arbeidshefte om reklame. Forbrukerrådet, Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet) og Forbruksforskningsinstituttet SIFO bidro også i arbeidet. Heftet er sendt ut i over 130 000 eksemplarer. Heftet omtaler blant annet ulike virkemidler som blir brukt i reklame, hvilke reklamekanaler som finnes og hvordan reklame påvirker oss. Formålet med opplæringsmaterialet er å gi barn og unge sunne og bevisste holdninger til reklame og at elevene utvikler en kritisk holdning til denne. Utviklingen på området reklame og sosiale medier går raskt. Departementet planlegger derfor å oppdatere opplæringsmaterialet, blant annet ved å ta inn en omtale av nye markedsføringskanaler. Dette ble for øvrig varslet i Stortingsmeldingen om forbrukerpolitikk Meld. St. 25 (2018–2019) *Framtidas forbrukar – grøn, smart og digital*.

#UngIDag-utvalget nevnt ovenfor har også foreslått at det gjennomføres et omfattende kompetanseløft rettet mot personalet i barnehager og skoler når det gjelder likestilling, stereotypier, normkritikk, kjønn, kropp og seksualitet, jf. utredningen punkt 14. Utvalget har også forslag til hvordan et normkritisk perspektiv kan implementeres i pedagogikken.

Helse- og omsorgsdepartementet lanserte 7. juni 2019 en opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024), se Prop. 121 S (2018–2019). Opptrappingsplanen viser til at mange barn og unge opplever press i hverdagen om å gjøre det bra på skolen, i idrett og om å «se bra ut» eller ha en «fin» kropp. Det pekes på at sosiale medier kan være en arena som både fremmer og hemmer god psykisk helse og livskvalitet, og at det å bruke sosiale medier i liten grad må forstås som en kilde til stress i seg selv. Men sosiale medier kan fungere som en formidler av ulike typer press, spesielt press relatert til kropp og utseende, og forventninger om å være sosial og delta i de «riktige» sosiale aktivitetene, i tillegg til andre negative sider som blant annet økt sammenlikning med andre, økt eksponering for skadelig og støtende innhold og økt sannsynlighet for å bli mobbet på nett. Det heter at barn og unge må ha kunnskap

om og strategier for å mestre den digitale hverdagen, og at det er behov for å finne ut mer om årsakssammenhenger knyttet til barn og unges mediebruk for å kunne fremme mer målrettede tiltak. For en omtale av kroppspress, selvbilde og psykisk helse vises det til omtalen i punkt 3.4.1 i planen.

Bruk av kosmetisk kirurgi og injeksjoner er blitt normalisert blant enkelte. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) sendte 20. januar 2021 på høring forslag til lov- og forskriftsendringer for å motvirke kroppspress. Forslagene gjaldt regulering av kosmetiske inngrep, injeksjoner og behandling og tydeliggjøring av helsepersonellovens virkeområde mv. HOD foreslo blant annet at det stilles kompetansekrav for å gjennomføre visse former for kosmetiske inngrep, injeksjoner og behandling. Videre foreslo HOD at det innføres en 18-årsgrense for å få utført kosmetiske inngrep, injeksjoner eller behandling som ikke har medisinsk eller odontologisk begrunnelse. Det ble foreslått å tydeliggjøre at markedsføringsreglene som gjelder for kosmetiske inngrep også gjelder for kosmetiske injeksjoner ved bruk av fillers og legemidler.

Ved endring i merverdiavgiftsloven § 3-2 ble tidligere unntak fra merverdiavgift for kosmetisk kirurgi og behandling endret til kun å gjelde dersom inngrepet eller behandlingen er medisinsk begrunnet. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2021. Tiltaket vil sannsynligvis bidra til å heve prisen og dermed redusere etterspørselen etter slike tjenester. Indirekte kan tiltaket bidra til å redusere kroppspress.

Annonserer og andre som bidrar til kroppspress bør ta ansvar og bli bevisst sin påvirkningskraft. Et tiltak i arbeidet mot kroppspress er at annonsørene merker naturlige bilder, for eksempel med et «Naturlig!»-stempel. Annonserene står fritt til å ta i bruk et slikt stempel.

Flere høringsinstanser har bemerket at regler for markedsføring er fragmentert og uoversiktlig, er spredt over flere lover og forskrifter, underlagt forskjellige departementer, og at også håndheving er spredt på flere tilsyns- og klageorganer. Disse instansene foreslår at departementet vurderer mulighet for samordning av regelverk og tilsynsorganer for markedsføring, slik at det blir lettere tilgjengelig. Departementet vil vise til at markedsføringsloven er *lex generalis*, altså hovedloven når det gjelder markedsføring. Markedsføringsloven gjennomfører EU-direktivet om urimelig handelspraksis, som er totalharmonisert, det vil si at statene ikke kan regelfeste avvikende regler innenfor direktivets område. Formålet med

direktivet er først og fremst å ivareta forbrukernes økonomiske interesser, og bidra til fri flyt av varer og tjenester over landegrensene, se nærmere under punkt 2.2.1. Andre bestemmelser om markedsføring i spesiallover kan ha andre formål der bestemmelsene om markedsføring kun utgjør en liten del, samtidig som bestemmelsene må forstås ut fra lovens øvrige innhold. Dersom man skal fastsette et samlet regelverk for all markedsføring, vil man måtte inkludere en lang rekke elementer fra spesiallovgivning i en generell markedsføringslov. Av hensyn til sammenhengen i

spesialloven vil en rekke bestemmelser likevel vil måtte bli stående i opprinnelig lov. Slik dobbeltregulering vil innebære risiko for utilsiktede forskjeller mellom regelverkene, og man vil sannsynligvis uansett være avhengig av en viss gjenbruk eller henvisning til øvrig regelverk. Slik departementet ser det er det derfor usikkert om det vil være mulig eller hensiktsmessig å samle alt relevant regelverk om markedsføring innenfor en ny felles regulering. Veiledninger som forklarer sammenhengen mellom regelverkene kan imidlertid være hensiktsmessig og nyttig.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at det ikke vil medføre kostnader av betydning for den enkelte næringsdrivende som skal merke sin retusjerte eller på annen måte manipulerede reklame der kropp er endret. Skal reklamen utstyres med et merke, vil det være enkelt å legge på et standardisert merke, som departementet vil få utarbeidet. Merkeplikten vil dermed ikke påføre næringsdrivende utviklingskostnader.

Merkekravet kan medføre at omfanget av reklame blir mindre, fordi utenlandske annonsører velger å unnlate å reklamere i Norge, når de ikke kan benytte reklame som er retusjert eller manipulert på annen måte. Dette kan føre til at næringsdrivende som tjener penger på å leie ut arena for reklame får reduserte inntekter, for eksempel kommuner som leier ut reklameflater på offentlig kommunikasjon eller eiendom, og aviser, blader i papir eller nettsversjon. En slik mulig konsekvens av et merkekrav er det umulig å fastslå omfang av. Ingen høringsinstanser trakk frem en slik virkning i sine uttalelser.

En annen virkning av merkekravet kan bli at annonsører i større grad benytter personer med et utseende som er nær opp til idealisert utseende. Dette kan bety færre reklameoppdrag for dem som ikke har et slikt utseende.

Håndhevingen av nye regler som Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal foreta, innebærer å ta stilling til om reklame er retusjert, slik at den rammes av merkekravet, og i så fall om bildet/filmen er tilstrekkelig merket. Forbrukertilsynet må opparbeide seg kunnskap om bilde- og filmhåndtering og manipulering. Departementet legger til grunn at kostnader til håndheving av nytt merkekrav kan dekkes innenfor Forbrukertilsynets gjeldende budsjettramme.

Å lage et merke antas å medføre ubetydelig kostnad for staten. Utforming av et merke vil medføre noe arbeid med å innhente synspunkter fra ulikt hold, blant annet barn, om hvordan merket bør utformes, slik at budskapet blir forståelig.

7 Merknader til lovforslaget

Til markedsføringsloven § 2 andre ledd nytt andre punktum

Bestemmelsen pålegger annonsør og den som utformer reklame plikt til å merke reklamen i nærmere bestemte tilfeller. Bestemmelsen har ingen sammenheng med kravet i første punktum, utover at pliktsubjektene (annonsør og den som utformer reklamen) er de samme.

Både reklamebilder og reklamefilmer omfattes av merkeplikten, uansett hvor reklamen fremgår. Reklame på alle flater, medier og plattformer omfattes derfor av merkeplikten.

Uttrykket «retusjering» henspeiler på endring som foretas etter at et bilde eller en film er tatt. Merkeplikten omfatter imidlertid enhver måte å endre fremstillingen av kroppen til personen i reklamen på, ikke bare den som foretas i ettertid. Også blant annet endring av personen ved at det anvendes et filter som legges på før bilde eller film tas, omfattes. Dette kan i praksis gjøres ved enkle dataprogrammer som for eksempel filterfunksjonen i Snapchat.

Bestemmelsen omfatter endring av fremstillingen av en persons kropp, og ikke retusjering/manipulering av klær, briller eller annet som reklamepersonen har på seg.

Formålet med kravet om merking av retusjert eller på annen måte manipulert reklame er å få frem at personene i reklamen er «fikset på», at reklamen viser et feil bilde av virkelige personer, og dermed søke å redusere omfanget av kroppspress – det indre og ytre presset om å gjøre endringer i egen kropp for å bli som de idealiserte, kunstig fremstilte personene i reklamen. Det er særlig viktig å motvirke ønsket om å gjøre mer inngripende og (lang)varige endringer i eget utseende. Merkekravet gjelder endringer i kroppsfasong, størrelse eller hud. Som eksempler på hva som ofte retusjeres/manipuleres kan nevnes reklame hvor muskler er gjort større, «sixpack», midje smalere, større/mindre byste, større/mindre rompe, lengre hals, armer og bein, smalere/bredere ansikt, mindre/større nese, mindre/større øyne, forstørrede lepper. Merkekravet er generelt. Så fremt det er gjort endringer i fremstil-

lingen av kroppsfasong, størrelse eller hud, trer merkeplikten inn, uten krav til omfanget av endringen. Unntak fra den generelle merkeplikten vil fremgå av forskrift, se merknader til tredje punktum.

Med «kropp» forstås hele mennesket, også hode og ansikt. Hode er en del av kroppen, og en del av utseende- og kroppspresset handler om ansikt. Også endringer på mindre kroppsdelar i ansiktet, som nese, hake, lepper, kinn osv. har potensiale til å fremme urealistiske idealer for utseende. Også hudendringer omfattes av merkekravet. Hudfargen kan for eksempel være endret. Også andre endringer i hud kan bidra til utseendepress, for eksempel der strekkmerker, skjolder, cellulitter, arr, kviser mv. er fjernet. Når hodet anses som del av kroppen, omfattes også endringer i hårfrisyrer av merkekravet. Det samme gjør endringer i hårmengde, for eksempel endringer som fjerner viker eller skjuler manglende hår. Fjerning av kroppshår kan også bidra til utseendepress, for eksempel fjerning av hår på bryst og rygg på en mann.

Endringer i personen som fremgår i reklame kan skyldes andre virkemidler enn retusjering/manipulering, som botox eller kirurgiske inngrep, eller lyssetting da reklamen ble laget. Slike endringer omfattes ikke av merkeplikten. Det må være den som har merkeplikt, som må kunne godtgjøre at plikten til å merke reklamebilder eller -filmer ikke er overtrådt.

Det er annonsør og den som utformer reklamen som omfattes av plikten til å merke reklamen. Dette er de samme pliktsubjektene som skal sørge for at reklame ikke er i strid med kravene i første punktum. Påvirkere/Influencere vil ha merkeplikt, dersom de mottar betaling eller annen fordel for å annonsere for et produkt, tjeneste eller næringsdrivende og i den forbindelse legger ut retusjert/manipulerte bilder av selv. I enkelte tilfeller vil det være aktuelt å pålegge også andre en merkeplikt, gjennom medvirkningsansvaret i § 39 tredje ledd. Dersom for eksempel eiere av bygg og anlegg tillater reklame på bygget/anlegget mot vederlag, kan de omfattes av merkeplikten. Medvirkningsansvar kan også være aktuelt for redak-

tører og publisister, se nærmere punkt 3.6.3. Tredje ledd gir retningslinjer for håndhevingen som også omfatter nytt andre punktum.

Se de generelle merknadene punkt 3.1 til 3.6.

Til markedsføringsloven § 2 andre ledd nytt tredje punktum

Bestemmelsen gir hjemmel til å gjøre unntak fra merkeplikten i forskrift. Det er ikke enhver endring i fremstilling av originalen som bør omfattes av merkekravet. I så fall vil all ordinær redigering utgjøre merkeplikt. Om all reklame merkes, vil budskapet som ligger i merket kunne bli borte, fordi man blir «blind» for at reklamen er merket. Unntak fra den generelle merkeplikten, altså tilfeller der det gjøres endringer som ikke kan anses å bidra til utseendepress, må nedfelles i forskrift. Som endringer som ikke må merkes kan man tenke seg fjerning av en uheldig kvise eller at det er lagt på sminke, samt endringer i hårfasong.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvordan reklamen skal merkes, altså plassering og størrelse på merket, og hvordan et standardisert merke skal se ut.

Se de generelle merknadene punkt 3.2.4.

Til markedsføringsloven § 21 bokstav b

Endringen slår fast at også markedsføring som bidrar til kroppspress skal anses som urimelig og stride mot god markedsføringsskikk etter loven § 2. Bestemmelsen må ses i sammenheng med endringen i § 2 andre ledd andre punktum.

Se de generelle merknadene punkt 4.

Til markedsføringsloven § 35 andre ledd andre punktum

Bestemmelsen presiserer at Forbrukertilsynets tilsyn etter § 2 andre ledd om tilsyn ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene, kun gjelder tilsynet etter første punktum. Bestemmelsen skyldes nytt andre punktum i § 2 andre ledd.

Til markedsføringsloven § 42 første ledd første punktum

Endringen innebærer at brudd på kravet om merking av retusjert reklame i § 2 andre ledd andre punktum kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Se de generelle merknadene punkt 3.7.

Til pakkereiseloven § 24

Andre og tredje ledd var ment å være midlertidige og var gitt under koronapandemiens første fase våren 2020. Andre ledd var hjemmel til i forskrift å forlenge 14-dagersfristen for pakkereisearrangør til å tilbakebetale mottatte innbetalinger for pakkereise etter avbestilling eller avlysning. Det fulgte av tredje ledd at andre ledd oppheves etter tre måneder, med mindre Kongen har besluttet forlengelse. Det har Kongen ikke gjort.

Opphevelsen av andre og tredje ledd skyldes at disse leddene ved en inkurie er blitt stående.

Barne- og familiedepartementet

t i l r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame)

I

I lov 9. januar 2009 nr. 2 lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. gjøres følgende endringer:

§ 2 andre ledd nytt andre og tredje punktum skal lyde:

Annonser og den som utformer reklame, skal videre sørge for at reklamen der en kropps fasong, størrelse eller hud er endret ved retusjering eller annen manipulering, skal merkes. Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan reklamen skal merkes, og om unntak fra merkeplikten.

§ 21 bokstav b skal lyde:

b) spiller på sosial usikkerhet, dårlig *samvittighet*,
dårlig selvtillit eller bidrar til kroppspress,

§ 35 andre ledd andre punktum skal lyde:

Tilsynet etter § 2 annet ledd første punktum skjer likevel ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene, særlig med vekt på hvordan kvinner fremstilles.

§ 42 første ledd første punktum skal lyde:

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 2 annet ledd annet punktum, § 6, § 10, § 11, § 12, § 13, § 13 a, § 14 første ledd, § 15, § 16, § 16 a første ledd bokstav a, § 17, § 18, § 20 annet ledd eller av forskrift i medhold av § 6 femte ledd eller § 10, som anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, kan det fastsettes et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot, skal betale.

II

I lov 15. juni 2018 nr. 32 om pakkereiser og reisegaranti mv. gjøres følge endringer:

§ 24 andre og tredje ledd oppheves.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Endringene i lovens del II av lov 15. juni 2018 nr. 32 om pakkereiser og reisegaranti mv. trer likevel i kraft straks.
