

Folgenabschätzung

1. Einleitung

Seit 2013 gibt es in Norwegen ein Selbstregulierungssystem für die Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke. Evaluierungen haben gezeigt, dass dieses System Schwächen aufweist. Das System verbietet nur die Vermarktung von ungesunden Lebensmitteln und Getränken, die sich an Kinder *unter 13 Jahren* richten. Das Hauptproblem besteht jedoch darin, dass das System nur spezifische *Beschwerden* behandelt (d.h. keine aktive Aufsicht) und dass Verstöße gegen die Richtlinien keinen *Sanktionen* unterliegen. In den letzten Jahren haben mehrere Akteure außerhalb der traditionellen Lebensmittelgeschäfte ausdrücklich gegen die Richtlinien verstoßen und erklärt, dass dies keine Konsequenzen für sie hat.

Um die Gesundheit von Kindern zu schützen und die öffentliche Gesundheit zu fördern, hielt es das Ministerium daher für notwendig, zwingende Rechtsvorschriften zu erlassen, welche die Vermarktung von ungesunden Lebensmitteln und Getränken für Kinder verbieten. Der Entwurf der Verordnung zur Vermarktung basiert auf dem derzeitigen Selbstregulierungssystem und den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahr 2023. [Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor den schädlichen Auswirkungen der Lebensmittelvermarktung: WHO-Leitlinie](#), wissenschaftliche Erkenntnisse über Vermarktung und gesunde Ernährung, Erfahrungen aus anderen Ländern und die Rechte des Kindes.

Die WHO empfiehlt strengere Maßnahmen, um Kinder vor den schädlichen Auswirkungen der Lebensmittelvermarktung zu schützen. Darüber hinaus betonte das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 16. Februar 2022 zur Stärkung Europas im Kampf gegen Krebserkrankungen – hin zu einer umfassenden und koordinierten Strategie (2020/2267(INI)) die Rolle einer gesunden Ernährung bei der Prävention und Begrenzung der Inzidenz und des Wiederauftretens von Krebs. In diesem Zusammenhang unterstützt das Parlament „die Mitgliedstaaten bei der Überarbeitung der einschlägigen Bestimmungen zur Beschränkung der Werbung für gesüßte Getränke und verarbeitete Lebensmittel mit hohem Fett-, Salz- bzw. Zuckergehalt, einschließlich Werbung in den sozialen Medien“ (Punkt 19).

2. Norwegische Politik und gesundheitliche Herausforderungen

Im Jahr 2010 billigte die Weltgesundheitsversammlung Empfehlungen zur Regulierung der Vermarktung von Lebensmitteln und Getränken an Kinder und forderte die Mitgliedstaaten auf, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu ergreifen. Im Juli 2023 veröffentlichte die WHO eine überarbeitete Leitlinie zu Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor den schädlichen Auswirkungen der Lebensmittelvermarktung. Die Leitlinien betonen die Notwendigkeit, alle Kinder vor derartiger Vermarktung zu schützen und dass dies im Zusammenhang mit den Rechten des Kindes gesehen werden muss. Die WHO empfiehlt den Mitgliedstaaten, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Vermarktung von Lebensmitteln mit hohem Gehalt an gesättigten Fettsäuren, Transfetten, Zucker und/oder Salz, denen Kinder ausgesetzt sind, einzuschränken. Darüber hinaus sollten solche Maßnahmen (1) verbindlich sein, (2) Kinder aller Altersgruppen schützen, (3) auf einem von Behörden erstellten Nährwertprofilmodell basieren, (4) umfassend genug sein, um das Risiko einer

Verlagerung der Vermarktung auf andere Kanäle, auf andere Bereiche desselben Kanals oder auf verschiedene Altersgruppen zu minimieren und (5) den Einfluss der Lebensmittelvermarktung begrenzen.

Das Ministerium hält es für wichtig, die Empfehlungen der WHO zum Schutz von Kindern vor der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke einzuhalten. Dies steht angesichts der Auslegungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes auch im Einklang mit den Verpflichtungen Norwegens aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

Im Weißbuch der Regierung zur öffentlichen Gesundheit (Meld. St. 15 (2022–2023)) wurde festgestellt, dass das derzeitige Selbstregulierungssystem zum Schutz von Kindern vor der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke nicht ausreichend ist und dass die Regierung „verschiedene Maßnahmen“ in Erwägung ziehen würde, um Kinder besser vor einer solchen Vermarktung zu schützen. Als das Weißbuch im Juni 2023 im Parlament beraten wurde, wurde die Regierung aufgefordert, ein Verbot der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke für Kinder unter 18 Jahren zu erlassen. Der aktuelle Entwurf der Verordnung über die Vermarktung ist die Folgemaßnahme der Regierung zu dem parlamentarischen Antrag.

Die norwegische Bevölkerung, einschließlich Kinder, isst nicht in Übereinstimmung mit den norwegischen Ernährungsrichtlinien. Die Aufnahme von gesättigten Fettsäuren und Salz ist deutlich höher als empfohlen. Die Aufnahme von zugesetztem Zucker ist ebenfalls höher als empfohlen. Umfragen unter Kindern und Jugendlichen in Norwegen zeigen die gleichen Herausforderungen. Kinder und Jugendliche essen zu wenig Gemüse, Obst und Fisch und konsumieren zu viel Zucker, Salz und gesättigte Fette. Die Umfragen zeigen auch, dass es sozioökonomische Unterschiede in der Ernährung gibt. Die Aufnahme von Lebensmitteln und Getränken mit einem hohen Gehalt an Zucker, Fett und/oder Salz zeigt einen deutlichen sozialen Gradienten in den sozioökonomischen Gruppen, wobei die häufigere Aufnahme in den unteren sozioökonomischen Gruppen zu beobachten ist.

Eine ungesunde Ernährung ist sowohl in Norwegen als auch im Rest der Welt einer der wichtigsten Risikofaktoren für nicht übertragbare Krankheiten wie Herzinfarkt, Schlaganfall, Typ-2-Diabetes, mehrere Krebsarten und vorzeitigen Tod. In Norwegen ist die Ernährung der wichtigste modifizierbare Risikofaktor für Krankheiten und vorzeitigen Tod nach dem Tabakkonsum. Die Ernährung spielt auch eine wichtige Rolle bei drei anderen Risikofaktoren, die zu Krankheit und vorzeitigem Tod beitragen: hoher Nüchternblutzucker, Bluthochdruck und Übergewicht einschließlich Adipositas. Kinder mit Adipositas haben ein erhöhtes Risiko für Typ-2-Diabetes, Asthma, Atembeschwerden, Muskel-Skelett-Erkrankungen, Risikofaktoren für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, einschließlich Bluthochdruck und hoher Cholesterin- und Triglyceridspiegel (schädliche Lipide) im Blut, Insulinresistenz und psychische Herausforderungen. Darüber hinaus besteht ein starker Zusammenhang zwischen Übergewicht oder Adipositas als Kind und Übergewicht oder Adipositas als Erwachsener. Da Essgewohnheiten bis ins Erwachsenenalter hinein bestehen bleiben, ist es wichtig, dass Kinder bereits in jungen Jahren gute Ernährungsgewohnheiten entwickeln. Lebensmittel mit hohem Fettgehalt (insbesondere gesättigte Fettsäuren und Transfettsäuren), Zucker und/oder Salz, die hier als ungesunde Lebensmittel bezeichnet werden, tragen zu einer ungesunden Ernährung und ernährungsbedingten Krankheiten wie Übergewicht und Adipositas bei. Die

Ernährung hat auch Einfluss auf die Zahngesundheit. Lebensmittel mit Zuckerzusatz erhöhen das Kariesrisiko und Getränke mit niedrigem pH-Wert erhöhen das Risiko einer Zahnerosion. Basierend auf den Auswirkungen, welche die Ernährung auf die Gesundheit hat, ist es wünschenswert, dass die Bevölkerung im Einklang mit den nationalen Ernährungsempfehlungen isst.

Studien zeigen, dass die Vermarktung von ungesunden Lebensmitteln und Getränken sich negativ auf die Lebensmittelauswahl von Kindern oder die beabsichtigte Lebensmittelauswahl, die Ernährung und die Wünsche von Kindern an Eltern sowie die Entwicklung von Normen für den Lebensmittelkonsum von Kindern auswirkt. Studien zeigen einen breiten Einsatz von Vermarktungstechniken, wie die Verwendung von Prominenten, Geschenken/Anreizen, Spielen, Farben, Animationen, kindlicher Sprache usw. und dass eine derartige Vermarktung auch in Norwegen stattfindet. Darüber hinaus geben insgesamt 40 Prozent der Eltern mit Kindern unter 16 Jahren an, dass sie besorgt sind, dass ihre eigenen Kinder viel Werbung für Lebensmittel und Getränke ausgesetzt sind und dies als Belastung für ihre Kinder empfinden. Darüber hinaus wirkt sich die Platzierung von Produkten an Verkaufsstellen auch auf die Aufnahme und damit auf die Gesundheit aus. Das Ministerium hat in den letzten Jahren eine Entwicklung mit erhöhten Verkäufen von Süßigkeiten in Spielzeuggeschäften und auch eine Zunahme von spezialisierten Süßwarengeschäften festgestellt.

Norwegen erreicht die Ziele des Nationalen Aktionsplans für eine gesündere Ernährung (2017–2023) nicht. Die derzeitigen Maßnahmen und Interventionen scheinen nicht die gewünschte Wirkung auf die Ernährung der Bevölkerung zu haben. Aus diesem Grund müssen zusätzliche Maßnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung umgesetzt werden.

Alle Kinder haben Anspruch auf eine gute Gesundheit. Strukturelle Maßnahmen sind wichtige Instrumente, um eine gesunde Ernährung zu fördern und eine gesunde Ernährungsumgebung zu erleichtern, da sie die Lebensmittelwahl der Bevölkerung und damit das Krankheitsrisiko beeinflussen. Erfahrungen und Kenntnisse aus anderen Bereichen der öffentlichen Gesundheit, wie Alkohol und Tabak, deuten ebenfalls darauf hin, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen Vermarktung, Nachfrage und Konsum gibt. Daher ist es wichtig, dass Kinder vor der Vermarktung ungesunder Produkte geschützt werden.

Es wird erwartet, dass die Einschränkung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke im Laufe der Zeit den Konsum solcher Produkte bei Kindern verringern wird. Dies könnte die allgemeine Ernährung und andere gesundheitliche Ergebnisse wie ernährungsbedingte Krankheiten verbessern, die Zahngesundheit verbessern und das Risiko von Übergewicht und Adipositas verringern.

Das Ministerium verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz für Herausforderungen im Zusammenhang mit ernährungsbedingten Krankheiten, einschließlich Übergewicht und Adipositas. Die Regulierung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke ist nur eines von mehreren politischen Instrumenten und Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets. Wichtig sind zudem die Zusammenarbeit mit der Lebensmittelindustrie durch die öffentlich-private Partnerschaft für eine gesündere Ernährung, sowie gezielte

Aufklärung und andere Maßnahmen, die sich beispielsweise an Kindergärten und Schulen richten. Die Maßnahmen sind komplementär und sollten gemeinsam zu einer gesunden Ernährung und einem gesunden Lebensmittelumfeld beitragen. Das Ministerium hält es für besonders wichtig, die Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder im Rahmen der Ernährungspolitik zu regulieren. Dies wird dazu beitragen, die Nachfrage von Kindern nach ungesunden Produkten zu reduzieren und langfristig zu einer besseren Ernährung der Bevölkerung beizutragen. Die Beschränkung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder kann auch als weniger invasiv angesehen werden als viele andere Ernährungsmaßnahmen. Darüber hinaus haben die WHO, die OECD und eine Expertengruppe aus Norwegen die Einschränkung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke als kosteneffiziente Maßnahme genannt.

3. Die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften über die Vermarktung von Lebensmitteln

Der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung hat seine Rechtsgrundlage im norwegischen Lebensmittelgesetz Abschnitt 10 (Vermarktungsverbot) und im vorgeschlagenen neuen Abschnitt 26 a (Geldstrafen bei Verstößen). Das Ministerium ist der Ansicht, dass Abschnitt 10 Absatz 2 dem Ministerium bereits heute ausreichende gesetzliche Befugnisse für den Entwurf der Verordnung über Vermarktung verleiht, aber um Unsicherheiten zu vermeiden, hat die Regierung vorgeschlagen, die Bestimmung zu ändern und einen dritten Absatz hinzuzufügen, in dem eindeutig festgelegt ist, dass solche Verordnungen erlassen werden können.

3.1. Ziel

Ziel des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitt 1, ist die Förderung der öffentlichen Gesundheit durch die Förderung einer gesunden Ernährung und damit die Verhinderung von Adipositas und ernährungsbedingten Krankheiten in der Bevölkerung durch ein Verbot der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke für Kinder.

3.2. Geltungsbereich

Da die Rechtsgrundlage für den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung das norwegische Lebensmittelgesetz ist, bedeutet dies, dass die Subjekte, die ihre Vermarktungspraxis den neuen Regeln anpassen müssen, diejenigen sind, die Lebensmittel in Norwegen herstellen, verkaufen und vermarkten oder sich speziell an norwegische Verbraucher richten.

Das Ministerium schlägt im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung in Abschnitt 4 vor, dass die Vermarktung von ungesunden Produkten, die sich an Kinder richten, verboten wird. Nach norwegischem Recht sind Kinder alle Personen unter 18 Jahren. Aus Klarheitsgründen wird dies auch in Abschnitt 3 Buchstabe a definiert.

Der Begriff „Vermarktung“ wird im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitt 3, als „jede Form der Kommunikation oder Handlung zu Vermarktungszwecken“ definiert. Vermarktungszwecke bestehen, wenn das Ziel der Kommunikation oder Maßnahme darin besteht, den Verkauf an Verbraucher zu fördern.“

Einige Arten von Vermarktung sollten immer als auf Kinder ausgerichtet und daher verboten angesehen werden, siehe die Auflistung im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung Abschnitt 4 zweiter Absatz. Für andere Arten von Vermarktung ist eine vorgeschlagene Liste von Bewertungskriterien in Abschnitt 4 Absatz 3 des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung aufgeführt. Die Aufzählung ist beispielhaft.

Auch die Vermarktung von Produkten des Anhangs I, die sich an Erwachsene richtet und diese zum Kauf derartiger Produkte an Kinder anregt, fällt unter das Verbot, vgl. Entwurf der Verordnung über die Vermarktung Abschnitt 4 Absatz 4.

Im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitt 4 Absatz 5, werden Unternehmer allgemein aufgefordert zu berücksichtigen, dass jegliche Werbung von Kindern gesehen oder gehört werden kann, und dass daher bei der Vermarktung von Produkten, die unter Anhang I fallen, an Erwachsene Vorsicht geboten ist.

Die Präsentation und die Platzierung von Produkten sind eine wichtige Vermarktungstechnik. Daher heißt es in Abschnitt 5 des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung, dass Produkte, die unter Anhang I fallen, „nicht an Verkaufsstellen in Verbindung mit anderen Produkten und Dienstleistungen, die Kinder ansprechen, wie Spielzeug, Kinderbücher, Spiele und dergleichen, ausgestellt werden dürfen“. Die Regel gilt nur für Verkäufe in Geschäften.

3.3. Produkte, die unter den Entwurf der Vermarktungsvorschriften fallen

Die Arten von Lebensmitteln und Getränken, die unter das Verbot fallen, sind in einem Anhang zum Entwurf der Verordnung über die Vermarktung aufgeführt. Dies sind Lebensmittel und Getränke, deren Aufnahme begrenzt sein sollte und die keinen großen Teil der Ernährung ausmachen sollten. Produkte, die gemeinhin als ungesund bezeichnet werden, wie Süßigkeiten, Erfrischungsgetränke, Schokolade, Snacks, Eiscreme, Kuchen usw., sollten keinesfalls an Kinder vermarktet werden, siehe Anhang I Kategorie 1 bis 6. Für andere Produkte, z. B. Milch, Getreide, Joghurt und Fast Food, werden Nährstoffschwellen verwendet, um nur die ungesündesten Produkte in diese Kategorien einzubeziehen, siehe Anhang I Kategorie 7 bis 11. So fallen beispielsweise nur Joghurt und Getreide mit einem hohen Zuckergehalt unter den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung.

Bei der Festlegung, welche Lebensmittel und Getränke durch den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung geregelt werden sollten, wurde Folgendes berücksichtigt: das Nordic Keyhole Label, das aktualisierte Nährwertprofilmodell der WHO (2023) und die Produktliste, die im aktuellen norwegischen Selbstregulierungssystem verwendet wird, das seit 2013 in Kraft ist. Insgesamt sind die unter Anhang I fallenden Lebensmittel und Getränke reich oder relativ reich an Fetten, Zucker, Süßungsmitteln, Energie oder Salz und/oder enthalten wenig Ballaststoffe. Darüber hinaus sollte die Liste in Anhang I für die Industrie einfach zu verwenden sein.

3.4. Ausnahmen vom Verbot

Das Vermarktungsverbot umfasst auch das Sponsoring von Produkten, die unter Anhang I fallen, sowie die Verwendung ihres Namens und ihres Logos. Sponsoring, das sich nur auf den Firmennamen oder das Logo bezieht, fällt nicht unter das Verbot, vgl. Entwurf der

Verordnung über die Vermarktung Abschnitt 6 Buchstabe a. Das Ministerium hat jedoch um Beiträge aus der öffentlichen Konsultation zu der Frage gebeten, ob diese Ausnahme nur gelten sollte, wenn der Firmenname nicht mit einem unter Anhang I fallenden Produktnamen übereinstimmt.

Ziel der Rechtsvorschriften ist es, die Vermarktungspraktiken zu regeln, nicht um spezifische Produkte zu verbieten. So heißt es in Abschnitt 6 Buchstabe b des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung, dass das Vermarktungsverbot nicht „die Gestaltung des Produktes“ umfasst. Zum Beispiel wird ein Produkt, das als eine berühmte Zeichentrickfigur geformt ist, die bei Kindern beliebt ist, nicht gegen das Vermarktungsverbot verstoßen.

Darüber hinaus sieht der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung Abschnitt 6 Buchstabe c eine Ausnahme für Verpackungen und Umhüllungen vor, es sei denn, sie dienen der Anlockwirkung gemäß Abschnitt 4 Absatz 3 Buchstabe e oder sind von einer Art, die das Produkt zweitrangig macht. Die in Abschnitt 4 Absatz 3 Buchstabe e aufgeführten Wirkungen sind „die Verwendung von Geschenken, Spielzeug, Gutscheinen, Rabatten, Sammlerstücken, Wettbewerben oder Spielen, die besonders Kinder ansprechen können“. Der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung bezieht sich somit auf Vermarktungsmaßnahmen, bei denen Verpackungen und Umhüllungen ausgenutzt werden, um Kinder dazu zu verleiten, ungesunde Lebensmittel und Getränke zu kaufen.

Es gibt auch Ausnahmen vom Verbot der allgemeinen Anzeige von Produkten am Verkaufsort sowie neutrale/sachliche Produktinformationen auf Websites und am Verkaufsort. Dies ist im Entwurf der Vermarktungsregelung in den Abschnitten 6 Buchstaben d und e festgelegt.

3.5. Aufsicht und Übergangszeitraum

Die norwegische Gesundheitsdirektion wird die neuen Rechtsvorschriften überwachen, während Beschwerden vom Marktrat bearbeitet werden, vgl. Abschnitt 7 des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung.

Die Direktion kann Sanktionen wie Zwangsgelder oder Vertragsverletzungsgebühren verhängen, vgl. den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitte 8 und 9.

Es wird auch vorgeschlagen, der Industrie eine Übergangsfrist von sechs Monaten einzuräumen, um sich an die neuen Rechtsvorschriften anzupassen, vgl. den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitt 10.

4. Die Rechte des Kindes

Gemäß Artikel 104 der norwegischen Verfassung sind die Interessen des Kindes bei Handlungen und Entscheidungen in Bezug auf Kinder vorrangig zu berücksichtigen. Das Wohl des Kindes ist ein Grundsatz, der die Handlungen der Behörden, die Bestimmung der anwendbaren Gesetze und die Auslegung der Normen des Rechtssystems leiten sollte. Dies ergibt sich aus Artikel 3.1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK), das am 8. Januar 1991 von Norwegen ratifiziert wurde:

„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, unabhängig davon, ob sie von öffentlichen oder privaten Sozialeinrichtungen, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen durchgeführt werden, ist das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung.“

Darüber hinaus hat das Kind gemäß Artikel 24 der KRK das Recht „auf den höchsten Gesundheitsstandard“. Dieses Recht sollte auch in Bezug auf die in Artikel 6 vorgesehenen Rechte gesehen werden, in dem es heißt: „Die Vertragsstaaten erkennen an, dass jedes Kind das ihm innewohnende Recht auf Leben hat“ und „Die Vertragsstaaten gewährleisten so weit wie möglich das Überleben und die Entwicklung des Kindes.“

In Bezug auf Werbung ist der Allgemeine Kommentar Nr. 15 (2013) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes über das Recht des Kindes auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard von besonderem Interesse. Der Kommentar betont in Punkt 47:

„Die Staaten sollten sich auch mit Adipositas bei Kindern befassen, da sie mit Bluthochdruck, frühen Markern für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Insulinresistenz, psychologischen Auswirkungen, einer höheren Wahrscheinlichkeit von Adipositas bei Erwachsenen und vorzeitigem Tod verbunden ist.“ Der Kontakt von Kindern mit „Fastfood“, das reich an Fett, Zucker oder Salz ist, energiereich und arm an Mikronährstoffen ist sowie mit Getränken mit hohem Koffeingehalt oder anderen potenziell schädlichen Substanzen sollte begrenzt werden. Die Vermarktung dieser Substanzen– insbesondere wenn sich diese Vermarktung auf Kinder konzentriert – sollte reguliert und ihre Verfügbarkeit in Schulen und an anderen Orten kontrolliert werden.“

Von Interesse ist auch der Allgemeine Kommentar Nr. 16 (2013) zu den staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Auswirkungen des Unternehmenssektors auf die Rechte des Kindes. Dieser Kommentar bezieht sich auf den Artikel 6 der KRK, d.h. das inhärente Recht auf Leben und die größtmögliche Gewährleistung des Überlebens und der Entwicklung des Kindes, was einige Geschäftstätigkeiten einschränken kann. Der Kommentar hebt insbesondere unter Punkt 19 Folgendes hervor:

„Die Vermarktung von Produkten wie Zigaretten und Alkohol sowie von Lebensmitteln und Getränken mit hohem Gehalt an gesättigten Fettsäuren, Transfettsäuren, Zucker, Salz oder Zusatzstoffen an Kinder kann sich langfristig auf ihre Gesundheit auswirken.“

Und weiter unter Punkt 20:

„Die Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 6 in Bezug auf den Unternehmenssektor müssen an den Kontext angepasst werden und Präventivmaßnahmen wie eine wirksame Regulierung und Überwachung der Werbe- und Marketingbranchen umfassen.“

5. Beurteilung des EWR-Rechts

5.1. Einleitung

Der Entwurf der Vermarktungsvorschriften muss dem Rechtsrahmen entsprechen, der in harmonisierten Verordnungen festgelegt ist, die in das EWR-Abkommen aufgenommen wurden. In Bereichen, in denen keine harmonisierten Vorschriften festgelegt wurden, können unter bestimmten Bedingungen nationale Vorschriften eingeführt werden. Diese nationalen Vorschriften dürfen jedoch den Handel mit Waren und Dienstleistungen zwischen den EWR-Mitgliedstaaten nicht behindern. Ausnahmen können gemacht werden, wenn die nationale Regelung dem öffentlichen Interesse entspricht, zur Erreichung des Zwecks geeignet ist, nicht über das erforderliche Maß hinausgeht und nicht diskriminierend ist.

5.2. Harmonisierte EWR-Vorschriften

Richtlinie 2005/29/EG regelt *unlautere Geschäftspraktiken gegenüber Verbrauchern* im Binnenmarkt. Es ist nicht möglich, nationale Vorschriften über das Inverkehrbringen zu erlassen, die von der Richtlinie in ihrem Anwendungsbereich abweichen. Die Richtlinie erfasst jedoch nur Handlungen, die geeignet sind, den wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu schaden, und harmonisiert die aus gesundheitlichen Gründen erlassenen Vorschriften nicht, vgl. Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie, vgl. Präambel 9. Somit steht die Richtlinie den norwegischen Vorschriften über das Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel, die sich an Kinder richten, nicht entgegen.

Richtlinie 2010/13/EU über *audiovisuelle Mediendienste* enthält Vorschriften über Werbung im Fernsehen, audiovisuelle Abrufdienste und Videoplattformdienste. Ziel der Richtlinie ist es unter anderem, den freien Verkehr audiovisueller Mediendienste im EWR zu gewährleisten, die Verbraucher zu schützen und die kulturelle Vielfalt und Medienfreiheit zu fördern.

Die Richtlinie ist eine Mindestvorschrift. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf Anbieter audiovisueller Mediendienste und Videoplattformen, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, strengere oder detailliertere Vorschriften in den von der Richtlinie geregelten Bereichen erlassen können, wenn dies mit dem EWR-Recht im Allgemeinen im Einklang steht.

Das Grundprinzip der Richtlinie ist das „Ursprungslandprinzip“. Damit soll sichergestellt werden, dass Rundfunkveranstalter und Anbieter audiovisueller Abrufdienste ihre Programme im gesamten EWR anbieten können, ohne die Vorschriften in den harmonisierten Bereichen einhalten zu müssen, die nicht in dem Land gelten, von dem aus sie senden. Die Richtlinie sieht jedoch teilweise Ausnahmen vor. Nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie können gegen einen Dienstleistungserbringer geeignete Maßnahmen ergriffen werden, wenn sich der betreffende Akteur in einem anderen EWR-Staat niedergelassen hat, um strengere nationale Vorschriften zu umgehen. Voraussetzung ist, dass die Konsultation mit dem Entsendeland zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen führt. Die in solchen Fällen getroffenen Maßnahmen müssen objektiv erforderlich sein, in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden und in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erreichenden Zielen stehen.

Gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie fördern die Mitgliedstaaten die Nutzung der Ko- und Selbstregulierung durch Verhaltensnormen für audiovisuelle kommerzielle Kommunikation in oder im Zusammenhang mit Kinderprogrammen für Lebensmittel und Getränke, die „Nährstoffe und andere Substanzen mit ernährungsphysiologischer oder physiologischer Wirkung, insbesondere Fette, Transfettsäuren, Salz oder Natrium und Zucker, enthalten, die gemäß den Empfehlungen keinen übermäßigen Teil der Gesamternährung darstellen sollten“. Gleiches gilt für Video-Sharing-Plattformen, vgl. Artikel 28b Absatz 2. In Norwegen gibt es ein vollständiges Verbot der Ausstrahlung von Werbung im Zusammenhang mit Kinderprogrammen oder Werbung, die sich speziell an Kinder in Rundfunk- oder audiovisuellen Abrufdiensten richtet. Es ist daher nicht notwendig, eine solche Koregulierung für die kommerzielle Kommunikation von ungesunden Lebensmitteln und Getränken in Kinderprogrammen in Betracht zu ziehen.

Da es sich bei der Richtlinie um eine Mindestrichtlinie handelt, können die Mitgliedstaaten in Bezug auf die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter audiovisueller Mediendienste strengere oder detailliertere Vorschriften in den von der Richtlinie geregelten Bereichen erlassen. Der Entwurf der Vermarktungsvorschriften richtet sich hauptsächlich an andere Akteure als die, die durch die Richtlinie geregelt sind. Aus der Präambel 10 der Richtlinie (EU) 2018/1808 ergibt sich, dass es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) möglich ist, das Recht auf Erbringung von Dienstleistungen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zu beschränken, sofern diese Beschränkungen gerechtfertigt, verhältnismäßig und erforderlich sind. Daher sollte ein Mitgliedstaat bestimmte Maßnahmen zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes ergreifen können, solange diese Maßnahmen nicht in die durch die Richtlinie 2010/13/EU harmonisierten Bereiche fallen.

Das Ministerium ist daher der Auffassung, dass die Richtlinie dem Entwurf der Verordnung über die Vermarktung nicht entgegensteht, und verweist auf die nachstehende Bewertung der Begründungen durch das Ministerium.

Richtlinie 2000/31/EG regelt *Dienste der Informationsgesellschaft*. Ziel der Richtlinie ist es, den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Beispiele für Informationsdienste sind elektronische Vertragsabschlüsse, z.B. in Form von Käufen in einem Online-Shop. Vermarktung über das Internet oder in sozialen Medien stellt ebenfalls einen Informationsdienst dar.

Die Richtlinie beruht auf dem „Niederlassungslandprinzip“, vgl. Artikel 3 Absätze 1 und 2. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die von anderen Staaten gesendeten Dienste nicht einschränken können. Artikel 3 Absatz 4 sieht jedoch die Möglichkeit vor, Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten einzuschränken oder zu regulieren, unter anderem zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.

Daher ist das Ministerium der Auffassung, dass die Richtlinie 2000/31/EG dem Entwurf der Verordnung über die Vermarktung nicht entgegensteht, und verweist auf die nachstehende Beurteilung der Begründungen durch das Ministerium.

Richtlinie 2006/123/EG regelt die Bereitstellung von *grenzüberschreitenden Dienstleistungen*. Die Richtlinie regelt Dienstleistungen im Allgemeinen, einschließlich Vermarktungsdienstleistungen. Gemäß der Richtlinie darf die Freiheit der in anderen

Mitgliedstaaten niedergelassenen Dienstleistungserbringer, ihre Dienste anzubieten, grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Es ist jedoch möglich, unter bestimmten Bedingungen, wie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, Ausnahmen zu machen, vgl. Artikel 16 der Richtlinie.

Es liegt auf der Hand, dass ein Vermarktungsverbot für bestimmte Lebensmittel eine Beschränkung des freien Verkehrs von Werbedienstleistungen darstellt, vgl. Artikel 36 des EWR-Abkommens. Selbst wenn eine Maßnahme als Beschränkung angesehen wird, kann sie dennoch rechtmäßig sein, wenn sie im öffentlichen Interesse gerechtfertigt ist und die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit erfüllt, vgl. Artikel 33 des EWR-Abkommens. Siehe unten die Beurteilung der Begründungen durch das Ministerium.

Verordnung (EG) Nr. 178/2002 legt Anforderungen für das *Lebensmittelrecht* fest. Die Verordnung über das Lebensmittelrecht gewährleistet ein hohes Maß an Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen, vgl. Artikel 1. Artikel 16 der Lebensmittelrechtsverordnung lautet:

„Unbeschadet spezifischerer Bestimmungen des Lebensmittelrechts dürfen die Verbraucher durch die Etikettierung, Werbung und Aufmachung von Lebensmitteln und Futtermitteln, einschließlich ihrer Form, ihres Aussehens oder ihrer Verpackung, der verwendeten Verpackungsmaterialien, ihrer Anordnung und der Umgebung, in der sie angezeigt werden, sowie der über sie bereitgestellten Informationen unabhängig vom Medium nicht irreführt werden.“

Nach ihrem Wortlaut umfasst diese Bestimmung "Informationen über" Lebensmittel "unabhängig vom Medium". Dies bedeutet, dass die Vermarktung von Lebensmitteln und Getränken, z.B. in Form von Fernsehwerbung, unter die Bestimmung fällt. Die Bestimmung gilt nur für irreführende Vermarktung, vgl. die Formulierung, dass die Verbraucher durch die Etikettierung, Werbung und Aufmachung von Lebensmitteln nicht irreführt werden dürfen.

Die im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung vorgeschlagenen Vermarktungsverbote werden andere Aspekte als irreführende Vermarktung regeln. Das Bewertungsthema dort ist, dass ungesunde Lebensmittel, die an Kinder vermarktet werden, negativ zur Gesundheit von Kindern beitragen. Der Vorschlag beinhaltet daher die Regelung eines Bereichs, der nicht unter die Verordnung über das Lebensmittelrecht fällt. Diese Verordnung steht daher der Festlegung der im Entwurf der Verordnung über das Inverkehrbringen vorgeschlagenen Vorschriften nicht entgegen.

Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 soll den Verbraucherschutz in Bezug auf *Informationen über Lebensmittel* gewährleisten und enthält eine Reihe von Anforderungen an "Lebensmittelinformationen". Gemäß Artikel 38 der Lebensmittelinformationsverordnung dürfen die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften zu Fragen, die durch die Lebensmittelinformationsverordnung harmonisiert werden, nicht erlassen, es sei denn, dies ist nach EU-/EWR-Recht zulässig. In Artikel 38 Absatz 2 wird betont, dass die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften zu Fragen einführen können, die in der Lebensmittelinformationsverordnung nicht harmonisiert sind, solange diese Vorschriften den freien Warenverkehr, der mit der Lebensmittelinformationsverordnung im Einklang steht,

nicht verbieten, verhindern oder einschränken. Artikel 39 enthält triftige Gründe für zusätzliche nationale Vorschriften, wie den Schutz der öffentlichen Gesundheit oder der Verbraucher. Nationale Vorschriften sollten den freien Warenverkehr, der mit der Lebensmittelinformationsverordnung im Einklang steht, nicht behindern, vgl. Präambel 49.

Der Begriff „Lebensmittelinformation“ wird in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung wie folgt definiert:

„Informationen über ein Lebensmittel, das der Endverbraucher in Form eines Etiketts, eines anderen beiliegenden Materials oder auf andere Weise erhält, einschließlich moderner technologischer Werkzeuge oder mündlicher Kommunikation“

Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass "Lebensmittelinformation" auch die "Kennzeichnung" umfasst. Dieser Begriff ist in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe j der Lebensmittelinformationsverordnung definiert. Die Definition umfasst Informationen, die physisch mit einem bestimmten Lebensmittel verbunden sind, z.B. durch Angabe auf der Verpackung des Produkts. Darüber hinaus umfasst es Informationen, die auf andere Weise in physischer Verbindung mit dem Produkt bereitgestellt werden, z.B. im Zusammenhang mit Hinweisen in Geschäften.

Die Lebensmittelinformationsverordnung unterscheidet zwischen den drei Begriffen „Lebensmittelinformation“, „Werbung“ und „Präsentation“, sodass die beiden letztgenannten Begriffe nicht unter den Begriff „Lebensmittelinformation“ fallen. Dies wird im Erwägungsgrund 20 und Artikel 7 Absatz 1 klargestellt, wonach „Lebensmittelinformationen“ nicht irreführend sein dürfen, da sich aus Artikel 7 Absatz 4 Buchstaben a und b ergibt, dass dieses Verbot auch für „Werbung“ und „Präsentation von Lebensmitteln“ gilt. Die meisten Bestimmungen der Lebensmittelinformationsverordnung zielen ausdrücklich auf „Lebensmittelinformation“ ab. Darüber hinaus ergibt sich aus bestimmten Bestimmungen, dass sie auch für „Präsentation“ und „Werbung“ gelten. Die Vorschriften der Lebensmittelinformationsverordnung gelten daher nur für „Präsentation“ und „Werbung“, wenn dies in spezifischen Bestimmungen ausdrücklich festgelegt ist.

Die Präsentation von Lebensmitteln umfasst die Form und Verpackung des Produktes, vgl. die folgenden Klarstellungen in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b: „insbesondere die Form, das Aussehen oder die Verpackung der Lebensmittel, das verwendete Verpackungsmaterial, die Anordnung der Lebensmittel und die Bedingungen ihrer Präsentation“. Weitere Regeln zur "Präsentation" befassen sich mit der Darstellung von Lebensmittelinformationen, z.B. wie der Nährwertgehalt und die Angaben auf dem Produkt anzugeben sind. Die Verordnung enthält keine besonderen Vorschriften über die Vermarktung oder die Art und Weise, wie die Produkte präsentiert werden können/müssen, über die oben genannten hinaus. Der Begriff „Werbung“ wird wie folgt definiert, vgl. die Bezugnahme in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g auf die Begriffsbestimmung in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung:

"jede Form der Darstellung im Zusammenhang mit geschäftlichen, industriellen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeiten, um die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen, einschließlich Immobilien, Rechte und Pflichten, zu fördern"

Die Vorschriften der Lebensmittelinformationsverordnung über Werbung beschränken sich auf Vorschriften, nach denen die Vermarktung von Lebensmitteln den Verbraucher nicht irreführen darf.

Die Gestaltung der Verpackung fällt unter die Vorschriften über die Präsentation in der Lebensmittelinformationsverordnung, zusätzlich zu der Tatsache, dass die Kennzeichnung auf der Verpackung unter die Vorschriften über die Lebensmittelinformation fällt. Nationale Anforderungen an Änderungen des Verpackungsdesigns dürfen die Unternehmen nicht daran hindern, die Anforderungen der Lebensmittelinformationsverordnung zu erfüllen. Darüber hinaus dürfen keine nationalen Anforderungen eingeführt werden, die eine Änderung der Marke/des Namens des Produktes erfordern, vgl. Artikel 17 über den Namen des Lebensmittels.

In E-2/12 *HOB-Vin*, entschied der EFTA-Gerichtshof, dass Versuche, ein Produkt wegen der Gestaltung der Verpackung zu verbieten, unter die Vorschriften der früheren Etikettierungsrichtlinie über die Etikettierung und nicht die Präsentation fielen. Der Fall ist nach wie vor relevant, da die Definition dessen, was als Kennzeichnung gilt, in der Lebensmittelinformationsverordnung ähnlich ist. In dem Fall ging es um anstößige Inhalte auf Alkoholverpackungen. Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass die damalige Markenrichtlinie keine Vorschriften über anstößige Inhalte enthalte und dass die Situation daher grundsätzlich nicht harmonisiert sei (siehe Absätze 64-67). Darüber hinaus wurde der Ausschluss des Produkts aufgrund der Gestaltung der Verpackung als Handelshemmnis angesehen, da die Etikettierung ansonsten den Anforderungen der Etikettierungsrichtlinie entsprach (siehe Absätze 68-71). Der Gerichtshof prüfte sodann, ob das Handelshemmnis gerechtfertigt war, und gelangte zu dem Schluss, dass das Handelshemmnis nicht im Hinblick auf den Schutz der Verbraucher gerechtfertigt werden konnte. Der Fall ist für die Klärung des Handlungsspielraums für nationale Vorschriften relevant, die Beschränkungen für Verpackungen vorsehen, die unter die Kennzeichnung oder Präsentation fallen, da letztere in der Lebensmittelinformationsverordnung weniger geregelt ist.

Die Bestimmung über Werbung in der Lebensmittelinformationsverordnung gilt nur für irreführende Vermarktung. Die im Entwurf der Verordnung über die Vermarktung vorgeschlagenen Vermarktungsverbote werden andere Aspekte als irreführende Vermarktung regeln. Das Bewertungsthema dort ist, dass ungesunde Lebensmittel, die an Kinder vermarktet werden, negativ zur Gesundheit von Kindern beitragen. Der Vorschlag beinhaltet somit die Regulierung eines Bereichs, der nicht unter die Lebensmittelinformationsverordnung fällt. Diese Verordnung steht daher der Festlegung der im Entwurf der Verordnung über das Inverkehrbringen vorgeschlagenen Vorschriften nicht entgegen.

In Artikel 38 Absatz 2 der Lebensmittelinformationsverordnung wird betont, dass die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften zu Fragen einführen können, die durch die Verordnung nicht harmonisiert sind, solange diese Vorschriften den freien Warenverkehr, der mit der

Verordnung im Einklang steht, nicht verbieten, verhindern oder einschränken. Das Ministerium ist der Ansicht, dass der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung den freien Warenverkehr im Einklang mit der Lebensmittelinformationsverordnung nicht behindern wird. Der Vorschlag enthält keine Anforderungen an die Änderung der Verpackung in einer Weise, die darauf hindeutet, dass die Produkte nicht den Vorschriften über die Verpackung in der Lebensmittelinformationsverordnung entsprechen können, noch schreibt er eine Änderung der Marke/des Namens des Produkts vor, vgl. Artikel 17 über die Bezeichnung des Lebensmittels.

Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 enthält besondere Vorschriften über *nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben* im Zusammenhang mit der Etikettierung, Präsentation und Werbung für Lebensmittel. Die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben darf nicht irreführen, Zweifel an der Sicherheit und/oder der ernährungsphysiologischen Angemessenheit anderer Lebensmittel aufkommen lassen oder zu einem übermäßigen Verzehr eines Lebensmittels führen.

Für die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben gilt die gleiche Beurteilung wie für die Verordnung über das Lebensmittelrecht und die Verordnung über Lebensmittelinformationen zu Angaben im Zusammenhang mit irreführender Vermarktung. Darüber hinaus ist das Ministerium der Auffassung, dass der Entwurf der Marktordnung den freien Warenverkehr im Einklang mit den anderen Vorschriften der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Aufmachung und Werbung nicht behindern wird. Der Vorschlag enthält keine Anforderungen an Änderungen der Präsentation oder Werbung in einer Weise, die darauf hindeutet, dass die Vorschriften der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nicht befolgt werden können.

Gemäß **Verordnung (EU) Nr. 609/2013** und Artikel 10 der **Verordnung (EU) 2016/127** müssen die *Präsentation, Kennzeichnung und Werbung für Säuglingsanfangsnahrung* und Folgenahrungen so gestaltet sein, dass vom Stillen nicht abgeraten wird. Insbesondere darf keine Werbung für Säuglingsanfangsnahrung in Einzelhandelsgeschäften erfolgen, und es dürfen keine Muster oder andere Formen der Verkaufsförderung direkt an den Verbraucher auf Einzelhandelsebene verteilt werden, wie Sonderausstellungen, Rabattcoupons, Preise oder Verkaufsfaktionen, verlustbringende Angebote und Verlockungsangebote. Artikel 8 Absatz 5 der **Verordnung (EU) 2016/128** über *Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke* stellt ähnliche Anforderungen an die Werbung für solche Arzneimittel in Einzelhandelsgeschäften.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung den freien Warenverkehr im Einklang mit den Vorschriften der oben genannten Verordnungen über Präsentation und Werbung nicht behindern wird. Der Vorschlag enthält keine Anforderungen an Änderungen der Präsentation oder Werbung in einer Weise, dass die Vorschriften der Verordnungen nicht befolgt werden können.

5.3. Allgemeines EWR-Recht – das EWR-Abkommen Artikel 11 und 13

Nationale Vorschriften, die die Vermarktung legaler Produkte einschränken und die Gestaltung der Verpackung oder Präsentation der Produkte begrenzen, können handelsbeschränkende Maßnahmen darstellen, die gegen Artikel 11 und Artikel 36 des EWR-

Abkommens verstoßen. Wenn ja, stellt sich die Frage, ob die Maßnahme nach den Artikeln 13 und 33 des EWR-Abkommens dennoch gerechtfertigt ist.

Gemäß der *Dassonville*-Rechtssprechung, gelten alle von den Mitgliedstaaten erlassenen Vorschriften, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen.¹

Gemäß der *Keck*-Rechtssprechung ist die Anwendung nationaler Bestimmungen, die „bestimmte Verkaufsmodalitäten“ beschränken oder verbieten, auf Produkte aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, sofern diese Bestimmungen für alle relevanten Händler gelten, die im Inland tätig sind, und sofern sie die Vermarktung inländischer Produkte und der Produkte aus anderen EWR-Staaten rechtlich und tatsächlich in gleicher Weise beeinträchtigen.² Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, fallen solche Vorschriften nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 11 des EWR-Abkommens.

In Bezug auf Vermarktungsverbote betrachtete der EuGH im Rechtsfall *Leclerc-Siplec* ein Werbeverbot als „Verkaufsvereinbarung“³.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass die in dem Entwurf der Verordnung über die Vermarktung vorgeschlagenen Verbote gleichermaßen für alle relevanten Händler gelten und sich in gleicher Weise auf die Vermarktung von im Inland hergestellten Produkten und Produkten aus anderen EWR-Staaten auswirken werden. Wenn überhaupt, können die ausländischen Produkte in einer vorteilhaften Position sein, da sie immer noch in der Lage sein werden, für Kinder außerhalb der norwegischen Gerichtsbarkeit zu werben, was auch norwegische Kunden beeinflussen kann. Das Ministerium ist daher der Auffassung, dass der Vorschlag keine diskriminierenden Auswirkungen hat.

Die Verkaufsvereinbarungslehre gilt insbesondere für den Entwurf der Verordnung über die Vermarktung, Abschnitt 5, in dem es darum geht, wie unter Anhang I fallende Produkte verkauft werden dürfen, d.h. nicht neben Produkten und Dienstleistungen, die Kinder ansprechen, wie Spielzeug.

In Bezug auf Artikel 36 des EWR-Abkommens geht das Ministerium davon aus, dass sich der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung in gewisser Weise auf Dienstleister der Marketingbranche wie Werbeagenturen, Influencer usw. auswirken wird. Es ist jedoch unklar, welche Auswirkungen dies für diese Akteure haben kann, da es nur bestimmte Kategorien von Lebensmitteln und Getränken gibt, deren Vermarktung verboten ist, und auch nur für eine enge Kundengruppe (Kinder). Die unter Anhang I fallenden Produkte können weiterhin frei an die übrige Bevölkerung vermarktet werden, und die Hersteller, Importeure und Einzelhändler können andere als die unter Anhang I fallenden Lebensmittelprodukte frei vermarkten.

¹ Rechtsfall 8/74, Staatsanwaltschaft gegen gegen Dassonville, Abs. 5

² C-267/91 und C-268/91 Keck und Mithouard (Abs. 16)

³ C-412/93 Importunternehmen Edouard Leclerc-Siplec gegen TF1 Publicité SA und M6 Publicité SA

Ungeachtet dessen ist das Ministerium der Ansicht, dass die Entwürfe der Verordnungen über die Vermarktung, wenn sie als gegen die Artikel 11 und 36 des EWR-Abkommens verstoßend angesehen werden, weiterhin gemäß den Artikeln 13 und 33 gerechtfertigt sein können.

5.3.1. Beurteilung der Begründungen

Handelsbeschränkende Maßnahmen können in bestimmten Fällen gemäß den Artikeln 13 und 33 des EWR-Abkommens zulässig sein, sofern sie aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind. Das Leben und die Gesundheit des Menschen sind gemäß den Artikeln 13 und 33 eine wichtige Erwägung. Wie von der WHO und anderen erklärt, trägt die Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder zu ungesunder Ernährung und damit zu ernsthaften Gesundheitsrisiken bei. Der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung zielt darauf ab, diese nachteiligen gesundheitlichen Folgen zu verhindern und die Gesundheit von Kindern im Einklang mit den Verpflichtungen gemäß KRK zu schützen.

Ein Vermarktungsverbot kann aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sein. Dies wurde in früheren Entscheidungen des EuGH und des EFTA-Gerichtshofs festgestellt. Es wird z.B. auf den Rechtsfall C-34-36/95 *De Agostini* und den Rechtsfall E-16/10 *Phillip Morris* verwiesen.

Es besteht kein Zweifel daran, dass der Vorschlag für ein Verbot der Vermarktung von ungesunden Lebensmitteln und Getränken für Kinder aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt ist. Ziel der Maßnahme ist es, "die Gesundheit durch Prävention ernährungsbedingter Krankheiten in der Bevölkerung zu fördern, indem Kinder vor gesundheitsbezogener unerwünschter Vermarktung geschützt werden", vgl. Abschnitt 1 des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung.

Es ist klar, dass es bei den Mitgliedstaaten liegt, das Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu bestimmen und wie dieser Schutz erreicht werden soll. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen, dass dieser Ermessensspielraum jedoch im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss. Bei der näheren Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die isolierte Wirkung des vorgeschlagenen Vermarktungsverbots schwer zu messen ist, dass die Wirkung über einen längeren Zeitraum eintreten wird und dass die Maßnahme Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets ist, das sich gegenseitig untermauert und verstärkt.

Es reicht nicht aus, dass die Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgt. Die Maßnahme muss auch „geeignet sein, um das Ziel zu erreichen, und darüber hinaus darf dasselbe Ziel nicht so wirksam durch Maßnahmen erreicht werden, die den Handel innerhalb des EWR in geringerem Maße behindern“, vgl. das Gutachten des EFTA-Gerichtshofs im Rechtsfall E-4/04 *Pedical*, Abs. 56. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung besteht somit aus zwei Hauptelementen: Eignung und Notwendigkeit.

5.3.2. Eignungsfeststellung

Die erste Frage bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist, ob die fragliche Maßnahme eine geeignete Maßnahme ist, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Das Erfordernis der Eignung bedeutet, dass es „angemessen sein muss, anzunehmen, dass die Maßnahme zum Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen

könnte“, vgl. Rechtsfall E-16/10 *Philip Morris*, Abs. 83. Dies gilt auch dann, wenn wissenschaftliche Unsicherheiten über die Eignung und Notwendigkeit der Maßnahme bestehen. Der EFTA-Gerichtshof hat auch anerkannt, dass die Auswirkungen einer Maßnahme im Laufe der Zeit auftreten können. Nach Ansicht des Ministeriums besteht Grund zu der Annahme, dass die Beurteilung des Verbots des Inverkehrbringens ungesunder Lebensmittel, die sich an Kinder richten, in gleicher Weise wie ähnliche Maßnahmen im Bereich der Tabakkontrolle zu betrachten ist. Im *Philip Morris*-Rechtsfall, in dem es um ein Verbot der sichtbaren Auslage von Tabakerzeugnissen in Einzelhandelsgeschäften ging, stellte der Gerichtshof eine Eignungsvermutung fest, vgl. Abs. 84:

„In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass eine Maßnahme, die die sichtbare Auslage von Tabakerzeugnissen verbietet, die Gegenstand der vorliegenden Rechtssache ist, ihrem Wesen nach geeignet erscheint, den Tabakkonsum im betreffenden EWR-Staat zumindest langfristig zu beschränken. In Ermangelung eindeutiger Beweise für das Gegenteil kann eine solche Maßnahme daher als geeignet angesehen werden, die öffentliche Gesundheit zu schützen.“

Mit der vorliegenden Maßnahme muss auch das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit kohärent und systematisch wirksam verfolgt werden.

Ziel des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung ist, wie bereits erwähnt, die Förderung der öffentlichen Gesundheit durch die Förderung einer gesunden Ernährung und damit die Verhinderung von Adipositas und ernährungsbedingten Krankheiten in der Bevölkerung durch ein Verbot der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke für Kinder. Um zu beurteilen, ob die Maßnahme geeignet ist, müssen die Herausforderungen in Norwegen im Zusammenhang mit der Ernährung von Kindern und den negativen Auswirkungen auf die Gesundheit untersucht werden. In diesem Zusammenhang verweist das Ministerium auf Punkt 2, in dem es beschreibt, dass die Ernährung norwegischer Kinder nicht den nationalen Ernährungsrichtlinien entspricht und dass dies sowohl kurz- als auch langfristig schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit haben kann. Das Ministerium verweist auch auf die Leitlinien der WHO, in denen die Herausforderungen bei der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder dokumentiert werden.

Nach Ansicht des Ministeriums ist das Verbot des Inverkehrbringens der in Anhang I aufgeführten Produkte für Kinder eine Maßnahme, die zusammen mit anderen Maßnahmen dazu beitragen wird, den Verzehr ungesunder Lebensmittel und Getränke, d.h. von Lebensmitteln, die keinen großen Teil ihrer Ernährung ausmachen sollten, durch Kinder zu verhindern, und langfristig negative Auswirkungen auf die Gesundheit, einschließlich Adipositas und ernährungsbedingter Krankheiten, zu vermeiden. Die Vermarktungsbeschränkungen werden Teil eines größeren Pakets politischer Maßnahmen wie Information und Kennzeichnung sein.

Studien zeigen, dass Vermarktung die Auswahl, Präferenzen, Normen und Aufnahme von Lebensmitteln und damit die Ernährung der Kinder beeinflusst, die sie oft bis ins Erwachsenenalter mitnehmen. Die Ernährung kann die zukünftige Gesundheit der Kinder beeinflussen. Das Ministerium ist daher der Auffassung, dass ein Verbot der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder eine geeignete Maßnahme zur

Verbesserung der öffentlichen Gesundheit ist. Darüber hinaus möchte das Ministerium betonen, dass ein Vermarktungsverbot von der WHO und einer norwegischen Expertengruppe empfohlen wird, die kosteneffiziente Maßnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung vorgeschlagen hat. Darüber hinaus ist das Ministerium verpflichtet, die Gesundheit der Kinder zu schützen. Die WHO hat auf der Grundlage der KRK klare Empfehlungen zur Regulierung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke an Kinder abgegeben. Dies wird auch von UNICEF und den allgemeinen Kommentaren des Ausschusses für die Rechte des Kindes unterstützt. Der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung ist auch besonders wichtig, um soziale Ungleichheiten im Gesundheitswesen zu vermeiden.

Das Ministerium stellt ferner fest, dass Portugal und das Vereinigte Königreich bereits nationale Vermarktungsverbote für ungesunde Lebensmittel und Getränke eingeführt haben, und dass dies auch in Deutschland in Arbeit ist.

Auf dieser Grundlage geht das Ministerium davon aus, dass die Maßnahme die Eignungsanforderung gemäß den Artikeln 13 und 33 des EWR-Abkommens erfüllt.

5.3.3. Notwendigkeitsbeurteilung

Als nächstes stellt sich die Frage, ob die Maßnahmen notwendig sind, um die Ziele zu erreichen, oder ob sie mit weniger eingreifenden Maßnahmen ebenso wirksam erreicht werden können. Entscheidend ist, ob alle Ziele mit alternativen Maßnahmen gleichermaßen effektiv erreicht werden können. Dies bedeutet, dass es keine anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen geben kann, die dazu führen würden, dass das/die Ziel(e) bis zum gewählten Schutzniveau vollständig geschützt wird/werden.

Dem Ministerium ist bekannt, dass ein Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Lebensmittel, die sich an Kinder richten, grundsätzlich als eingreifende Maßnahme angesehen werden kann. Dies wird jedoch dadurch relativiert, dass die Industrie selbst bereits ein solches Verbot durch das Selbstregulierungssystem eingeführt hat. Daher werden nur diejenigen Teile des Entwurfs der Verordnung über die Vermarktung, die über die Regelung hinausgehen, in der Praxis in die Branche eingreifen.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass es keine anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen gibt, mit denen das Ziel, Kinder vor einer solchen Vermarktung zu schützen, gleichermaßen wirksam erreicht werden kann. Das Ministerium ist der Ansicht, dass ein Selbstregulierungssystem nicht ausreicht, da es keine Möglichkeit für aktive Aufsichtstätigkeiten oder wirksame Sanktionen bietet. Nach Ansicht des Ministeriums deuten die Notwendigkeit einer wirksamen Überwachung und die Erfahrungen mit dem System darauf hin, dass ein Selbstregulierungssystem nicht geeignet ist, einen angemessenen Schutz von Kindern vor der Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke zu erreichen. Das Ministerium stellt fest, dass Kinder trotz eines seit zehn Jahren funktionierenden Selbstregulierungssystems derzeit der unerwünschten Vermarktung ungesunder Lebensmittel und Getränke ausgesetzt sind.

Das Ministerium möchte auch betonen, dass der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung kein Verbot von Produkten beinhaltet oder dass bestimmte Produkte nicht auf dem norwegischen Markt verkauft werden können. Es wird daher nicht davon ausgegangen,

dass der Vorschlag die Warenfreiheit weitgehend einschränkt. Darüber hinaus müssen die Rechte der Kinder, vor schädlicher Vermarktung geschützt zu werden, den Markteingriff des Verbots überwiegen, das nur solche Produkte betrifft, die nicht an Kinder vermarktet werden dürfen.

Der Vorschlag darf nicht als Alternative zu anderen Maßnahmen im Bereich der Ernährung betrachtet werden, sondern als Ergänzung zu diesen. Die Maßnahmen wirken zusammen und im Laufe der Zeit. Maßnahmen wie öffentliche Wiedergabe, Steuern, Kennzeichnung von Produkten usw. können ein Vermarktungsverbot nicht ersetzen.

Vor diesem Hintergrund ist das Ministerium der Ansicht, dass es keine anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen gibt, die den gleichen Zweck wie ein Vermarktungsverbot erreichen. Der Entwurf der Vermarktungsvorschriften wird daher als notwendig erachtet.

5.3.4. Schlussfolgerung

Der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung gilt als wichtiges Instrument zum Schutz der Gesundheit von Kindern in Norwegen. Das Ministerium ist der Ansicht, dass der Vorschlag sowohl geeignet als auch notwendig ist, um das von Norwegen festgelegte Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit zu erreichen. Das Ministerium kommt daher zu dem Schluss, dass der Entwurf der Verordnung über die Vermarktung nicht im Widerspruch zum EWR-Recht steht.