

# Tiltak for å begrense inntaket av energidrikker hos barn og unge

Mattilsynets anbefaling til Helse- og omsorgsdepartementet

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Mattilsynets svar på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet om å vurdere tiltak for å begrense inntaket av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler hos barn og unge.

15. desember 2023.

## Mattilsynets anbefaling

Vi har identifisert og vurdert seks ulike tiltak.

I den samlede vurderingen av mulige tiltak har vi på generelt grunnlag lagt mest vekt på følgende:

- Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, er generelt sett mest egnet til å oppnå den overordnede målsetningen med innføring av tiltak, og bør derfor anbefales før tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge, som er en målgruppe produktene ikke er beregnet på.
- Mindre inngripende tiltak som anses som forholdsmessige (egnedede og nødvendige) bør anbefales før mer inngripende tiltak. Dette er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippene i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett og gir mulighet for «opptrapping av tiltakene» ved behov.
- Tiltak som er like aktuelle for energidrikker som for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, og dermed ikke vilkårlig «forskjellsbehandler» ulike næringsmidler med høyt koffeininnhold, bør anbefales før tiltak som bare gjelder energidrikker.

Tiltakene må også være i samsvar med andre bestemmelser og prinsipper i EØS-retten og norsk rett.

I denne sammenheng har vi lagt størst vekt på tiltak som kan iverksettes av myndighetene.

Flere av de tiltakene som vi enten anbefaler eller ikke anbefaler nedenfor, kan imidlertid adresseres av bransjen selv, i tillegg til, eller istedenfor at de iverksettes av myndighetene. Hvis bransjen selv tar ansvar for iverksettelse av effektive tiltak og selv følger opp tiltakene, kan det medføre at tiltak i regi av myndighetene ikke er nødvendig.

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak i punktene over, anbefaler vi at følgende tiltak iverksettes:

- Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI.
- Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.
- Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge.

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak over, anbefaler vi imidlertid *ikke* at følgende tiltak iverksettes:

- Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes.
- Restriksjoner for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).
- Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i [forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler](#).

## Sammendrag og anbefaling

Barn og unge er en forbrukergruppe som, på grunn av deres lavere kroppsvekt, tåler mindre koffein enn voksne. På grunn av høyt koffeininnhold, er energidrikker beregnet på målgruppen voksne – ikke på barn og unge.

### Oppdraget

Den 13. mars 2023 la regjeringen fram Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar (Meld. St. 15 (2022-2023)), der regjeringen blant annet vil «*sjå nærare på moglege verkemiddel for å redusere bruk av energidrikker blant barn, blant anna å innføre aldersgrense for kjøp og sal*».

Mattilsynet fikk 3. april 2023 i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) å utarbeide en oppdatert *vurdering av tiltak for å begrense inntaket av energidrikker hos barn og unge* med utgangspunkt i den anbefalingen vi leverte 15. februar 2019, utviklingen i markedet siden den gang (herunder salgstall), nye forbrukerundersøkelser og nye forbruks-/inntaksdata for koffein fra energidrikker, men også fra andre næringsmidler, hos barn og unge, samt vurdere foreslåtte tiltak opp mot proporsjonalitetsprinsippet.

Vi ble også bedt om å se arbeidet i sammenheng med annet arbeid om markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge, og den vurderingen Folkehelseinstituttet (FHI), på oppdrag fra HOD, i 2023 har gjort av hvordan myndighetene kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein hos barn og unge.

HOD skal bruke Mattilsynets anbefaling som grunnlag for å ta stilling til hvilke tiltak for å begrense barn og unges koffeininntak som eventuelt bør innføres i Norge.

Ved behandling av folkehelsemeldingen i Stortinget, ble følgende anmodningsvedtak fattet: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker*». HOD vil også bruke Mattilsynets anbefaling i forbindelse med oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker.

### Endring i forbruk og inntak av energidrikker

I gjennomføringen av oppdraget har vi hovedsakelig brukt resultater fra Ungdataundersøkelsene (2019 – 2022) og Energidrikkundersøkelsene (2023) analysert og bearbeidet av FHI (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23, og upubliserte data, personlig meddelelse) som kunnskapsgrunnlag.

Resultatene fra disse undersøkelsene viser at andelen barn og unge som oppga at de drakk energidrikker økte fra 2019 til utgangen av 2022, men at det fremdeles var om lag 40 – 50 % av elevene på ungdomstrinnet og om lag 30 % av elevene i videregående skole som ikke drakk energidrikker. Blant de som svarte at de drikker energidrikker har det også vært en økning i hvor ofte de drikker det.

I Ungdataundersøkelsen 2022 var det 36 % av ungdomsskoleelevene og 50 % av elevene i videregående som drakk energidrikker minst ukentlig, men henholdsvis bare 4,4 % og 7,7 % som svarte at de drakk det 5 – 6 ganger i uka. Andelen som i 2022 sa at de drakk en eller flere energidrikker per dag var henholdsvis 4,4 % og 8,5 % på ungdomstrinnet og i videregående skole.

Disse frekvenstallene tilsvarer at elever på ungdomsskoletrinnet drakk energidrikker gjennomsnittlig 2,4 ganger i uka, mens elever i videregående skole i gjennomsnitt drakk energidrikker 3,1 gang i uka i 2022.

Det er de store boksene som oppgis som de mest populære, og blant de som drakk energidrikker svarte 33 % at det største antallet bokser de noen gang har drukket i løpet av 24 timer er tre bokser eller mer.

#### Inntak av koffein fra andre næringsmidler

Vi har ingen gode datakilder for å si noe om eventuell endring i barn og unges inntak av andre koffeinholdige matvarer enn energidrikker etter overlevering av vår forrige anbefaling i 2019.

#### Om tiltakene

I den samlede vurderingen av mulige tiltak har vi på generelt grunnlag lagt mest vekt på følgende:

- Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, er generelt sett mest egnet til å oppnå den overordnede målsetningen med innføring av tiltak, og bør derfor anbefales før tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge, som er en målgruppe produktene ikke er beregnet på.
- Mindre inngripende tiltak som anses som forholdsmessige (egne og nødvendige) bør anbefales før mer inngripende tiltak. Dette er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippene i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett og gir mulighet for «opptrapping av tiltakene» ved behov.
- Tiltak som er like aktuelle for energidrikker som for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, og dermed ikke vilkårlig «forskjellsbehandler» ulike næringsmidler med høyt koffeininnhold, bør anbefales før tiltak som bare gjelder energidrikker.

Tiltakene må også være i samsvar med andre bestemmelser og prinsipper i EØS-retten og norsk rett.

Tiltak som gjennomføres bør utformes slik at de til sammen bidrar til å begrense forbruket av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold blant barn og unge.

Vi har lagt størst vekt på tiltak som kan iverksettes av myndighetene. Flere av de tiltakene som vi enten anbefaler eller ikke anbefaler nedenfor, kan imidlertid adresseres av bransjen selv, i tillegg til, eller istedenfor at de iverksettes av myndighetene. Hvis bransjen selv tar ansvar for iverksettelse av effektive tiltak og selv følger opp tiltakene, kan det medføre at tiltak i regi av myndighetene ikke er nødvendig.

#### *De tre tiltakene vi anbefaler:*

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak og ut fra det kunnskapsgrunnlaget vi har i dag, anbefaler Mattilsynet at de tre tiltakene omtalt nedenfor iverksettes. Etter vår mening er disse tre tiltakene, hver for seg og samlet, både egnet til og nødvendige for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Vi mener at målsetningen ikke kunne ha vært oppnådd ved iverksettelse av andre og mindre inngripende tiltak og at tiltakene derfor er forholdsmessige.

- *Iverksettelse av et regelmessig overvåkningsprogram som anbefalt av FHI.*

Et av de tiltakene vi anbefalte i 2019 var at det skulle settes i gang en systematisk overvåking av utviklingen av barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.

Dette har foreløpig ikke blitt gjennomført, utover at FHI våren 2023 fikk i oppdrag fra HOD å utrede og gi anbefalinger om hvordan myndighetene på en hensiktsmessig måte kan følge med på utviklingen i barn og unges inntak av matvarer med koffein, inkludert energidrikker.

FHI konkluderer i sin anbefaling at det fremdeles er «behov for en systematisk og regelmessig overvåking for å følge med på koffeininntaket blant barn og ungdom over tid». De viser videre til at overvåkingsprogrammet blant annet bør omfatte kortere og hyppigere datainnsamlinger for å supplere den nasjonale kostholdsundersøkelsen Ungkost, og at det også bør inkludere barn i en bredere aldersgruppe enn det Ungkost gjør i dag.

Vi mener at det er svært viktig at overvåkingsprogrammet som FHI anbefaler, iverksettes. Dette vil på sikt kunne gi oss et mye bedre datagrunnlag for vurdering av hvilke tiltak som kan være forholdsmessige (egnete og nødvendige), og er derfor etter vår mening avgjørende og viktig for å begrense inntaket av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler, uavhengig av de to andre tiltakene vi anbefaler.

- *Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.*

Tiltak for å øke kunnskapsnivået om energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan, vil kunne bidra til å begrense barn og unges koffeininntak. Dette kan i sin tur også bidra til å hindre at barn og unge får eventuelle negative helsekonsekvenser som følge av et høyt koffeininntak.

Også i 2019 anbefalte vi et slikt tiltak, men på grunn av koronapandemien ble det påbegynt, men aldri iverksatt. Mattilsynet mener at det fremdeles er behov for en slik generell kunnskapsheving både om energidrikker og koffein både blant barn, unge og voksne. Mattilsynet anbefaler at det iverksettes ulike informasjonsaktiviteter i tråd med det vi beskriver i denne rapporten.

Informasjonen må omhandle både energidrikker og andre kilder til koffein, og de ulike informasjonsdelene må rettes aktivt mot målgruppen, formidles i de kommunikasjonskanaler målgruppen best treffes, og språket må være tilpasset deretter.

Dette er et tiltak som utpeker Mattilsynet og andre relevante myndigheter som viktige aktører, men der både bransjen, interesseorganisasjoner, helsepersonell, skolevesen og andre gjerne kan bidra med initiativ og kompetanse.

- *Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge.*

Den 3. juli 2023 lanserte WHO en ny retningslinje om reguleringstiltak for å beskytte barn og unge mot skadelige virkninger av markedsføring av mat. I denne retningslinjen understrekes det at behovet for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke må ses i sammenheng med FNs konvensjon om barns rettigheter, herunder barns rett til helse.

For å oppnå slik beskyttelse av barn og unge, foreslår WHO at myndigheter på nasjonalt nivå innfører reguleringstiltak for å begrense markedsføring av mat med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker og/eller salt, som barn blir eksponert for. Et arbeid med å utrede slike tiltak, ledet av HOD, pågår nå i tråd med føringer i Folkehelsemeldinga.

Mattilsynet har forstått det slik at markedsføring av energidrikker (både med og uten sukker) og andre koffeinholdige næringsmidler vil falle inn under en eventuell slik regulering, sammen med andre usunne næringsmidler.

I Folkehelsemeldinga refereres det også til forskning som viser at restriksjoner i markedsføring av usunne mat og drikkevarer endrer målgruppens matpreferanser og matvaner. Vi mener derfor at dersom reklame og markedsføring av energidrikker stoppes eller begrenses slik at den ikke treffer barn og unge, er det nærliggende å anta at også inntaket av energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein reduseres i denne målgruppen.

*De tre tiltakene vi ikke anbefaler:*

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak og ut fra det kunnskapsgrunnlaget vi har i dag, har vi vurdert, men anbefaler *ikke* de tre tiltakene omtalt nedenfor.

- *Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes.*
- *Restriksjoner for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).*

Vi mener at disse to første tiltakene generelt sett er egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Men, ut fra det kunnskaps- og datagrunnlaget vi har per i dag, kan vi ikke se at innføring av disse tiltakene er nødvendig. Vi mener at barn og unges koffeininntak kan begrenses ved iverksetting av de mindre inngripende tiltakene om informasjon og veiledning og restriksjoner for markedsføring av energidrikker som barn og unge eksponeres for. De to mer inngripende tiltakene kan derfor per i dag ikke anses som forholdsmessige.

Først hvis de mindre inngripende tiltakene om informasjon og veiledning og restriksjoner for markedsføring av energidrikker som barn og unge eksponeres for innføres, og man etter en tid, ved hjelp av et slikt overvåkingsprogram som FHI anbefaler, eventuelt ser at tiltakene ikke virker, vil vi måtte vurdere om det da er forholdsmessig (egnet og nødvendig) å anbefale at mer inngripende tiltak innføres, for eksempel restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes eller for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).

- *Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i [forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler](#).*

Energidrikker er beregnet på voksne (unntatt gravide og ammende) – ikke på barn og unge. Dersom energidrikker på en eller annen måte gjøres «tryggere» (for eksempel i form av redusert grense for samlet maksimalt koffeininnhold) for barn og unge som er en målgruppe energidrikkene ikke er beregnet på, kan det ikke utelukkes at barn og unge vil drikke desto mer energidrikk, ettersom det i så fall tilsynelatende ikke lenger kan anses som «like farlig» for dem. Det er derfor mulig at tiltaket i praksis kan tenkes å ha motsatt effekt, slik at barn og unges koffeininntak fra næringsmidler faktisk vil øke.

Etter en helhetsvurdering har vi derfor lagt til grunn at dette tiltaket i utgangspunktet ikke er egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Som vi har utredet i denne rapporten mener vi at tiltaket derfor heller kan ikke sies å være nødvendig for å begrense barn og unges inntak av energidrikker. Tiltaket er derfor uansett ikke forholdsmessig.

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	9
2	Beskrivelse og avgrensning av oppdraget .....	10
2.1	Oppdraget.....	10
2.2	Mattilsynet avgrensner oppdraget på følgende måte .....	10
2.3	Mattilsynet har gjennomført oppdraget på følgende måte: .....	12
2.4	Siden sist – «oppdraget 2019» .....	13
3	Målet med utredningen .....	14
4	Hvilke regler gjelder per i dag i Norge for næringsmidler som inneholder koffein, inkludert energidrikker?.....	14
4.1	Regler for tilsetning av koffein til næringsmidler .....	14
4.2	Naturlig innhold av koffein i næringsmidler .....	17
4.3	Regler for matinformasjon, inkludert bruk av ernærings- og helsepåstander, om næringsmidler som inneholder koffein .....	18
5	Bransjens praksis i Norge.....	20
5.1	Selvreguleringsordninger.....	20
5.2	Dagligvarekjedenes praksis.....	22
6	Hva er situasjonen i andre land? .....	22
6.1	Forespørsel sendt til EØS-land.....	22
6.2	Forespørsel sendt til land utenfor EØS.....	26
7	Endringer i omsetning og bruk av energidrikker og andre kilder til koffein siden 2019.....	28
7.1	Markedet – endring i inntak av energidrikker og andre kilder til koffein siden 2019.....	28
7.2	Forbruk av energidrikker – endring siden 2019.....	31
7.3	Inntak av andre koffeinholdige næringsmidler – endring siden 2019.....	40
8	Helserisiko ved estimert inntak av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler .....	42
8.1	Datakilder .....	42
8.2	Helserisiko ved høyt inntak av koffein .....	42
8.3	Estimater for inntaket av koffein fra energidrikker og de helsemessige konsekvensene av dette	43
9	Rettslige muligheter til å innføre tiltak i Norge.....	47
10	Tiltak vi har vurdert .....	50
10.1	Tiltak 0 – Opprettholde dagens regulering av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler .....	52
10.2	Tiltak 1 – Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI.....	53
10.3	Tiltak 2 – Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne	55

10.4	Tiltak 3 – Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge .....	59
10.5	Tiltak 4 – Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes..	64
10.6	Tiltak 5 – Restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense) .....	68
10.7	Tiltak 6 – Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler .....	73
11	Samlet vurdering og anbefaling av tiltak .....	77
11.1	Kort oppsummering av kunnskaps- og datagrunnlaget.....	77
11.2	Hvilke prinsipper har vi på generelt grunnlag lagt mest vekt på i den samlede vurderingen av tiltakene? .....	78
11.3	Vurdering og anbefaling av tiltak.....	79
11.4	Nærmere vurdering av og begrunnelse for de tiltakene vi anbefaler .....	80
11.5	Nærmere vurdering av og begrunnelse for tiltakene vi ikke anbefaler .....	83
12	Mattilsynets anbefaling .....	86
13	Vedlegg .....	87
	Vedlegg 1 – Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet.....	87
	Vedlegg 2 – Situasjonen i andre EØS-land.....	90



# 1 Innledning

Mattilsynet leverte 15. februar 2019 en anbefaling til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) etter oppdrag om å vurdere ulike tiltak for å beskytte barn og unge mot helseskader som følge av et høyt konsum av energidrikker.

Barn og unge er en forbrukergruppe som, på grunn av deres lavere kroppsvekt, tåler mindre koffein enn voksne. På grunn av høyt koffeininnhold, er energidrikker beregnet på målgruppen voksne – ikke på barn og unge. Dette understrekes ved at energidrikkene, på linje med andre næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde, ved omsetning i EØS, må merkes med at de har høyt koffeininnhold og ikke bør inntas av barn eller gravide eller ammende kvinner, og med en angivelse av mengde koffein per 100 ml.

I Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar ([Meld. St. 15 \(2022-2023\)](#)) som regjeringen la fram 13. mars 2023 er det spesifikt nevnt at regjeringen vil «*sjå nærare på moglege verkemiddel for å redusere bruk av energidrikker blant barn, blant anna å innføre aldersgrense for kjøp og salg*», og ved behandling av folkehelsemeldingen i Stortinget, ble følgende anmodningsvedtak fattet: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker*».

Den 3. april 2023 ba HOD Mattilsynet om å gjøre en oppdatert  *vurdering av tiltak for å begrense inntaket av energidrikker hos barn og unge*. HOD begrunnet oppdraget med at salgsstatistikk fra Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD) viser at salget av energidrikker har fortsatt å øke etter 2019 og nådde en rekordhøy omsetning i 2022, samt at en undersøkelse fra Forbrukerrådet i 2021 indikerte at flere og yngre aldersgrupper drikker energidrikk.

Som oppfølging av Mattilsynets anbefalinger fra 2019 og på bakgrunn av regjeringens ambisjoner i folkehelsemeldingen, har HOD i 2023 også initiert to andre aktiviteter som direkte eller indirekte er relatert til barn og unges inntak av energidrikker og koffein:

I Folkehelsemeldinga viser regjeringen til at det er en klar sammenheng mellom mengden reklame for usunn mat og drikke barn og unge blir eksponert for, og matpreferansene, matvanene og dermed også helsen deres. Videre påpeker de at gjeldende ordninger og system for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke, ikke er tilstrekkelig, og melder derfor at de vil «*vurdere tiltak for å verne barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke*». Som svar på denne ambisjonen har HOD nedsatt en arbeidsgruppe med deltagere fra Barne- og familiedepartementet (BFD), Folkehelseinstituttet (FHI), Forbrukertilsynet (FT), Helsedirektoratet (Hdir) og Mattilsynet som skal utrede og foreslå tiltak for å beskytte barn bedre mot slik markedsføring. Knyttet til denne ambisjonen fattet Stortinget, følgende anmodningsvedtak: «*Stortinget ber regjeringen i inneværende år forskriftsfeste et forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge under 18 år*».

Til slutt har HOD våren 2023 også bedt FHI om å «*gjøre en vurdering, i samarbeid med relevante etater, av hvordan myndighetene på en hensiktsmessig måte kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein, inkludert energidrikker, hos barn og unge*». FHI leverte sin anbefaling til HOD 20. september 2023 (publisert 04.12.23).

## 2 Beskrivelse og avgrensning av oppdraget

### 2.1 Oppdraget

Mattilsynet skal gjøre en ny vurdering av tiltak for å begrense inntaket av energidrikker hos barn og unge.

Vurderingen skal ta utgangspunkt i vurderingen fra 2019, utviklingen i markedet siden den gang (herunder salgstall), forbrukerundersøkelser og nye forbruks-/inntaksdata for koffein fra energidrikker, men også fra annen mat og drikke, hos barn og unge siden 2019.

Videre er Mattilsynet bedt om å «foreta en vurdering av muligheten for lov-/forskriftspålagt aldersgrense for salg av energidrikker, i tillegg til eventuelle andre tiltak innenfor Mattilsynets forvaltningsområde som kan bidra til å begrense forbruket av energidrikker hos barn og unge. Vurderingen skal inkludere en vurdering av hjemmelsgrunnlaget og hvordan slik reguleringer kunne vært løst.»

Helt konkret «skal utredningen også inneholde en;

- oversikt over tilstanden i Norge med endringer i regelverk og frivillige avtaler, inkl. erfaringer med disse, knyttet til regulering i bruken av energidrikker rettet mot barn og unge
- beskrivelse av markedsutviklingen (bl.a. salgstall og markedsføring, inkl. digitale medier) og data over forbruk/inntak fra 2019-2022, inkludert data fra forrige rapport og nye data
- oversikt over tiltak som er iverksatt siden 2019 og erfaringer med tiltakene
- oppdatert oversikt fra forrige rapport over endringer i regelverk og evt. frivillige avtaler, inkl. erfaringer med disse, knyttet til regulering i bruken av energidrikker rettet mot barn og unge i andre land
- samlet anbefaling, inkl. mulige konsekvenser, ved innføring av foreslåtte tiltak»

Til slutt blir Mattilsynet bedt om å vurdere foreslåtte tiltak opp mot proporsjonalitetsprinsippet (forholdsmessighetsprinsippet) i norsk forvaltningsrett og EØS-retten, og involvere Hdir og FHI der det er relevant.

Arbeidet skal ses i sammenheng med annet arbeid om markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge, og den vurderingen FHI, på oppdrag fra HOD, i 2023 har gjort av hvordan myndighetene kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein hos barn og unge.

### 2.2 Mattilsynet avgrenser oppdraget på følgende måte

Oppdraget omfatter kun *barn og unges* inntak av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler. Med «barn og unge» mener vi barn opp til 18 år der annet ikke er spesifisert.

På grunn av manglende data, har vi ikke kunnet beskrive eventuell endring i inntaket av andre koffeinholdige næringsmidler enn energidrikker etter 2019.

Eksposering for koffein fra kosttilskudd og kosmetikk er ikke utredet i forbindelse med dette oppdraget.

Ved vurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet, er det først og fremst energidrikkenes innhold av koffein vi har befattet oss med i denne utredningen. Effekten av andre ingredienser, alene eller i kombinasjon, slik som for eksempel ulike vitaminer, taurin, inositol og glukuronolakton, samt energidrikkenes innhold av sukker og syre (lav pH), og eventuelle helseeffekter relatert til overvekt og tannskade er ikke utredet.

Vi har heller ikke vurdert samtidig inntak av energidrikker og alkohol, eller bruk av energidrikker i forbindelse med krevende fysiske anstrengelser.

I forbindelse med at det foregår et arbeid, ledet av HOD, om å utrede og foreslå tiltak for å beskytte barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke, har vi valgt å ikke inkludere en beskrivelse av den delen av markedsutviklingen som eventuelt har skjedd innen markedsføring inkludert digitale medier, av energidrikker.

### Stortingets anmodningsvedtak

I Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar ([Meld. St. 15 \(2022-2023\)](#)) som regjeringen la fram 13. mars 2023 er det spesifikt nevnt at regjeringen vil «*sjå nærare på moglege verkemiddel for å redusere bruk av energidrikker blant barn, blant anna å innføre aldersgrense for kjøp og salg*».

Ved behandling av folkehelsemeldinga i Stortinget, ble følgende anmodningsvedtak<sup>1</sup> fattet: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker*».

HOD ba Mattilsynet om å gi sine faglige anbefalinger i samsvar med oppdraget, uavhengig av Stortingets anmodningsvedtak. HOD vil bruke Mattilsynets anbefaling i forbindelse med oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker.

### 2.2.1 Begrepet energidrikk

Det finnes per i dag ingen definisjon av begrepet *energidrikk* i lov eller forskrift.

Når vi i denne utredningen omtaler *energidrikker* mener vi:

*Alkoholfrie drikker som inneholder minst 150 mg koffein (fra alle kilder) pr. liter, eller minst 150 mg koffein (fra alle kilder) pr. liter sammen med et eller flere andre stoffer eller plantekstrakter som f.eks. glukuronolakton, inositol, guarana-alkaloider, ginseng, ginkgoekstrakt og taurin. De kan også være tilsatt vitaminer, mineraler og/eller aminosyrer.*

*Definisjonen omfatter både energidrikker som er søtet med sukker, søtet med kunstig søtstoff eller som inneholder både sukker og kunstig søtstoff.*

*Drikker som er basert på kaffe, te eller kaffe- eller teekstrakt, og som har en betegnelse som inneholder ordene «kaffe» eller «te» er **ikke** omfattet av denne definisjonen for energidrikk.*

---

<sup>1</sup> Et anmodningsvedtak er politisk forpliktende for regjeringen og gir uttrykk for en politisk forventning, i den forstand at de uttrykker stortingsflertallets vilje og forventninger nedfelt i et formelt vedtak. Men de er ikke rettslig bindende for regjeringen. Departementet og regjeringen må gjøre en konkret vurdering av anmodningsvedtak og komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan anmodningsvedtak skal følges opp.

I forskrift 26. februar 2010 nr. 247 om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler ([forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler](#)) omfattes energidrikker av næringsmiddelkategorien «Vannbaserte alkoholfrie drikkevarer med og uten kullsyre tilsatt koffein i en mengde over 15 mg/100 ml».

Produktene «kan være pulver eller tabletter som skal løses i vann. Maksimalt innhold angir innholdet pr. 100 ml i det drikkeklare produktet (uansett om næringsdeklarasjonen på produktet gjelder for produktet som det selges, eller for produktet som det drikkes (ferdig utblandet)).»

Se vedlegg 1 og vedlegg 3 i forskriften.

I dette dokumentet vil vi for enkelhets skyld bruke begrepet «*energidrikk*» når vi omtaler den spesifikke kategorien «Vannbaserte alkoholfrie drikkevarer med og uten kullsyre tilsatt koffein i en mengde over 15 mg/100 ml» i forskriften.

Vær likevel oppmerksom på at den aktuelle næringsmiddelkategorien i forskriften er snevrere enn den mer generelle bruken av energidrikk i denne utredningen. Dette fordi ulike ingredienser som inngår i energidrikker, kan være omfattet av virkeområdene til bestemmelsene, uten at de dermed er tillatt å bruke i Norge. Se mer om de norske utfyllende bestemmelsene til forordning (EF) 1925/2006 om tilsetning av vitaminer, mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler (forordning om vitamintilsetning mv. til næringsmidler) i Kapittel 4. Forordning om vitamintilsetning mv. til næringsmidler er tatt inn i EØS-avtaleverket og gjennomført i norsk rett i § 1 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

### 2.3 Mattilsynet har gjennomført oppdraget på følgende måte:

For å besvare oppdraget har vi:

1. Hatt dialog med Forbrukerrådet og Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD) for å få kunnskap om henholdsvis Forbrukerrådets siste spørreundersøkelse om energidrikker i 2021 og de siste oppdateringene i BRODs Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge.
2. Sendt ut spørreundersøkelse per epost til EØS-land og land utenfor EØS for å få oppdatert informasjon om hvordan andre land eventuelt regulerer omsetning og markedsføring av energidrikker til barn og unge.
3. Sendt e-post til aktører i dagligvarehandelen for å få informasjon om eventuelle tiltak som gjøres for å begrense omsetningen og markedsføringen av energidrikker.
4. Hatt flere dialogmøter og epostutveksling med FHI og Hdir.

Vurderingen vår av om det er hjemmel i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. ([matloven](#)) for eventuell innføring av nasjonale bestemmelser om aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, ble oversendt til HOD i september 2023.

## 2.4 Siden sist – «oppdraget 2019»

Det har gått relativt kort tid siden Mattilsynets utredning i 2019. Da anbefalte vi innføring av nasjonale bestemmelser med grense for maksimalt innhold av koffein i energidrikker, informasjon og veiledning til barn, unge og deres omsorgspersoner og tiltak for å overvåke utviklingen i markedet og barn og unges inntak av energidrikker. I tillegg så vi positivt på signaler fra bransjen om at de internt i bransjen ville utvide og utvikle mer forpliktende retningslinjer for selvregulering av energidrikkmarkedet.

### Iverksetting og effekt av anbefalte tiltak

Blant annet på grunn av koronapandemien, ble det foreslåtte informasjonstiltaket bare så vidt påbegynt.

Tiltaket om overvåking ble heller ikke startet opp før FHI våren 2023 fikk oppdrag av HOD om å vurdere og lage en anbefaling for «hvordan myndighetene på en hensiktsmessig måte kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein, energidrikker inkludert». FHI leverte anbefalingen 20. september 2023, og den ble publisert 4. desember 2023.

De «nye» nasjonale utfyllende bestemmelsene i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler med grense for samlet maksimalt koffeininnhold på 32 mg/100 ml i energidrikker, trådte i kraft 1. januar 2020. I en periode har det også vært overgangsordninger for produkter som var lovlig omsatt før 1. januar 2020, men som ikke oppfyller kravene i de nye bestemmelsene. De nye bestemmelsene har derfor først nylig hatt «full effekt». Mattilsynet har derfor foreløpig ikke fulgt opp med risikobasert offentlig kontroll med disse bestemmelsene, og har dermed heller ikke full oversikt over effekten av dette tiltaket.

Det korte tidsrommet, og det faktum at bare ett av de foreslåtte tiltakene er gjennomført, gjør at det *ikke er mulig å si noe om eventuell effekt av de tiltakene vi foreslo* for å beskytte barn og unge mot negative helseeffekter av et høyt inntak av energidrikker i 2019.

### Koronapandemien

Omsetningen av energidrikker har økt i perioden 2019 – 2023. Kan koronapandemien (2020-2022) også ha påvirket denne økningen på noen måte? Og har den i så fall hatt betydning for forbruket av energidrikker blant barn og unge? En studie gjennomført av FHI<sup>2</sup> antyder dette. Se kapittel 7.2.

Andre steder har det vært spekulert i om salgshallene for energidrikker<sup>3</sup> har vært påvirket av periodene med nedstengning i løpet av koronapandemien. Økte salgshallene i Norge fordi grensehandelen bortfalt, eller ble salgshallene i Norge lavere enn normalt på grunn av økt internetthandel?

Salgsstatistikken for energidrikker presentert på BRODs nettsider antyder tvert imot at den økningen i omsetning av energidrikker som har vedvart siden energidrikkene ble introdusert på det norske markedet i 2009, nå muligens flater ut. Se kapittel 7.1.2.

Vi har valgt å *ikke adressere pandemien eller pandemiltakenes eventuelle påvirkning* på kjøp og forbruk av energidrikker.

---

<sup>2</sup> «Har restriktive tiltak gjennom pandemien hatt konsekvenser for unges kosthold og spisevaner», MoBa, FHI notat – april 2023 ([fhi.no](https://fhi.no)) (FHI notat, april 2023)

<sup>3</sup> [Salgsstatistikk - Bryggeriforeningen](#)

### 3 Målet med utredningen

HOD har gitt dette oppdraget til Mattilsynet for å skaffe seg et oppdatert grunnlag for å vurdere om det nå er behov for nye tiltak for å beskytte barn og unge mot helserisiko ved inntak av energidrikker og koffein. Se kapittel 2.

I 2019 konkluderte Mattilsynet med at: «*Ved dagens inntaksmønster vil et middels inntak av koffein fra energidrikker alene ikke medføre helserisiko blant barn og unge. Dette gjelder imidlertid bare så lenge inntaket av energidrikker ikke øker ytterligere, og innholdet av koffein i energidrikker ikke blir høyere.*».

De tiltakene vi anbefalte var å:

- a) innføre en forskriftsfestet grense for koffeininnhold i energidrikker på 32 mg/100 ml,
- b) innføre tiltak for å øke kunnskapsnivået om både koffein og energidrikker,
- c) legge til rette for overvåking av utviklingen i markedet, og av barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige mat- og drikkevarer,
- d) samt at vi i tillegg så positivt på signaler fra bransjen om at de internt i bransjen var åpne for å utvide og utvikle mer forpliktende retningslinjer for selvregulering av energidrikkmarkedet. Mattilsynet ønsket å være i dialog med bransjen i et slikt arbeid.

Vi mente imidlertid ikke at det var forholdsmessig å anbefale innføring av lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker.

Målet for denne utredningen er å vurdere om Mattilsynets vurderinger og konklusjoner fra 2019 fremdeles står ved lag, eller om det er andre tiltak enn de vi foreslo i 2019 som bør anbefales nå.

## 4 Hvilke regler gjelder per i dag i Norge for næringsmidler som inneholder koffein, inkludert energidrikker?

### 4.1 Regler for tilsetning av koffein til næringsmidler

#### 4.1.1 Generelle bestemmelser om at næringsmidler som omsettes skal være trygge

Virksomhetene har selv ansvaret for at alle næringsmidlene de omsetter er trygge, og at de overholder alle de relevante kravene i næringsmiddelregelverket. Se matloven § 16 jf. §§ 5 og 6 og de tilsvarende EØS-bestemmelsene i forskrift 22. desember 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket ([matlovsforskriften](#)) § 1 jf. artiklene 14, 17 nr. 1 og 19 i forordning (EF) nr. 178/2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet (matlovsforordningen).

#### 4.1.2 Forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler – tilsetning av koffein til næringsmidler i den hensikt at det skal ha ernæringsmessig eller fysiologisk effekt

##### 4.1.2.1 Generelt

Reglene for *tilsetning av vitaminer, mineraler eller visse «andre stoffer» til næringsmidler* er gitt i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Forskriften gjennomfører blant annet forordning om vitamintilsetning mv. til næringsmidler i norsk rett.

Koffein er etter dette regelverket regnet som et såkalt « annet stoff ». « Andre stoffer » er stoffer som ikke er vitaminer eller mineraler, og som har en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt.

Forskriften inneholder også utfyllende nasjonale bestemmelser om:

- tilsetning av vitaminer og mineraler til næringsmidler, unntatt kosttilskudd og
- tilsetning av visse « andre stoffer » til næringsmidler, inkludert kosttilskudd.

De konkrete vilkårene for hvilke stoff som kan tilsettes i hvilken mengde til ulike næringsmiddelkategorier gis i vedlegg 1 (vitaminer og mineraler) og vedlegg 3 (visse « andre stoffer ») i forskriften. Annen tilsetning, under andre vilkår enn det som er regulert i positivlistene i disse vedleggene, er ikke tillatt.

Dersom en virksomhet ønsker å tilsette vitaminer og mineraler til næringsmidler, unntatt kosttilskudd, i andre mengder eller til andre næringsmiddelkategorier enn de som framgår av positivlista i vedlegg 1, må virksomheten melde den aktuelle tilsetningen til Mattilsynet, jf. prosedyrene for dette i forskriften. Tilsvarende, dersom en virksomhet ønsker å tilsette « andre stoffer » til næringsmidler inkludert kosttilskudd, i andre mengder eller til andre næringsmiddelkategorier enn de som framgår av positivlista i vedlegg 3, eller ønsker å tilsette et annet stoff som ikke inngår i positivlista i vedlegg 3, må virksomheten sende en melding eller søknad om den aktuelle tilsetningen til Mattilsynet, jf. prosedyrene for dette i forskriften.

Positivlistene i vedlegg 1 og vedlegg 3 oppdateres ca. 1 gang i året. Endringene vil i utgangspunktet være basert på behandlingen av meldinger og søknader, men Mattilsynet kan også ved behov foreslå og fastsette forskrifter som endrer disse vedleggene av eget tiltak. Risiko for menneskers helse skal tillegges avgjørende betydning i Mattilsynets helhetsvurdering av om det er nødvendig med forbud mot eller restriksjoner for tilsetningen.

Den første virksomheten som omsetter et produkt med en tilsetning av vitaminer, mineraler eller visse « andre stoffer » som er i tråd med vilkårene i vedlegg 1 og 3, skal sende inn visse opplysninger om produktet og virksomheten til Mattilsynet.

##### 4.1.2.2 *Tilsetning av koffein til næringsmidler i den hensikt at det skal ha en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt*

Ut fra et fysiologisk formål, er koffein tillatt å tilsette både til *energidrikker* og flere andre næringsmidler i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

Vilkårene for tilsetning av koffein i ulike næringsmidler gis som grenseverdier for samlet maksimalt innhold av *koffein fra alle kilder* per anbefalt døgndose (kosttilskudd) eller per 100 ml eller 100 mg («vanlige» næringsmidler) og uansett hva som er formålet med tilsetningen. «*Fra alle kilder*» viser til at vilkårene både gjelder koffein som tilføres som sådan og koffein

som tilsettes via ulike koffeinholdige ingredienser (slik som ekstrakter fra f.eks. guarana, nøtter fra kolatreet, te, yerba mate, kakaobønner eller andre koffeinholdige planter eller plantedeler).

#### 4.1.2.3 Energidrikker

Energidrikker omfattes av næringsmiddelkategorien «*Vannbaserte alkoholfrie drikkevarer med og uten kullsyre tilsatt koffein i en mengde over 15 mg/100 ml*» i positivlista i vedlegg 3 til forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Følgende fotnote definerer produktene ytterligere: «*Kan være pulver eller tabletter som skal løses i vann kan, avhengig av målgruppe, merking og markedsføring, inngå i denne kategorien. Maksimale innhold angir innholdet pr. 100 ml i det drikkeklare produktet (uansett om næringsdeklarasjonen på produktet gjelder for produktet som det selges, eller for produktet som det drikkes (ferdig utblandet))*».

Tilsetning av koffein til energidrikker har vært regulert i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler siden 1. januar 2020. Det skal derfor per i dag ikke finnes energidrikker med et høyere samlet maksimalt innhold av koffein enn 32 mg/100 ml, uansett hva som er kilden til eller formålet med tilsetningen av koffeinet på det norske markedet.

Mattilsynet har så langt ikke mottatt meldinger fra virksomhetene, som gjelder tilsetning av større mengder koffein til energidrikker, enn det som per i dag er tillatt etter vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

Tilsetning av koffein til energidrikker i tråd med bestemmelsene i forskriften gir et innhold av koffein i ulike enhetsstørrelser som vist i tabell 4.1.2.3-1 nedenfor.

**Tabell 4.1.2.3-1 Innhold av koffein i energidrikker, pr. 100 ml, liten, middels og stor boks.**

Koffeinkilde	Koffein mg/100 ml	Liten boks Koffein mg/250 ml	Middels stor boks Koffein mg/330 ml	Stor boks Koffein mg/500ml
Energidrikk	32	80	106	160

I næringsmiddelkategorien «*Vannbaserte alkoholfrie drikkevarer med og uten kullsyre tilsatt koffein i en mengde over 15 mg/100 ml*», er det per i dag også tillatt å tilsette vitamin D, vitamin E, vitamin C, niacin, vitamin B6, folsyre, kalsium, magnesium og sink (vedlegg 1), samt glukuronolakton, inositol, koffein, l-arginin, l-isoleusin, l-leusin, l-valin og taurin (vedlegg 3).

#### 4.1.2.4 Andre næringsmidler enn energidrikker

Tilsetning av koffein til andre næringsmidler ut fra et fysiologisk formål, er også omfattet av de utfyllende nasjonale bestemmelsene til forordning om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

I henhold til vilkårene i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, er det per i dag også tillatt å tilsette koffein til følgende næringsmiddelkategorier:

- Kosttilskudd beregnet for voksne fra og med 18 år
- Elektrolyttidrikker <sup>1, 2, 3</sup>



- Karbohydrat-elektrolyttdrikker som også inneholder protein/fett hvorav innholdet av protein utgjør minst 20 % av energiinnholdet i produktet og energiinnholdet er minst 420 kJ/100 ml (100 kcal/100 ml) <sup>1, 2, 4</sup>
- Geler <sup>2</sup> markedsført i enkeltporsjonspakninger
- Barer o.l.
- Halspastiller <sup>2</sup>

Se også fotnotene med utfyllende vilkår for noen av disse næringsmiddelkategoriene:

<sup>1</sup> Kan være pulver eller tabletter som skal løses i vann. Maksimalt innhold angir innholdet pr. 100 ml i det drikkeklare produktet (uansett om næringsdeklarasjonen på produktet gjelder for produktet som det selges, eller for produktet som det drikkes (ferdig utblandet)).

<sup>2</sup> Gjelder bare for produkter som er beregnet for personer fra og med 18 år.

<sup>3</sup> Gjelder for maksimalt anbefalt inntak på 500 ml per døgn.

<sup>4</sup> Gjelder for maksimalt anbefalt inntak på 200 ml per døgn.

#### 4.1.3 Tilsetning av koffein til næringsmidler som aromastoff

Som aromastoff kan koffein tilsettes i mengder på opptil 150 mg koffein per liter alkoholfrie drikkevarer. Se forskrift 6. juni 2021 nr. 669 om aroma og næringsmiddelingsredienser med aromagivende egenskaper til anvendelse i og på næringsmidler ([aromaforskriften](#)).

Eventuell slik tilsetning av koffein som aromastoff, regnes imidlertid også med i grenseverdien for samlet maksimalt innhold av koffein i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, dersom koffein også er tilsatt for at det skal ha en ernæringsmessig eller fysiologisk effekt i næringsmidlet (jf. ordlyden: «uansett hva som er kilden til eller formålet med tilsetningen» i § 7 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler).

## 4.2 Naturlig innhold av koffein i næringsmidler

Mange næringsmidler har et naturlig innhold av koffein.

I 2019 brukte Vitenskapskomiteen for Mat og Miljø (VKM) opplysninger fra EUs vitenskapelige organ EFSA om innhold av koffein i ulike mat- og drikkevarer i risikovurderingen de da utførte for Mattilsynet.

I 2021 publiserte VKM en egeninitiert vurdering [Risk assessment of caffeine exposure for diet and personal care products](#), med en grundigere evaluering av hvor mye koffein som finnes i ulike mat- og drikkevarer. Se kapittel 3.1.4.1 *Compilation of caffeine in food* i denne vurderingen for en grundig redegjørelse for hvordan og etter hvilke kriterier data ble framskaffet og vurdert. Tabell 4.2-1 nedenfor gjengir de oppdaterte koffeinverdiene for andre næringsmidler enn energidrikker i VKM 2021.

**Tabell 4.2-1. Innhold av koffein i ulike mat og drikkevarer – VKM2021:05**

Koffeinkilde	Koffein mg/100 ml eller 100 g	Koffein mg/enhet.
Kaffe, en kopp (2 dl)	40	80
Espresso, en kopp (0.4 dl)	267,5	107
Te, en kopp (2 dl)	22	44
Cola drikker (0.5 l)	10	50

<b>Mørk sjokolade (50 g)</b>	90	45
<b>Lys sjokolade (50 g)</b>	19	9,5
<b>Smertestillende (en tablett)</b>	-	65
<b>Koffeintilskudd, maks daglig dose (300 mg)</b>	-	300

Kilde: VKM 2021:05

I vurderingen fra 2019, presenterte VKM opplysninger om koffeininnhold i noen flere næringsmiddelkategorier enn det som ble innlemmet i 2021. Se tabell 4.2-2.

**Tabell 4.2-2. Innhold av koffein i ulike mat og drikkevarer – VKM2019:01<sup>1</sup>**

<b>Koffeinkilde</b>	<b>Koffein mg/100 ml eller 100 g</b>
<b>Cappuchino</b>	27,3
<b>Sjokoladeplate</b>	11,1
<b>Sjokolademelk</b>	16,8
<b>Kakaodrikker basert på kakopulver</b>	16,8
<b>Kakaodrikker basert på instant pulver</b>	4,2
<b>Kakaopulver</b>	200 <sup>a</sup>
<b>Kaffe, svart</b>	44,5
<b>Coladrikker</b>	10,8
<b>Mørk sjokolade</b>	52,5
<b>Espresso</b>	134,0
<b>Iskaffe/caffe latte</b>	14,4
<b>Te, drikk</b>	22,0

<sup>1</sup> Gjengir innholdet i Table 16.1.4-1. Concentrations of caffeine used in the exposure assessment, from EFSA 2015 (Table 1, p21) i VKM 2019.

<sup>a</sup> value based on data from the USDA National Nutrient Database for Standard Reference Legacy Release, December 2018.

Til sammenligning inneholder energidrikker 32 mg koffein/100 ml. Se kapittel 4.1.2.3.

## 4.3 Regler for matinformasjon, inkludert bruk av ernærings- og helsepåstander, om næringsmidler som inneholder koffein

### 4.3.1 Matinformasjonsforskriften

#### 4.3.1.1 Generelle bestemmelser om matinformasjon

Det framgår av matloven § 10 første ledd at virksomheten «skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villede». Forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne ([matinformasjonsforskriften](#)) er blant annet fastsatt med hjemmel matloven § 10 annet ledd. Matinformasjonsforskriften gjennomfører i § 1 forordning (EU) nr. 1169/2011 om næringsmiddelopplysninger til forbrukerne (matinformasjonsforordningen) i norsk rett.

Matinformasjonsforskriften § 1 jf. artikkel 7 i matinformasjonsforordningen inneholder generelle bestemmelser om god opplysningspraksis. Der framgår det for eksempel av artikkel 7 nr. 1 og 2 at næringsmiddelopplysninger ikke skal være villedende, og at

opplysningene skal være korrekte, tydelige og enkle å forstå for forbrukerne. Videre framgår det av artikkel 7 nr. 4 i matinformasjonsforordningen, at blant annet de ovenfor nevnte bestemmelsene i artikkel 7 nr. 1 og 2, også gjelder for reklame for og presentasjon av næringsmidler.

Disse generelle bestemmelsene i matinformasjonsforskriften § 1 jf. matinformasjonsforordningen, gjelder også for næringsmidler som enten naturlig inneholder koffein eller som er tilsatt koffein, for eksempel energidrikker.

#### 4.3.1.2 *Spesialbestemmelser om matinformasjon om koffeininnhold*

Når alkoholfrie drikkevarer, energidrikker inkludert, inneholder mer enn 150 mg koffein per liter (uansett kilde og formålet med tilsetningen), skal produktene merkes med følgende opplysning «Høyt koffeininnhold. Bør ikke inntas av barn eller gravide eller ammende kvinner». Dette skal stå i samme synsfelt som drikkens betegnelse, fulgt av en parentes der koffeininnholdet uttrykt i mg per 100 ml angis.

Andre næringsmidler enn drikker, som inneholder koffein som er tilsatt med et fysiologisk formål, skal også merkes med opplysningen «Inneholder koffein. Bør ikke inntas av barn eller gravide» i samme synsfelt som næringsmiddelets betegnelse, fulgt av en henvisning i parentes til koffeininnholdet uttrykt i mg per 100 ml.

For kosttilskudd skal koffeininnholdet per porsjon uttrykkes i forhold til anbefalt daglig dose i merkingen.

Se matinformasjonsforskriften § 1, jf. matinformasjonsforordningen artikkel 10 nr. 1 jf. vedlegg III nr. 4 jf. artikkel 13 nr.1.

Disse spesialbestemmelsene om matinformasjon om koffeininnhold i næringsmidler er fullharmonisert i EØS, og det er derfor ikke mulig for EU-/EØS-statene å innføre nasjonale bestemmelser som skal supplere og gjelde i tillegg til EØS-bestemmelsene om disse forholdene.

#### 4.3.2 *Forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler*

Når og hvis det blir godkjent ulike helsepåstander om koffein eller koffeinholdige ingredienser, vil bruken av disse reguleres av bestemmelsene i forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler ([forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler](#)). Forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler gjennomfører i § 1, forordning (EF) nr. 1924/2006 om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler (forordning om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler), i norsk rett.

Per 15. desember 2023:

- er ingen helsepåstander om koffein godkjent,
- er ni helsepåstander om koffein, alene eller sammen med andre ingredienser avslått,
- ligger flere helsepåstander «på vent». Til sammen ti helsepåstander om koffein ble meldt inn under prosedyren for dette i 2008. Etter vurdering fra EFSA, foreslo EU-kommisjonen at disse ti helsepåstandene ble slått sammen til fire helsepåstander med visse

bruksbetingelser. EU-Parlamentet avsto fra å godkjenne de utkastene til rettsakter som foreslo at disse helsepåstandene, med visse bruksbetingelser, skulle godkjennes. Ettersom EU foreløpig ikke har tatt endelig stilling til om disse fire helsepåstandene skal godkjennes eller avslås, kan de ti opprinnelige innmeldte helsepåstandene inntil videre brukes uten bruksbetingelser, fram til EU enten har godkjent eller avslått de fire «konsoliderte» helsepåstandene.

#### 4.3.3 Andre generelle regler om markedsføring og reklame som gjelder for alle produkter, inkludert næringsmidler

Lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. ([markedsføringsloven](#)), lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester ([kringkastingsloven](#)), lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot ([privatskolelova](#)) og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa ([opplæringslova](#)) inneholder, innenfor sine respektive virkeområder, ulike bestemmelser om forbud mot og restriksjoner for markedsføring og reklame for alle typer produkter. Bestemmelsene i disse regelverkene gjelder derfor i utgangspunktet, med forhold for det såkalte lex specialis-prinsippet, også for næringsmidler, inkludert energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein.

## 5 Bransjens praksis i Norge

### 5.1 Selvreguleringsordninger

Energidrikker er omfattet av BRODs [Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge - Bryggeriforeningen](#) og Matvarebransjens Faglige Utvalg (MFU) sin [produktliste](#), også kalt MFU-listen.

#### 5.1.1 BRODs retningslinjer

BRODs [bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge](#) er basert på tilsvarende retningslinjer fra Soft Drinks Europe (UNESDA) [UNESDA Code for the Labelling and Marketing of Energy Drinks](#) og Energy Drinks Europe (EDE) [EDE Code of Practice](#).

#### Retningslinjene er revidert i februar 2023

Etter Mattilsynets anbefaling i 2019, har BROD i februar 2023, revidert sin bransjeretningslinje for merking og markedsføring av energidrikker. I retningslinjen er det gjort justeringer og oppdateringer knyttet til noen av punktene i retningslinjen.

Det er blant annet gjort oppdateringer i punktet for markedsføringsbestemmelsene. Her er medlemmene enige om at de ikke skal markedsføre energidrikker der mer enn 25 % av målgruppen er under 16 år, og at energidrikker ikke skal selges eller markedsføres på idrettsarrangementer eller andre arrangementer for barn og unge ungdommer. Vareprøver skal heller ikke deles ut.

I retningslinjen oppfordrer BROD også kommunene til å ta inn i de lokale skolereglene at drikker med mye koffein er uønsket i barne- og ungdomsskolen. Retningslinjen gir også føringer om at energidrikker ikke skal markedsføres som en tørstedrikk, og at merkingen på energidrikker ikke skal inneholde påstander om at høyere koffeininnhold er «bedre» eller har «større effekt» enn produkter med mindre koffein.

Det opplyses i retningslinjen at *«Medlemmer av BROD er pålagt å følge retningslinjene, men selskaper utenfor BROD som også selger energidrikk i Norge oppfordres til å tilslutte seg prinsippene frivillig»*.

#### Initiativer planlagt av BROD i 2019

I forbindelse med Mattilsynets forrige anbefaling til HOD, uttalte BROD i januar 2019 i dialog med Mattilsynet at de ville ta et offensivt standpunkt for å få på plass en effektiv selvreguleringsordning og en utvidet og mer forpliktende selvreguleringsavtale. Helt konkret ønsket BROD å nedsette et «Etisk råd for salg og markedsføring av energidrikker» for selvregulering av merking, markedsføring og salg av energidrikker. Rådet skulle bestå av representanter utpekt av leverandørene og dagligvarehandelen, en representant fra NHO og en fra Annonsørforeningen (ANFO). For å håndheve en utvidet selvreguleringsavtale, så de for seg at Bransjeretningslinjene for merking og markedsføring av energidrikker i Norge skulle utvides med prinsipper for klagebehandling og sanksjoner slik at det etiske rådet også kunne behandle klager på brudd på retningslinjene.

Av ulike årsaker, er disse planene ikke iverksatt.

#### 5.1.2 MFUs selvreguleringsordning for matbransjen

Gjennom MFUs selvreguleringsordning for matbransjen, har eierne NHO, Virke og ANFO utarbeidet en [retningslinje for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn](#) og en veiledning om samme tema.

Retningslinjen har flere konkrete føringer knyttet til markedsføring av produkter som er omfattet av produktlisten (deriblant energidrikker). For eksempel er det ikke tillatt å reklamere for slike produkter på kino i tilknytning til filmer som er særlig rettet mot barn under 13 år, og som starter før kl. 18:30. Slik reklame er heller ikke tillatt i interaktive spill særlig rettet mot barn og hvor et produkts varemerke, eller andre elementer fra markedsføringen av produktet inngår som en integrert del. Videre stiller retningslinjene krav til at man skal «ta hensyn og vise aktsomhet overfor alder og utvikling» ved markedsføring av produkter som er omfattet av produktlisten og som er særlig rettet til ungdom. Det anses for eksempel ikke som aktsomt å bruke rollemodeller med særlig appell til ungdom i markedsføring som, gjennom valg av markedsføringskanal, er direkte rettet til ungdom.

Retningslinjen og MFU-listen er senest revidert i 2019 og skal bidra til at barn, som er en særlig sårbar gruppe, skal beskyttes mot markedsføring særlig rettet mot dem. Energidrikker (uavhengig av om de er tilsatt sukker eller søtstoff) er omfattet av næringsmiddelgruppen *drikkevarer*.

Som vi har henvist til flere andre steder (se for eksempel beskrivelse og vurdering av tiltak 3, kapittel 10.4), foregår det et samarbeid mellom flere etater, ledet av HOD, for å følge opp føringer i [Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar, Meld. St. 15 \(2022–2023\) \(regjeringen.no\)](#) om å verne barn og unge bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke. Så langt Mattilsynet kjenner til, inngår vurdering av MFU-ordningen som en del av dette arbeidet.

## 5.2 Dagligvarekjedenes praksis

Mattilsynet sendte i mai 2023 en e-post til dagligvarekjedene i Norge med spørsmål om hvilke tiltak de på frivillig basis gjør i butikkene sine for å begrense markedsføringen og kjøp/salg av energidrikker til barn og unge. Slike tiltak kan for eksempel være: selvpålagt aldersgrense ved kjøp/salg av energidrikker, plassering av energidrikker i butikken, advarselsplakater i butikken og restriksjoner mot reklame og annen markedsføring av energidrikker.

### 5.2.1 Aldersgrense for kjøp og salg

Mattilsynet mottok svar fra alle fire dagligvarekjedene. Det er i dag ingen formell frivillig avtale mellom aktører i dagligvarebransjen om aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker til barn og unge i Norge.

To av dagligvarekjedene informerer om at de praktiserer en frivillig aldersgrense på 14 år ved kjøp av energidrikker. En av disse opplyser at kundene skal verifiseres for gyldig alder, og at dette er utfordrende med hensyn til gyldig legitimasjon. De har et varslingsystem i kassen når en energidrikk blir scannet for kjøp.

### 5.2.2 Merking og markedsføring

En annen dagligvarekjede begrenser markedsføring, og unngår annonsering av energidrikker i eksterne kanaler, slik som i ukentlige kundeaviser. En av aktørene i dagligvarebransjen sier at de forholder seg til at det er myndighetens rolle å eventuelt begrense salg av energidrikker, og ønsker tydelige retningslinjer som er enkle å forholde seg til og håndheve, slik at bransjen behandles likt.

## 6 Hva er situasjonen i andre land?

For å få informasjon og bedre oversikt over hvordan andre EØS-land regulerer omsetning og markedsføring av energidrikker til barn og unge, sendte Mattilsynet våren 2023 ut en kort spørreundersøkelse via e-post til ulike myndigheter i og utenfor EØS.

I avsnittene under, har vi gjengitt og gruppert informasjonen mer utfyllende. I vedlegg 2 gir vi en oppsummering over hvilke land som har svart «ja» eller «nei» på Mattilsynets spørsmål i spørreskjemaet, med stikkordsmessige gjengivelse av svarene.

### 6.1 Forespørsel sendt til EØS-land

Mattilsynet mottok svar fra fjorten EØS-land. Det er femten EØS-land som ikke har gitt oss tilbakemeldinger, og derfor viser denne kartleggingen ikke hele bildet av hvordan energidrikker reguleres og markedsføres på nasjonalt nivå i EØS.

Flere land (Spania, Irland, Finland, Estland, Slovenia) svarer at de verken har lovbestemte regler knyttet til regulering av energidrikker eller andre lovpålagte begrensinger knyttet til hvor energidrikker er tilgjengelig. I noen land har myndighetene utarbeidet ulike retningslinjer

eller vitenskapsinstitusjoner har publisert informasjon om energidrikker og koffein. Generelt har myndighetene i alle land informasjon nettsidene sine om energidrikker og koffeininnhold i drikkevarer og andre næringsmidler.

### 6.1.1 Lovpålagt aldersgrense ved kjøp og salg av energidrikker

Av de fjorten EØS-landene som svarte på spørreundersøkelsen, var det to land (Latvia og Litauen) som svarte at de har innført lovpålagt aldersgrense ved kjøp og salg av energidrikker til barn og unge under 18 år. Polen er i prosess for å innføre en lovpålagt aldersgrense på 18 år.

[Litauen](#) og [Latvia](#) var de første EØS-landene som i henholdsvis 2014 og 2016 innførte en lovpålagt aldersgrense på 18 år for kjøp og salg av energidrikker. For å verifisere alderen ved kjøp av energidrikk, blir unge i Latvia bedt om å fremvise gyldig legitimasjon.

En kostholdsundersøkelse som ble gjennomført blant skoleelever (3382 deltagere) i Litauen i 2010, viste at det var 3 % av deltakerne som drakk energidrikk daglig, 11 % som drakk energidrikker et par ganger i uken og 35 % som drakk energidrikker få ganger i måneden. Det var 51 % som aldri drakk energidrikker. En kostholdsundersøkelse (24-timers recall) blant skoleelever i Litauen gjennomført i 2018 og publisert i 2020 viste at 90,5 % av skoleelevene som ble spurt, oppga at de ikke drakk energidrikker eller kun drakk disse drikkene få ganger i måneden. De informerer videre om at den lovpålagte aldersgrensen har hatt betydning for forbruket av energidrikker, ved at forbruket i dag er redusert blant barn og unge. Voksne som kjøper energidrikker til barn, kan ilegges bøter for slike kjøp.

I Latvia ble lovforslaget om aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker utarbeidet i 2013, men på grunn av innsigelser fra produsenter og importører av energidrikker ble aldersgrensen først innført i 2016.

Kostholdsundersøkelsen «*Health Behaviour among School-aged Children (HBSC) Study*» gjennomført i Latvia, viser at 74,3 % av deltakerne i undersøkelsen (11-åringer, 13 åringer og 15 åringer) i 2022 oppga at de ikke drakk energidrikker. I tilsvarende undersøkelse fra 2014 og 2018 var det henholdsvis 72,4 % og 81,4 % som ikke drakk energidrikker. De informerer videre om at resultater fra disse undersøkelsene viser at etter at den lovpålagte aldersgrensen ble innført i 2016, og fram til 2018, var det en økning i antallet barn og unge som ikke drakk energidrikker. Resultatene fra den siste undersøkelsen i 2022, viser imidlertid igjen en liten økning i antallet barn og unge som drakk energidrikker, selv om antallet som rapporterte at de drakk energidrikker, fortsatt er lavere enn andelen som svarte at de drakk energidrikker i 2014. Resultatene fra 2022 kan forklares med virkningene fra koronapandemien, som blant annet medførte en negativ endring i helseatferden generelt (personlig meddelelse fra myndighetene i Latvia).

I Polen pågår det en prosess for å endre regelverket og få innført et salgsforbud mot drikkevarer tilsatt koffein over 150 mg/liter til barn og unge under 18 år. I tillegg er det også planlagt for at det i denne prosessen skal innføres begrensinger knyttet til reklame for og markedsføring av energidrikker.

I Sverige ble det i 2018 utredet om det skulle innføres en lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, men det ble konkludert med at et slikt tiltak ville være for inngripende, samtidig med at de hadde en velfungerende bransjeavtale om en aldersgrense på 15 år. Se kapittel 6.1.4.

### 6.1.1.1 *Lovpålagte regler om begrensning for barn og unge om hvor energidrikker er tilgjengelige*

I [Slovakia](#) ble det i 2007 innført nasjonale begrensninger for omsetning av energidrikker i offentlige og private skolekantiner og andre steder hvor barn og unge under 18 år undervises. I mars i år ble det gjort forskriftsendringer som blant annet medførte at det nå også er forbud mot å selge drikker tilsatt blant annet kinin og taurin til barn og unge under 18 år i undervisningsinstitusjoner. Forskriften gir også begrensninger for omsetning av andre matvarer med mye fett, salt og sukker i undervisningsinstitusjoner. De nasjonale bestemmelsene er gjennomført som tiltak for å sikre god ernæringsstatus blant barn og unge. Det er viktig at barn og unge i skolen tilbys sunne matvarer med god ernæringsmessig verdi.

[Estland](#) har lovpålagte restriksjoner for salg av energidrikker i skoler og for servering av kaffe i barnehager. I [Litauen](#) er det også nasjonale begrensninger for omsetning av energidrikker i utdannelseinstitusjoner/skolekantiner for barn og unge under 18 år.

[Hellas](#) har en nasjonal forskrift som angir hvilke matvarer som kan selges i skolekantiner. I dette regelverket er energidrikker ikke angitt, hvilket betyr at salg av energidrikker til barn og unge i skolekantiner i Hellas ikke er tillatt.

[Polen](#) har i dag en nasjonal forskrift som begrenser hvilke matvarer som kan omsettes i skolekantiner. Energidrikker er blant disse.

### 6.1.2 Forskriftsfestet grense for innhold av koffein i energidrikker

Fra spørreundersøkelsen fikk Mattilsynet informasjon om at både [Danmark](#), Belgia og [Nederland](#) har en forskriftsfestet grense for maksimalt innhold av koffein i energidrikker. I Danmark og Belgia er denne grensen 32 mg koffein/100 ml, og i Nederland er grensen 35 mg koffein/100 ml.

I Belgia er det en nasjonal godkjenningsordning for tilsetning av koffein i kosttilskudd og ikke-alkoholholdige drikkevarer (energidrikker).

Fra tidligere spørreundersøkelse høsten 2018 (gjort i forbindelse med anbefalingen i 2019), er vi kjent med at Tyskland også har en forskriftsfestet grense for maksimalt innhold av koffein i energidrikker på 32 mg koffein/100 ml. Det samme gjelder [Island](#).

### 6.1.3 Forskriftsfestet begrensninger i markedsføring av energidrikker

I [Litauen](#) er det utover lovbestemt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker også gitt forskriftsbestemmelser om markedsføring og reklame av energidrikker til unge under 18 år. Dette er gjort i et forsøk på å minimere populariteten av disse drikkene. Det er ikke tillatt å reklamere for energidrikker ved teaterforestillinger, kinofilm, videofilm som er rettet til personer under 18 år eller på konserter, idrettsarrangementer, i undervisningsinstitusjoner og ved andre veldedighetsarrangementer, hvor det er personer under 18 år til stede. I reklame for energidrikker rettet til personer over 18 år, skal det være et varsel om at energidrikker ikke skal inntas sammen med alkohol.

I Lativa er det også innført nasjonale bestemmelser om at energidrikker skal plasseres slik at de kan identifiseres i butikken. På samme sted skal det være en advarsel; «høyt koffeininnhold, anbefales ikke for barn, gravide eller ammende kvinner». Det er ikke lov å reklamere for eller markedsføre energidrikker ved idrettsarrangementer, i



utdanningsinstitusjoner eller i forbindelse med filmfremvisning mm. til personer under 18 år. Disse bestemmelsene er innarbeidet i den samme nasjonale forskriften som også gjennomfører lovpålagt aldersgrense.

I forbindelse med at Polen er i gang med å innføre aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, vil også reklame og markedsføring av energidrikker bli regulert.

I [Estland](#) ble et lovforslag om å begrense reklamen for energidrikker nylig avvist. Begrunnelsen var at dersom reklamen for en gruppe av varer skal begrenses, må dette utredes grundig. Reklamebegrensninger alene, ble ikke sett som et tilstrekkelig tiltak dersom forskning antyder at negative helsemessige effekter kan oppstå ved inntak av energidrikker. Andre tiltak må også vurderes.

#### 6.1.4 Frivillige bransjeavtaler

Livsmedelsverket i [Sverige](#) informerte oss om at det siden 2009 har vært en frivillig bransjeavtale om å ikke selge energidrikker til barn og unge under 15 år. Denne avtalen ble senest revidert i 2022. Avtalen ble i sin tid opprettet i mangel på en lovregulert aldersgrense for energidrikker, og fordi dagligvarehandelen mente at de hadde en viktig rolle i å beskytte barn og unge mot overforbruk av energidrikker. Den svenske dagligvarehandelen har ikke myndighet til å agere eller fatte vedtak dersom virksomheter ikke lever opp til den frivillige avtalen om aldersgrense. Avtalens etterlevelse oppleves likevel som høy.

Det finnes også en frivillig bransjeavtale i Estland som sier at energidrikker ikke skal selges til barn under 18 år. Den frivillige avtalen overholdes av mange butikker i Estland. Der defineres også god veiledningspraksis at energidrikkene ikke skal ha et barnevennlig design og at drikkene ikke skal plasseres i nærheten av kassen. Mange salgssteder overholder også denne delen av den frivillige bransjeavtalen.

I Danmark er det også en frivillig bransjeavtale som gir føringer om enhetsstørrelsen på energidrikkene. Den frivillige avtalen sier at energidrikker ikke skal selges i større enheter enn 250 ml. Det ser imidlertid ikke ut til at denne delen av avtalen overholdes av produsenter og importører, da det også finnes halvlitersbokser på det danske markedet.

Noen få matvarebutikker i Nederland har selv innført aldersgrense på 14 år for kjøp av energidrikker. Nederland har også en frivillig bransjeavtale som oppfordrer aktører til ikke å rette sine markedsføringsaktiviteter mot barn og unge under 16 år, og til at ulike markedsføringsaktiviteter heller ikke skal skje på videregående skoler.

I Finland, i forbindelse med en såkalt ernæringsforpliktelse som ble lansert i 2017 om å støtte helsefremmende aktiviteter, oppfordres det til at butikker skal begrense salg av energidrikker til barn og unge. Det er videre en anbefaling fra National Nutrition Council and Finnish Institute for Health and Welfare om at energidrikker bør begrenses for barn under 15 år.

#### 6.1.5 Informasjon på nettsider og kampanjer

De fleste EØS-land som har svart på spørsmålene våre, har opplyst at de har informasjon tilgjengelig på de digitale informasjonsplattformene sine. Her er gis det blant annet informasjon om anbefalt daglig inntak av koffein i forskjellige aldersgrupper i befolkningen, og ulike brosjyrer/faktaark om energidrikker og andre koffeinholdige matvarer er utarbeidet.

### 6.1.6 Risikovurderinger og bivirkningsregistre

Av de EØS-landene som har svart på spørsmålene våre, er det få land som har aktive systemer for innmelding av bivirkninger i forbindelse med et høyt akutt inntak av energidrikker. Noen bivirkninger blir registret i forbindelse med sykehusinnleggelse, andre hos myndigheter som mottar meldinger om forgiftninger. I de fleste EØS-landene som har svart på spørsmålene våre, er det gjennomført og publisert risikovurderinger eller andre vitenskapelige vurderinger om energidrikker og/eller koffein.

## 6.2 Forespørsel sendt til land utenfor EØS

Våren 2023 sendte Mattilsynet ut en spørreundersøkelse på e-post til land utenfor EØS. Spørreundersøkelsen ble sendt til tolv land (Australia/New Zealand, Brasil, Canada, Indonesia, Japan, Mexico, Qatar, Saudi Arabia, Storbritannia, Sveits, Sør-Afrika og USA). Seks land svarte på henvendelsen. Kartleggingen gir ikke et totalt bilde av hvordan energidrikker reguleres utenfor EØS, men et lite innblikk i hvordan andre land regulerer omsetning og markedsføring av energidrikker til barn og unge.

### 6.2.1 Australia/New Zealand

Australia/New Zealand har ingen lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, men de har krav om advarselsmerking på energidrikker. Koffeininnholdet i energidrikker kan i henhold til deres «Food Standards Code» være mellom 145 mg til 320 mg koffein per liter (14,5 – 32 mg/100 ml). I Australia/New Zealand er energidrikker i butikkene plassert i åpne eller glassfrontede kjølere.

### 6.2.2 Brasil

I Brasil er det ikke regler om lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker til barn og unge, men det er innført en forskriftsregulert grense på maksimalt innhold av koffein på 35 mg/100 ml i energidrikker. Det er videre et krav om advarselsmerking på energidrikkene som lyder; "*Children, pregnant women, nursing mothers, the elderly, and people with diseases: consult a doctor before consuming the product*" og "*It is not recommended to consume it with alcoholic beverages*". Ifølge opplysninger fra den brasilianske drikkevareforeningen (Abir 2023) ble det i 2010 solgt 63 720 000 liter energidrikker. I 2021 ble det solgt 185 246 000 liter som er 23 % mer enn det solgte volumet i 2020. Det er en økende trend med en årlig vekst på 13 % hvert år siden 2018.

### 6.2.3 Canada

Siden juli 2022 reguleres energidrikker som «Supplementet Foods» i Canada. Forut for omsetning av energidrikker, skal virksomheten sende inn en melding til Health Canada der de ber om tillatelse til omsetning. Health Canada har forskriftsbestemmelser om maksimalt innhold av koffein på 180 mg koffein per boks energidrikker.

Salgssted og eventuell aldersgrense reguleres i Canada på kommunenivå og ikke av Health Canada. Mattilsynet har ikke tatt kontakt med ulike kommuner i Canada for å få mer informasjon om eventuelle bestemmelser knyttet til omsetning og aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker på kommunenivå.

Health Canada har satt krav om obligatorisk merking på alle koffeinholdige energidrikker. Det er krav om å bruke advarselsmerkingen: *“not recommended for those under 14 years old, pregnant or breastfeeding women or individuals sensitive to caffeine”*. I tillegg skal maksimalt antall porsjoner oppgis på etiketten. Advarselsmerkingen reflekterer en helsebasert anbefaling til forbrukeren, og utgjør ikke et lovpålagt krav om forbud mot salg. Merkekravene skal hjelpe forbrukeren med å identifisere koffeinholdige produkter og gjøre forbrukeren kjent med mulig risiko ved å innta et stort volum av disse drikkene.

#### 6.2.4 Saudi Arabia

Energidrikker anbefales ikke til barn og tenåringer på grunn av mengden koffein, sukker og andre ingredienser (som urter og aminosyrer) energidrikker kan inneholde. Det er følgende krav til advarselsmerking på energidrikker: *“Not suitable for women during pregnancy and breast-feeding periods, nor for persons below the age of sixteen, persons with sensitivity to a component of the product with those sensitive to caffeine or athletes while doing sports activities”*. Det er også krav om at produktet skal merkes med at det ikke bør konsumeres mer enn én enhet per dag. Energidrikker skal ikke inneholde mindre enn 14,5 mg og ikke mer enn 32 mg koffein/100 ml.

Når det gjelder plassering av energidrikker i butikk, skal energidrikkene plasseres i kjøleskap eller i utvalgte hyller for disse drikkene, og de skal være atskilt fra andre drikkevarer og matvarer, samt at advarslene som er på produktet også skal være skrevet på en tydelig og klar måte på kjøleskapene/hyllene.

#### 6.2.5 Sveits

I Sveits kan koffeininnholdet i energidrikker ikke overstige 160 mg/daglig mengde. Denne maksimumsgrensen er forskriftsregulert. Det betyr at en energidrikk på 500 ml kan inneholde opptil 32 mg/100 ml. Sveits har ingen lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker. De har informasjon om koffeinholdige drikker på nettsidene sine.

#### 6.2.6 USA

Det er ingen lovbestemte salgsrestriksjoner for energidrikker i USA. En amerikansk industrigruppe, American Beverage Association har en frivillig bransjeavtale, og alle store produsenter av energidrikker har frivillig signert denne avtalen. Avtalen har bestemmelser om blant annet merking og markedsføring. Her er det blant annet krav om advarselsmerking; *“Not (intended/recommended) for children, pregnant or nursing women (and/or persons/those) sensitive to caffeine”*. I den frivillige avtalen anbefales det at produsentene ikke markedsfører sine produkter til barn under 12 år, og at energidrikkene ikke selges eller markedsføres på barneskoler. Produsentene skal ikke bruke bilder av barn, eller kjøpe reklame på TV, radio, internett eller i andre trykte medier for å fremme sine produkter. USA anser 400 mg koffein/dag, som en trygg øvre grense for voksne.

## 7 Endringer i omsetning og bruk av energidrikker og andre kilder til koffein siden 2019

### 7.1 Markedet – endring i inntak av energidrikker og andre kilder til koffein siden 2019

#### 7.1.1 Datakilder – endring i omsetning

- [Salgsstatistikk - Bryggeriforeningen](#)
- Statistikk for salgsvolum 2020, Nielsen AS, data kjøpt av Mattilsynet
- Salgsstatistikk melk og melkeprodukter, personlig meddelelse fra Opplysningskontoret for meieriprodukter, epost 12.09.2023.

#### 7.1.2 Endring i salg av energidrikker fra 2019

***De første energidrikkene kom på det norske markedet i 2009. Antall energidrikktyper, og salgstall har økt etter dette. Salgstallene gir ikke informasjon om hvilke grupper i befolkningen som drikker mer eller mindre enn før.***

I anbefalingen fra 2019 viste vi at det i 2015 ble solgt 18,9 millioner liter energidrikk i Norge. I 2018 (tallgrunnlaget i Mattilsynets forrige anbefaling) hadde dette økt til 30,7 millioner liter og i 2019 til 31,4 millioner liter. I figur 7.1.2-1 nedenfor, har vi gjengitt BRODs salgsstatistikk<sup>4</sup> fra 2020 t.o.m. oktober i år. Der framkommer det at økningen i salgsvolum har fortsatt fra totalt 55,5 millioner liter i 2020 til 73,4 millioner liter i 2022.

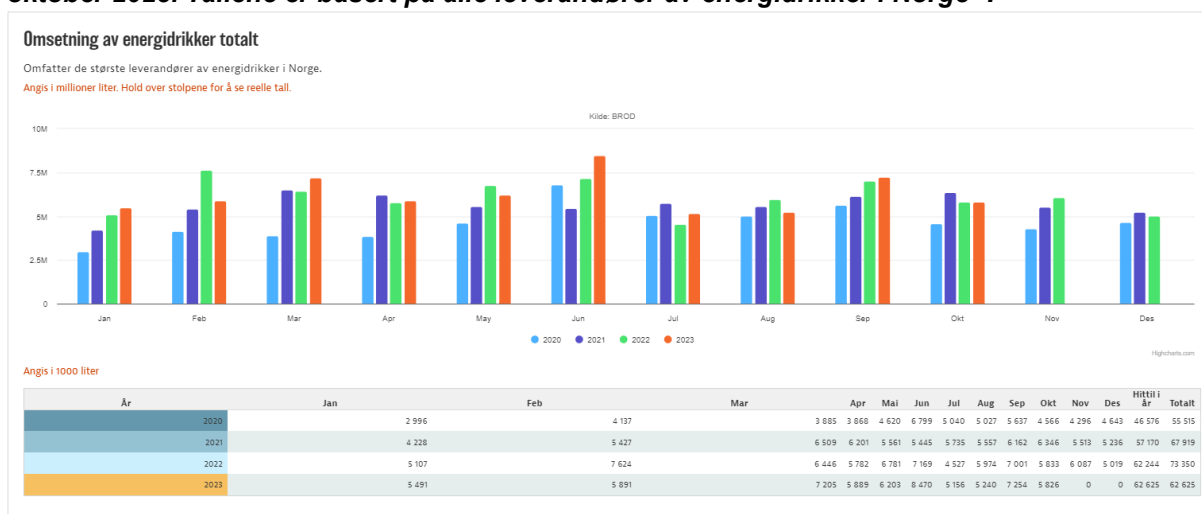
Ved utgangen av oktober i år var det solgt 62,6 millioner liter. Ved utgangen av oktober i fjor var det solgt 62,2 millioner liter. Fra oktober i fjor til oktober i år ser vi altså ikke den økningen i omsetning som har vedvart siden 2015. I en epost 13. desember 2023 informerte BROD oss om at: «De tidligere indikasjonene på at energidrikksalget flater ut ser ut til å bli underbygget også av november-tallene» (BROD 13.12.23, personlig meddelelse).

Salgstallene slik de presenteres på [Bryggeriforeningen.no](http://Bryggeriforeningen.no) varierer også noe fra måned til måned hvert år. Se figur 7.1.2-1. Både i 2020 og så langt i 2023 er det i juni måned det selges mest energidrikker. I 2021 og 2022 ser salget ut til å ha vært jevnere fordelt over hele året.

---

<sup>4</sup> Salgstallene representerer det volumet som distribueres til salgskanalene, og er ikke justert for eventuelt svinn i butikk, husholdninger osv.

**Figur 7.1.2-1 Oversikt over omsetning av energidrikker (per 1000 liter) i Norge. Januar 2020 – oktober 2023. Tallene er basert på alle leverandører av energidrikker i Norge <sup>1</sup>.**



<sup>1</sup> Kilde: Skjermdump fra bryggeriforeningen.no, 12.12.2023

### 7.1.3 Salgstall andre alkoholfrie drikkevarer og næringsmiddelgrupper som kan inneholde koffein

**Vi har ikke gode tall på omsetning av andre produkttyper som inneholder koffein, og kan derfor ikke si noe om endring. De tallene vi har, kan ikke sammenlignes med hverandre og er ikke sammenlignbare over år.**

#### 7.1.3.1 Melkebaserte drikker som også inneholder koffein

Når det gjelder drikkevarer, fikk vi høsten 2018 informasjon fra Opplysningskontoret for meieriprodukter om at det i 2017 ble solgt ca. 7 millioner liter iskaffe. De opplyste også om at anslagsvis 90 % av iskaffe-volumet inneholder like mye koffein som en kopp kaffe. Resten har et noe høyere koffeininnhold.

Nye tall fra Opplysningskontoret for meieriprodukter (personlig meddelelse i epost 12.09.2023<sup>5</sup>) viser at det i tall har vært en økning i salget av iskaffe, og at det også har vært en slik økning i salget av sjokolademelk. Se tabell 7.1.3.1-1 og 7.1.3.1-2. I tillegg til dette, importeres det et volum av smaksatte drikkeprodukter basert på melk eller melkeprotein, som også inkluderer iskaffe og sjokolademelk. Opplysningskontoret har ikke salgsstatistikk for te-drikker og kakao/varm sjokolade.

<sup>5</sup> Vi har fått opplyst at tallene baserer seg på volumtall som rapporteres inn fra TINE, Rørosmeieriet og Q-Meieriet, og viser volum solgt til dagligvare, inkl. KBS og storhusholdning. Tallene er ikke justert for svinn som skjer i butikk, storhusholdning eller hjemme hos konsument. Produkter kjøpt i utlandet (grensehandel) er ikke inkludert.

**Tabell 7.1.3.1-1. Salgstall iskaffe 2018 – 2022. Volum estimert i millioner liter.**

Årstall	2018	2019	2020	2021	2022
Salgstall iskaffe, millioner liter	6,9	8,3	9,9	11,8	11,1

**Tabell 7.1.3.1-2. Salgstall sjokolademelk 2018 – 2022. Volum estimert i millioner liter.**

Årstall	2018	2019	2020	2021	2022
Salgstall sjokolademelk, millioner liter	24,0	25,8	24,1	28,0	28,8

### 7.1.3.2 Brus og cola-drikker som inneholder koffein

Bryggeriforeningen.no gir opplysninger om salgstall for brus (inkludert cola). I 2022 ble det solgt ca. 5,6 millioner liter. Materialet skiller imidlertid ikke på cola og eventuelt andre merker der koffein er tilsatt i mengder på opptil 15 mg koffein/100 ml, og annen brus *uten* koffein.

### 7.1.3.3 Nielsen AS, 2020

Nielsen AS publiserer hvert år statistikk for omsetning av ulike matvaregrupper målt i volum. Statistikken dekker det som selges i om lag 71 % av matvarehandelen. Se tabell 7.1.3.3-1. Der viser vi salgsvolum (2020) for noen utvalgte næringsmiddelkategorier der i alle fall noen av merkevarene inneholder koffein (naturlig og/eller tilsatt).

**Tabell 7.1.3.3-1. Salgsvolum ulike matvarekategorier der koffeinholdige produkter inngår/kan tenkes å inngå. 2020. Kilde: Nielsen AS.**

Varegruppe/kategori	Kategori/segment	Salgsvolum (1000 liter)
<b>DRIKKER</b>		
<b>Kullsyreholdig drikk</b>		<b>542 258</b>
	Brus	468 916
<b>kaffe</b>		<b>23 676</b>
	Filterkaffe	17 398
	Puter/kapsler	1 157
	Instant kaffe	1 411
	Kaffebønner	2 423
	Kokemalt	1 287
<b>Sport/energidrikker</b>		<b>48 025</b>
	Energidrikker	43 270
	Sportsdrikker	4 756
<b>Iste/iskaffe</b>		<b>24 037</b>
	Drikkeferdig iskaffe	9 882
	Drikkeferdig iste	10 267
	Konsentrert/pulveriste	3 824
	Pulveriskaffe	64
<b>Te</b>		<b>519</b>
	Te camellia sinensis	406
	Urte-te	74
	Instant te	39
<b>Sjokolade-/frukt-</b>		<b>3 074</b>
	Sjokoladepulver	3 018
	Pulver m/andre smaker	56
<b>CONFECTIONARY</b>		
<b>Sjokoladeprodukter</b>		<b>27 821</b>
<b>Diverse</b>	Drops	664

	Halspastiller	1 201
	Andre pastiller	125
	Energitabletter	0
	Vanlig tyggegummi	978
<b>MEIERIPRODUKTER</b>		
<b>Melk</b>		<b>382 325</b>
	Smaksatte melkedrikker	21 963
<b>Diverse</b>	Kokesjokolade	2 036

## 7.2 Forbruk av energidrikker – endring siden 2019

Mattilsynet er bedt om å beskrive endring i forbruk/inntak av energidrikker i tidsrommet 2019-2022.

### 7.2.1 Datakilder – endring i inntak og forbruk av energidrikker

I 2019 var kilden til kunnskap om inntak av energidrikker VKMs tilrettelegging, vurdering og analyse av den landsrepresentative kostholdsundersøkelsen Ungkost 3 (2015), Forbrukerrådets web-baserte spørreskjema om inntak av energidrikker (Energidrikkundersøkelsen 2018), Data fra 13 – 15-åringer i MoBa-undersøkelsen (2017-2018) og Ungdataundersøkelsene (2016-2018) ([Risk assessment of energy drinks and caffeine. VKM Report 2019:01 \(vkm.no\)](#)).

Ungkost 3 er en prospektiv kostholdsundersøkelse der inntak av næringsmidler blir registret over fire dager, og gir dermed data om inntak i mengde på individnivå. De andre undersøkelsene gir frekvensdata på gruppenivå.

Ved gjennomføring av dette oppdraget har vi brukt, og referer til data gjengitt i:

- FHIs dokumenter utarbeidet som svar på oppdrag fra HOD
  - [«Overvåking av koffeininntaket hos barn og unge – en kartlegging av behov og anbefaling for veien videre»](#), (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23)
  - [«Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023»](#), (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23 og upubliserte data, personlig meddelelse)
  - [«Har restriktive tiltak gjennom pandemien hatt konsekvenser for unges kosthold og spisevaner»](#), MoBa, FHI notat – april 2023 ([fhi.no](#)) (FHI notat, april 2023)
- Ipsos Norsk Spisefakta (personlig meddelelse Helsedirektoratet)
- Gjengivelse av data fra Ipsos Norsk Spisefakta i [Utviklingen i norsk kosthold 2022 - Kortversjon.pdf \(helsedirektoratet.no\)](#)
- [Forbrukerrådets energidrikkundersøkelse 2021 \(forbrukerradet.no\)](#)

Dokumentene fra FHI gjengir og analyserer data fra Ungdataundersøkelsene i ungdomsskolen og videregående skole i årene 2017 – 2022<sup>6</sup>, Forbrukerrådets kartlegging av forbruk av energidrikker blant barn og unge i 2015, 2018, 2019 og 2021 (gjennomført av Norstat), samt FHIs egen undersøkelse (også gjennomført av Norstat) våren 2023 der de brukte samme utvalgsprosedyre, metode og spørreskjema som Forbrukerrådet. Disse undersøkelsene omtales videre som Energidrikkundersøkelsene.

<sup>6</sup> I 2020-2022 var det kun et randomisert underutvalg i Ungdata på 10% som fikk spørsmål om energidrikk, mens i 2017-19 fikk alle i Ungdata dette spørsmålet.

FHI har, med samtykke fra Velferdsinstituttet NOVA som eier Ungdataundersøkelsene, også utført separate analyser for årene 2019 – 2022 for Mattilsynet. Resultatene fra disse analysene er referert til som «Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI».

FHIs rapport «Har restriktive tiltak gjennom pandemien hatt konsekvenser for unges kosthold og spisevaner» gjengir resultater fra selvrapportert inntak av energidrikker blant 38 368 14-åringer i MoBa-undersøkelsen i perioden januar 2018 til juni 2022 (FHI notat, april 2023)<sup>7</sup>. I denne undersøkelsen er inntaket rapportert som antall glass energidrikk per måned, og er regnet om til ml/dag. Utvalget er ikke representativt for den norske befolkningen, men har en overvekt av deltakere fra familier med relativt høy sosioøkonomisk status. Forfatterne av rapporten viser også til at det er svakheter forbundet med selvrapportert kosthold.

Denne bemerkingen om svakheter forbundet med selvrapportert kosthold, gjelder alle undersøkelsene vi har hatt tilgang til. De undersøkelsene vi har hatt tilgjengelig ved gjennomføring av dette oppdraget er frekvensundersøkelser. Det er datamaterialet fra Ungdataundersøkelsene som er best egnet til å si noe om endringen i bruksfrekvens over tid.

## 7.2.2 Endring i forbruket av energidrikker siden 2019

### 7.2.2.1 Andelen som oppgir at de drikker energidrikker

**Resultatene fra Ungdataundersøkelsene viser at andelen som oppgir at de drikker energidrikker har økt blant ungdom både på ungdomsskolen og i videregående fra 2019 - 2022. Økningen er ikke så tydelig blant deltagerne i Energidrikkundersøkelsene. Der kan det se ut som om det har vært en nedgang fra 2021 til 2023 i andelen som oppgir at de drikker energidrikker i aldersgruppen 13 – 15 år.**

**Det er fremdeles om lag 40 – 50 % av elevene på ungdomstrinnet og om lag 30 % av elevene i videregående skole som ikke drikker energidrikker. Dette framkommer både i Ungdataundersøkelsene (2022) og i Energidrikkundersøkelsene (juni 2023).**

Fra 2019 til 2022 har andelen ungdommer i Ungdataundersøkelsene som svarte bekreftende på at de drikker energidrikker økt fra 50 % til 58 % på ungdomstrinnet og fra 60 % til 72 % i videregående skole. Se tabell 7.2.2.1-1.

---

<sup>7</sup> Deltagerne i kartleggingen er ungdom i 14 års alder som deltar i Den norske mor, far og barn-undersøkelsen (MoBa). Kostspørreskjemaet til ungdom ble sendt ut fortløpende til barn når de nådde alderen 13 år og ca. 8 måneder (i 8. klassetrinn) før, under og etter pandemien. Deltagerne er blant annet spurt om inntak av antall glass energidrikk de drikker pr. måned. Svarene på dette spørsmålet er regnet om til inntak i ml/dag. Se rapporten [«Har restriktive tiltak gjennom pandemien hatt konsekvenser for unges kosthold og spisevaner», FHI notat – april 2023 \(fhi.no\)](#) for fylldigere beskrivelse.



**Tabell 7.2.2.1-1. Inntak av energidrikker i årene 2019-2022 blant ungdom på ungdomstrinnet og i videregående skole (Ungdata 2019-2022)<sup>1</sup>. (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).**

Driker energidrikk (uansett hyppighet)	År				
	2019	2020	2021	2022	p-verdi <sup>2</sup>
	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)
<b>Ungdomstrinnet</b>	(n=60 328)	(n=1 233)	(n=7 250)	(n= 5 760)	
	50 (50-50)	48 (47-52)	57 (56-58)	58 (57-59)	<0,001
<b>Videregående skole</b>	(n=50 549)	(n=1 044)	(n=4 769)	(n=3 621)	
	60 (59-60)	62 (59-65)	67 (65-68)	72 (70-73)	<0,001

<sup>1</sup> I 2020-2022 var det kun et randomisert underutvalg i Ungdata på 10 % som fikk spørsmål om energidrikk, mens i 2017-19 fikk alle i Ungdata dette spørsmålet.

<sup>2</sup> Endring over tid er testet med logistisk regresjon for dikotome utfall og lineær regresjon for kontinuerlige utfall der år er lagt inn som en kontinuerlig variabel.

Resultatene fra Energidrikkundersøkelsene viser også at det var prosentvis flere som svarte ja på spørsmålet «Hender det at du drikker energidrikk?» i juni 2021 og juni 2023 enn i juni 2019. Se tabell 7.2.2.1-2.

**Tabell 7.2.2.1-2. Populasjonsvektet andel som svarte ja på spørsmålet «Hender det at du drikker energidrikk?» i perioden 2019 – 2023 i aldersgruppen 10 – 18 år (Forbrukerrådet og FHI)<sup>1</sup>.**

Alder	2019 (n=1003)	2021 (n=1027)	2023 (n=1748)
	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)
<b>Alle 10 – 18 år</b>	<b>42 (39-45)</b>	<b>46 (43-50)</b>	<b>45 (43-48)</b>
10-12 år	11 (8-15)	18 (14-23)	16 (13-19)
13-15 år	49 (43-56)	56 (51-62)	50 (46-54)
16-18 år	66 (61-70)	66 (62-71)	70 (66-73)

<sup>1</sup> Utdrag fra tabell 9 i FHIs rapport «Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023» (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Blant 16 – 18 åringer har det vært en økning fra 2019 til 2023 i andelen ungdommer som svarte at de drikker energidrikker, men denne trenden gjelder ikke de to andre aldersgruppene. Både hos 10 – 12 åringer og 13 – 15 åringer ser det ut til å ha vært en nedgang fra 2021 til 2023.

I utvalget i Energidrikkundersøkelsene var det fremdeles om lag 50 % av ungdomsskoleelevene og om lag 30 % av elevene i videregående skole som ikke drikker energidrikker i juni 2023.

### 7.2.2.2 Forbruket av energidrikker – frekvens

**Andelen som oppga at de drakk energidrikker minst ukentlig, daglig eller flere ganger per dag har økt både blant elever på ungdomstrinnet og i videregående skole.**

**I Ungdataundersøkelsen 2022 var det 36 % av ungdomsskoleelevene og 50 % av elevene i videregående som drakk energidrikker minst ukentlig, men henholdsvis bare 4,4 % og 7,7 % som svarte at de drakk det 5 – 6 ganger i uka.**

**Andelen som i 2022 sa at de drikker en eller flere energidrikker per dag var henholdsvis 4,4 % og 8,5 % på ungdomstrinnet og i videregående skole.**

Analyser av endringer fra 2019 til 2022 i datamaterialet fra Ungdataundersøkelsene, gjennomført av FHI på vegne av Mattilsynet, viser at andelen som oppga å drikke energidrikk minst ukentlig på ungdomstrinnet økte fra 26 % i 2019 til 36 % i 2022 ( $p < 0,001$ ). I videregående skole (alle trinn) var tilsvarende økning fra 35 % i 2017 til 52 % i 2022 ( $p < 0,001$ ). (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI). Se tabell 7.2.2.2-1.

**Tabell 7.2.2.2-1. Inntak av energidrikker i årene 2019-2022 blant ungdom på ungdomstrinnet og i videregående skole (Ungdata 2019-2022)<sup>1</sup>. (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).**

	År				
	2019	2020	2021	2022	p-verdi <sup>2</sup>
	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)	% (95% KI)
<b>Ungdomstrinnet</b>	(n=60 328)	(n=1 233)	(n=7 250)	(n= 5 760)	
Drikker det minst ukentlig	26 (26-26)	26 (23-28)	33 (32-34)	36 (35-37)	<0,001
Drikker det daglig (én eller flere ganger)	2,6 (2,5-2,7)	3,4 (2,5-4,5)	3,8 (3,3-4,2)	4,4 (3,9-5,0)	<0,001
Drikker det flere ganger om dagen	1,4 (1,3-1,5)	2,3 (1,6-3,3)	2,1 (1,8-2,5)	2,4 (2,0-2,8)	<0,001
<b>Videregående skole</b>	(n=50 549)	(n=1 044)	(n=4 769)	(n=3 621)	
Drikker det minst ukentlig	35 (34-35)	37 (34-40)	45 (44-47)	52 (50-54)	<0,001
Drikker det daglig (én eller flere ganger)	4,0 (3,8-4,2)	4,2 (3,1-5,6)	7,1 (6,4-7,9)	8,5 (7,6-9,5)	<0,001
Drikker det flere ganger om dagen	1,8 (1,7-1,9)	2,0 (1,3-3,1)	3,3 (2,8-3,9)	3,8 (3,3-4,5)	<0,001

<sup>1</sup> I 2020-2022 var det kun et randomisert underutvalg i Ungdata på 10 % som fikk spørsmål om energidrikk, mens i 2017-19 fikk alle i Ungdata dette spørsmålet.

<sup>2</sup> Endring over tid er testet med logistisk regresjon for dikotome utfall og lineær regresjon for kontinuerlige utfall der år er lagt inn som en kontinuerlig variabel.

Endringene i de to første variablene (minst ukentlig og minst daglig) var også signifikant for både jenter og gutter både på ungdomstrinnet og i videregående skole, mens økningen i andelen som svarte at de drakk energidrikker flere ganger om dagen bare var signifikant for jentene (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).

Tilsvarende var det signifikant økning i andelen som rapporterte at de drakk energidrikk minst en gang daglig, og flere ganger daglig både på ungdomstrinnet og i videregående skole. Legg likevel merke til at det i 2022 fremdeles bare var 2,4 % av elevene på ungdomstrinnet, og 8,5 % av elevene i videregående skole som drakk energidrikker en eller flere ganger per dag (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI). Se tabell 7.2.2.2-1.

I Ungdataundersøkelsen er svaralternativene på spørsmålet om hvor ofte de drikker energidrikker formulert som «aldri», «mindre enn én gang i uka», «1-2 ganger i uka», «3-4 ganger i uka», «5-6 ganger i uka», «hver dag» og «flere ganger daglig». De to siste alternativene er formulert på en slik måte at flere kan ha krysset «ja» på begge to. Vi vet derfor ikke hvor mange som har svart at de drikker én energidrikk per dag. «Hver dag» kan bety både én og flere energidrikker per dag.

Derfor kan det også være relevant å se på andelen som har svart at de drikker energidrikker 3-4 ganger i uken, eller 5-6 ganger i uken. Her har vi ikke fått resultater fra 2019, og vi kan derfor ikke si noe om eventuell endring.

I tabell 2 i rapporten Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10 – 18 år (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23) framkommer det at i 2022 var det blant elever på ungdomstrinnet kun 10 % som svarte at de drakk energidrikker 3-4 ganger i uken og 4,4 % som svarte at de drakk energidrikker 5-6 ganger i uken. For elever i videregående skole var det kun 16 % som svarte at de drakk energidrikker 3-4 ganger i uken og 7,7 % som svarte at de drakk energidrikker 5-6 ganger i uken. (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Også Norsk Spisefakta har spørsmål om inntak av energidrikker i ulike grupper av befolkningen. I 2013 svarte 35 % i aldersgruppen 15 – 24 år at de drakk energidrikker minst én gang i måneden, mens andelen i 2021 var 51 %. I alt 28 % i aldersgruppen 15 – 24 år svarte at de drakk energidrikk mer enn én gang i uken (Ipsos Norsk Spisefakta, 2022, gjengitt av Hdir (personlig meddelelse), og Ipsos Norsk Spisefakta, gjengitt i [Utviklingen i norsk kosthold 2022 - Kortversjon.pdf \(helsedirektoratet.no\) figur 18, side 25](#))).

Resultatene i dette avsnittet (kapittel 7.2.2.2), vil bli sett i sammenheng med estimater for gjennomsnittlig antall ganger man drikker energidrikk per uke i kapittel 7.2.2.3. nedenfor og i Kapittel 8.3.

### 7.2.2.3 Estimater for gjennomsnittlig inntaksfrekvens

**Blant deltagerne i Ungdataundersøkelsen 2022 som svarte at de drikker energidrikker, drakk elever på ungdomsskoletrinnet det gjennomsnittlig 2,4 ganger i uka mens elever i videregående skole i gjennomsnitt drakk det 3,1 gang i uka i 2022.**

**Dette er en signifikant økning fra 2019, da ungdomsskoleelevne i gjennomsnitt drakk energidrikker 1,8 ganger i uka, og elever i videregående drakk det i gjennomsnitt 2,1 gang i uka.**

FHI har også brukt resultatene fra Ungdataundersøkelsene til å estimere gjennomsnittlig frekvens for inntak av energidrikker både i hele utvalget, og blant de som drikker energidrikk. Se tabell 7.2.2.3-1.

**Tabell 7.2.2.3-1. Inntak av energidrikker i årene 2019-2022 blant ungdom på ungdomstrinnet og i videregående skole (Ungdata 2019-2022)<sup>1</sup>. (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).**

	År				p-verdi <sup>2</sup>
	2019	2020	2021	2022	
	gj.sn (95% KI)	gj.sn (95% KI)	gj.sn (95% KI)	gj.sn (95% KI)	gj.sn (95% KI)
<b>Ungdomstrinnet</b>	(n=60 328)	(n=1 233)	(n=7 250)	(n= 5 760)	
Gjennomsnittlig frekvens, ganger per uke (hele utvalget)	0,9 (0,9-0,9)	1,0 (0,9-1,2)	1,3 (1,2-1,3)	1,4 (1,3-1,5)	<0,001
Gjennomsnittlig frekvens, ganger per uke (blant dem som drikker)	1,8 (1,7-1,8)	2,1 (1,9-2,4)	2,2 (2,1-2,3)	2,4 (2,3-2,5)	<0,001
<b>Videregående skole</b>	(n=50 549)	(n=1 044)	(n=4 769)	(n=3 621)	
Gjennomsnittlig frekvens, ganger per uke (hele utvalget)	1,2 (1,2-1,3)	1,4 (1,2-1,5)	1,9 (1,8-2,0)	2,2 (2,1-2,3)	<0,001
Gjennomsnittlig frekvens, ganger per uke (blant dem som drikker)	2,1 (2,0-2,1)	2,2 (2,0-2,4)	2,9 (2,8-3,0)	3,1 (3,0-3,2)	<0,001

<sup>1</sup> I 2020-2022 var det kun et randomisert underutvalg i Ungdata på 10 % som fikk spørsmål om energidrikk, mens i 2017-19 fikk alle i Ungdata dette spørsmålet.

<sup>2</sup> Endring over tid er testet med logistisk regresjon for dikotome utfall og lineær regresjon for kontinuerlige utfall der år er lagt inn som en kontinuerlig variabel.

I hele utvalget drakk ungdomsskoleelevene energidrikk gjennomsnittlig 1,4 ganger i uken, mens elever i videregående drakk energidrikk gjennomsnittlig 2,2 ganger i uken i 2022.

Blant de som drikker energidrikker, drakk ungdomsskoleelevene energidrikk gjennomsnittlig 2,4 ganger i uken, mens elever i videregående drakk det gjennomsnittlig 3,1 ganger i uken. For begge aldersgruppene, og både i hele utvalget sett under ett, og når man bare ser på de som drikker energidrikker er økningen fra 2019 signifikant.

#### 7.2.2.4 Estimerer for mediant eller gjennomsnittlig inntak målt i ml energidrikk/dag

**Energidrikkundersøkelsen 2023 viser at blant de som drikker energidrikker foretrakk 64 % (95 % KI 60-67) den store boksen (500 ml). Gjennomsnittlig boksstørrelse var 420 ml i 2023. I 2018 var den 400 ml.**

**I MoBa undersøkelsen (FHI notat, april 2023) ble inntak av energidrikker i hele undersøkelsesperioden fra 2018 til 2022 estimert til å utgjøre henholdsvis 10 og 43 ml/dag blant jenter og 20 og 52 ml/dag blant gutter i hele utvalget og blant de som drikker energidrikker.**

I Energidrikkundersøkelsen 2023 er det stilt spørsmål om «Når du drikker energidrikk, hvor stor boks drikker du vanligvis?». Blant de som drakk energidrikker foretrakk 64 % (95 % KI 60-67) den store boksen (500 ml). Det var ingen statistisk forskjell etter alder, i andelen som foretrakk denne boks-størrelsen.

Ut fra dette spørsmålet har FHI beregnet at dette utgjorde en gjennomsnittlig boks-størrelse på 420 ml. I 2018 var den gjennomsnittlige boks-størrelsen 400 ml (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

I MoBa undersøkelsen (FHI notat, april 2023) er svarene på spørsmålet om hvor mange glass energidrikk de 14-årige deltagerne i studien drakk per måned, regnet om til antall ml energidrikk/dag. I hele undersøkelsesperioden fra 2018 til 2022 ble dette estimert til å utgjøre henholdsvis 10 og 43 ml/dag blant jenter og 20 og 52 ml/dag blant gutter i hele utvalget og blant de som drikker energidrikker.

I rapporten som presenterer data fra MoBa-undersøkelsen (FHI notat, april 2023) vises det videre at det gjennomsnittlige selvrapporterte inntaket «varierte med en markant økning i perioden etter innføring av pandemi-tiltak», og at denne økningen var større for jenter enn for gutter, men at den var uavhengig av vektstatus og mødrenes utdanningsnivå. Likevel, det øverste ytterpunktet for inntak er bare ca. *3,05 glass energidrikk pr måned* i dette materialet. Se figur 16 i rapporten [«Har restriktive tiltak gjennom pandemien hatt konsekvenser for unges kosthold og spisevaner»](#) (FHI notat – april 2023).

I Kapittel 8.3 om estimater for inntaket av koffein fra energidrikker, vurderer vi disse tallene nærmere, sett opp mot det vi vet om hvilke porsjonsstørrelser som er mest vanlige å drikke, og derfra opp mot hvilket koffeininntak man da kan estimere seg fram til. Til slutt gjør vi noen antagelser om antatt negativ helseeffekt.

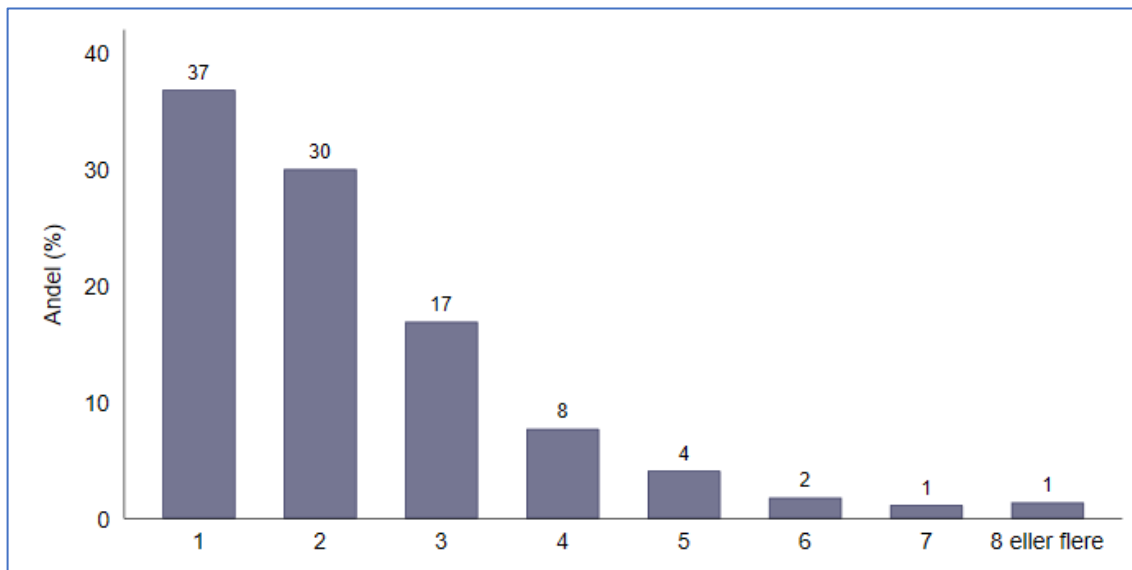
#### *7.2.2.5 Største antall bokser drukket i løpet av ett og samme døgn*

***I energidrikkundersøkelsen 2023 svarte 37 % av de som har oppgitt at de drikker energidrikker, at de på det meste hadde drukket 1 boks, og 33 % svarte at de hadde drukket 3 bokser eller mer i løpet av 24 timer (26 % blant 13 – 15 åringene og 44 % blant 16 – 18 åringene).***

I Energidrikkundersøkelsene gjennomført av Forbrukerrådet og FHI har de som rapporterte at de drikker energidrikker også svart på spørsmålet «Hva er det største antall bokser med energidrikk du har drukket i løpet av et døgn (24 timer)?»

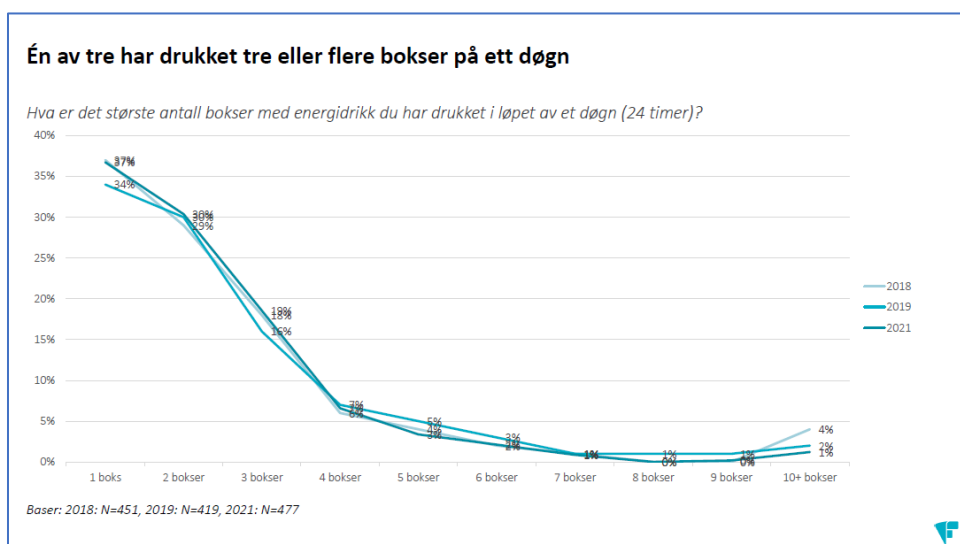
Svaret på dette spørsmålet er ikke sammenlignbart over tid. I 2023 svarte 37 % at de på det meste hadde drukket 1 boks, 30 % hadde drukket 2 bokser, og 33 % at de hadde drukket 3 bokser eller mer i løpet av 24 timer.

Figur 7.2.2.5-1 er gjengitt fra rapporten «Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023», (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23)



**Figur 7.2.2.5-1. Maksimalt antall bokser drukket i løpet av 24 timer blant ungdom 10-18 år som rapporterer at de drikker energidrikker (n=835, FHI 2023).**

FHI har re-analysert og inkludert noen av dataene fra Forbrukerrådets energidrikkundersøkelser 2018 – 2021 for sammenligning med resultater fra FHIs undersøkelse fra 2023. Dette har de ikke gjort for spørsmålet «Hva er det største antall bokser med energidrikk du har drukket i løpet av et døgn (24 timer)?». Fra Forbrukerrådets egen rapport i 2021 [Undersøkelse om bruk av energidrikker blant barn og unge 2021 \(forbrukerradet.no\)](https://forbrukerradet.no/undersokelse-om-bruk-av-energidrikker-blant-barn-og-unge-2021) kan det imidlertid se ut til at det ikke har vært så store endringer i maks antall bokser som er drukket i løpet av 24 timer. Avlesing av figuren nedenfor, viser at det også i dette materialet var 62 % som hadde drukket mer enn en boks og 33 % som hadde drukket mer enn 3 bokser. Se figur 7.2.2.5-2 gjengitt fra Forbrukerrådets energidrikkundersøkelse 2021.



**Figur 7.2.2.5-2 Maksimalt antall bokser drukket i løpet av 24 timer, blant ungdom 10-18 år som rapporterer at de drikker energidrikker. Gjengitt fra Forbrukerrådets energidrikkundersøkelse 2021.**

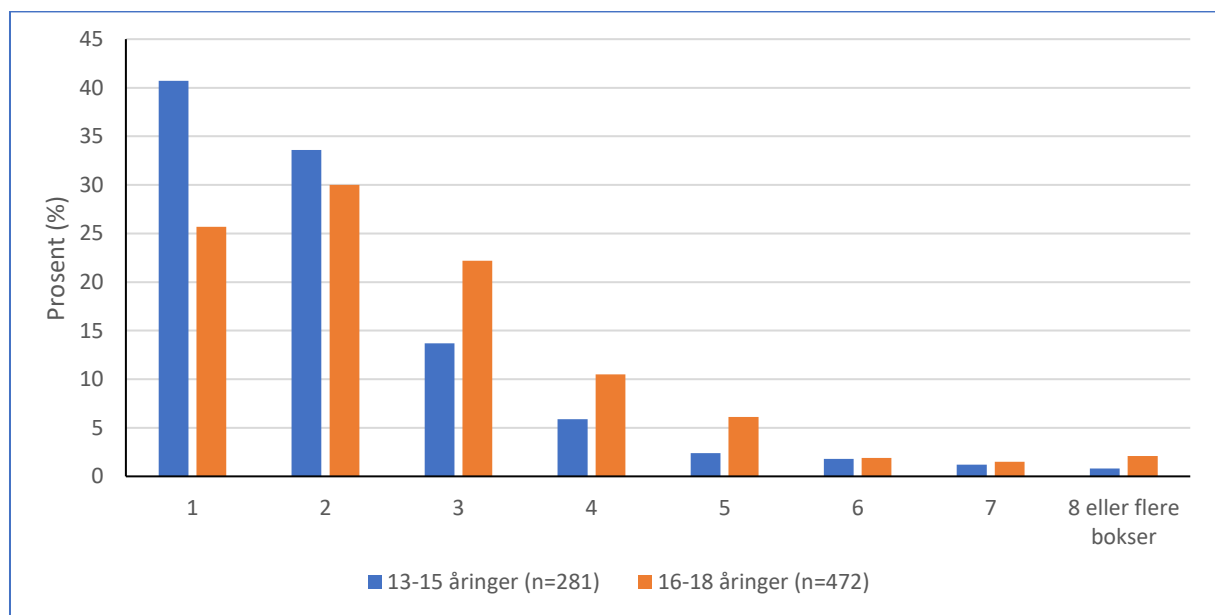
### Maksimalt antall bokser drukket i løpet av et døgn, fordelt på alder

FHI har på vegne av Mattilsynet også analysert spørsmålet om maksimalt antall bokser drukket i løpet av 24 timer fordelt på alder i Energidrikkundersøkelsen 2023. Se figur 7.2.2.5-3 og tabell 7.2.2.5-1.

Figur 7.2.2.5-3 nedenfor viser at det er en viss skjevfordeling mellom aldersgruppene når det gjelder hva som er det største antallet bokser som er drukket i løpet av 24 timer.

Aldersgruppen 16 – 18 år rapporterer et høyere antall bokser som sitt maksimale inntak i løpet av et døgn enn 13 – 15 åringene.

Videre ser vi at det blant 13 – 15 åringene var 13,7 % som svarte at det største antallet bokser de har drukket i løpet av 24 timer var 3 bokser mens det bare var 5,9 % som svarte at maksantallet var 4 bokser. Blant 16 – 18 åringene var det 22,2 % som hadde drukket maksimalt 3 bokser og 10,5 % som hadde drukket 4 bokser. Kun få barn og unge har drukket 6 eller flere bokser i løpet av ett døgn.



**Figur 7.2.2.5-3. Maksimalt antall bokser drukket i løpet av 24 timer blant 13 – 15 åringer og 16 – 18 åringer som rapporterer at de drikker energidrikker. Energidrikkundersøkelsen 2023. (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).**

	13-15 åringer (n=281)	16-18 åringer (n=472)
Maks bokser på 24 timer	% (95 % KI)	% (95 % KI)
1	40,7 (34,9-46,7)	25,7 (21,9-29,9)
2	33,6 (28,1-39,5)	30,0 (25,9-34,4)
3	13,7 (10,0-18,4)	22,2 (18,6-26,3)
4	5,9 (3,6-9,4)	10,5 (7,9-13,6)
5	2,4 (1,1-5,4)	6,1 (4,2-8,6)
6	1,8 (0,7-4,4)	1,9 (1,0-3,6)
7	1,2 (0,4-3,6)	1,5 (0,7-3,0)
8 eller flere	0,8 (0,2-3,1)	2,1 (1,1-4,2)

I tabell 7.2.2.5-1 nedenfor presenteres resultatene på en annen måte, vist som en samlev variabel for tre bokser eller mer i hele materialet og blant de som oppgir at de drikker energidrikker.

Blant de som har oppgitt at de drikker energidrikker i Energidrikkundersøkelsen 2023, er det færre enn halvparten som svarte at de har drukket 3 bokser eller mer i løpet av 24 timer (26 % blant 13 – 15 åringene og 44 % blant 16 – 18 åringene).

**Tabell 7.2.2.5-1 Maksimalt antall bokser drukket i løpet av 24 timer (noensinne), delt opp i aldersgrupper og blant både de som oppgir at de drikker eller ikke drikker energidrikk. (Upubliserte data, personlig meddelelse, FHI).**

Aldersgruppe	Andel som har drukket 3 bokser eller mer på 24 t i hele aldersgruppen*	Andel som har drukket 3 bokser eller mer på 24 t blant de som drikker energidrikker
	% (95 % KI)	% (95 % KI)
13-15 år	13 (10-16)	26 (21-31)
16-18 år	31 (27-34)	44 (40-49)

\* De som ikke drikker energidrikker fikk ikke dette spørsmålet, men FHI har antatt at de ikke har drukket tre bokser eller mer på et døgn.

- Antall som er inkludert i analysene: Hele utvalget 13-15 år (n=556) og kun de som drikker energidrikker (n=281) og tilsvarende for 16-18 år (n=680 og 472).

### 7.3 Inntak av andre koffeinholdige næringsmidler – endring siden 2019

**Vi har ingen gode datakilder for å si noe om eventuell endring i barn og unges inntak av andre koffeinholdige matvarer enn energidrikker etter overlevering av vår forrige anbefaling i 2019.**

**Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM 2019) og (VMK 2021) gir estimater for daglig koffeininntak, men datamaterialet gjengir ikke resultater for inntak av andre koffeinholdige næringsmidler enn energidrikker etter 2019.**

**Vi har ikke hatt tilgang til tidsserier fra Ungdataundersøkelsene, og Forbrukerrådets Energidrikkundersøkelser inkluderte spørsmål om inntak av andre koffeinholdige næringsmidler enn energidrikker bare i 2018.**

#### 7.3.1 Datakilder – endring i inntak av andre koffeinholdige matvarer

- [Risk assessment of energy drinks and caffeine, VKM Report 2019:01 \(vkm.no\)](#), (VKM 2019)
- [Risk assessment of caffeine exposure from diet and personal care products VKM Report 2021:05 \(vkm.no\)](#), (VKM 2021)
- [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023](#), (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23)
- Forbrukerrådets energidrikkundersøkelser [2015](#), [2018](#), [2019](#) og [2021](#)
- [Utviklingen i norsk kosthold 2022 - Kortversjon.pdf \(helsedirektoratet.no\)](#)

I 2019 brukte Mattilsynet VKMs risikovurdering [Risk assessment of energy drinks and caffeine, VKM 2019:01](#) som grunnlag for vår vurdering og anbefaling til HOD. For å anslå ulike drikkemønstre av energidrikk, ble data fra følgende studier brukt: Ungkost 3, Forbrukerrådets studie («Energidrikk, barn og unge»), den norske mor og barnundersøkelsen - oppfølgingsstudien og Ungdataundersøkelsen.

VKM publiserte i 2021 rapporten [Risk assessment of caffeine exposure from diet and personal care products VKM Report 2021:05 \(vkm.no\)](#). Dette er resultatet av et selvinitiert arbeid for å undersøke befolkningens (totale) eksponering for koffein nærmere. I den forbindelse ble det lagt ned et betydelig arbeid for å oppdatere matvaredatabasen (KBS) som



brukes som beregningsgrunnlag i de ulike kostholdsundersøkelsene i Norge. Se kapittel 3 i risikovurderingen. Inntaksdata fra Ungkost 3 (4 dagers prospektiv rapportering av kostholdet) ble beregnet på nytt med nye og oppdaterte verdier for innhold av koffein i ulike mat- og drikkevarer.

VKM's nye risikovurdering i 2021 gir derfor tydeligere og sikrere kunnskap om barn og unges inntak av *koffein* fra ulike mat- og drikkevarer enn det vi hadde tilgjengelig da vi leverte vår forrige anbefaling i 2019, men med bakgrunn i den samme undersøkelsen; Ungkost 3 gjennomført i 2015 – 2016.

Det har ikke blitt gjennomført nye kostholdsundersøkelser med samme metodikk som i Ungkost 3 etter 2019.

I Ungdataundersøkelsene, i samme modul som spørsmålet om energidrikker inngår (modul I-5 Matvarer), blir barn og unge også spurt om hvor ofte de spiser eller drikker «sjokolade og annet godteri» og «Brus, saft, iste eller iskaffe med sukker». Se vedlegg 1 i FHIs rapport [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023](#) (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23). Vi har ikke klart å skaffe data for inntak i 2019 og endring etter 2019 for disse kategoriene.

Energidrikkundersøkelsene ble gjennomført av Forbrukerrådet i 2015, 2018, 2019 og 2021, og av FHI i 2023. Spørsmål om bruk av sjokolade og andre koffeinholdige drikkevarer enn energidrikkene var inkludert kun i 2018.

### 7.3.2 Inntak av koffeinholdige matvarer før 2019 – Ungkost 3 og Forbrukerrådet 2018

Data fra Ungkost 3 (2015-2016), reberegnet av VKM i 2021 (VKM 2021), viste at ungdom 12 – 13 år (i 2015-2016) hadde et gjennomsnittlig koffeininntak på 9.8 mg koffein/dag. Hovedkilden til dette koffeininntaket var te (23 % av koffeininntaket), etterfulgt av sjokolade, desserter og søtsaker (21 %), meieriprodukter med kakao (20 %), energidrikker (16 %), kaker (11 %) og kaffe (9 %). Se figur 6.2.3-1 i VKM 2021.

I Forbrukerrådets Energidrikkundersøkelser ble spørsmål om bruk av andre koffeinholdige mat- og drikkevarer inkludert i 2018. Resultatene viste at «barn og unge drikker cola og spiser sjokolade, men drikker lite kaffedrikker ellers. De som drakk energidrikk, drakk mer cola, spiste mer sjokolade og drakk også mer kaffe enn de som ikke drakk energidrikk». Resultatene var ikke splittet på alder, og gjaldt hele utvalget fra 10 – 18 år. I senere undersøkelser har Forbrukerrådet ikke stilt spørsmål om bruk av andre koffeinholdige mat- og drikkevarer.

### 7.3.3 Endring i inntak av koffeinholdige matvarer etter 2019

I Ungdataundersøkelsene blir barn og unge, som nevnt over, også spurt om hvor ofte de spiser eller drikker «sjokolade og annet godteri» og «Brus, saft, iste eller iskaffe med sukker». Begge disse kategoriene inneholder koffeinholdige produkter, men vi har ikke klart å skaffe data for endring etter 2019 for disse kategoriene. Det er heller ikke mulig å skille ut koffeinholdige produkter i hver av disse kategoriene. Vi kan derfor bare anta at dersom det har vært en endring i rapportert bruksfrekvens på disse to spørsmålene, innebærer dette også en endring i koffeininntaket.

Vi har med andre ord ikke kunnskap fra kostholdsundersøkelser og spørreundersøkelser om endring i inntak av koffein fra andre mat- og drikkevarer enn energidrikker.

I Helsedirektoratets årlige rapport [Utviklingen i norsk kosthold 2022](#) (tabell 1, side 10) viser tallene for matvareforbruk på engrosnivå at det har vært en økning i omsetningen av kakao og kakaoprodukter fra 5,6 kg per person per år i 2018 til 6,9 kg per person per år i 2021. Se også kapittel 7.1.3.

## 8 Helserisiko ved estimert inntak av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler

### 8.1 Datakilder

- [Risk assessment of energy drinks and caffeine, VKM Report 2019:01 \(vkm.no\)](#) (VKM 2019)
- [Risk assessment of caffeine exposure from diet and personal care products VKM Report 2021:05 \(vkm.no\)](#) (VKM 2021)
- [Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10-18 år – Resultater fra landsrepresentative spørreundersøkelser i perioden 2015-2023 \(fhi.no\)](#) (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23)
- [The Dark Side of Energy Drinks: A Comprehensive Review of Their Impact on the Human Body](#), Costantino et al. 2023.
- [Scientific opinion on the safety of caffeine, EFSA Journal 2015;13\(5\):4102](#) (EFSA 2015)

### 8.2 Helserisiko ved høyt inntak av koffein

Barn og unge er en forbrukergruppe som, på grunn av deres lavere kroppsvekt, tåler mindre koffein enn voksne. Energidrikker er, på grunn av høyt koffeininnhold, i utgangspunktet derfor verken egnet for eller beregnet på barn og unge.

Den europeiske myndigheten for næringsmiddeltrygghet ([EFSA 2015](#)) fastslår at eventuell helserisiko ved inntak av energidrikker i praksis vil være identisk med helserisikoen ved inntak av tilsvarende mengde koffein i seg selv. VKM fant i sin litteraturgjennomgang i risikovurderingene fra 2019 og 2021, ikke nye studier som tilsier at de mengdene som EFSA har satt som referansepunkt for risiko (grenser for trygt inntak) ved inntak av koffein må endres, og de har derfor brukt de samme referansepunktene for risiko, også kalt tålegrenser, som EFSA.

Halveringstiden for koffein er på rundt 4 timer (variasjon 2-8 timer) for voksne, men det er likevel ulikt hvor raskt koffein blir omsatt i, og utskilles fra kroppen. Noen grupper av befolkningen er mer utsatt for negative helseeffekter fra koffein, og da også energidrikker, enn andre. Dette gjelder blant andre personer som er predisponert for enkelte hjertesykdommer (VKM 2021).

Ulike vitenskapelige publikasjoner peker likevel på ulike negative helseeffekter av andre ingredienser i energidrikkene, eller ved samtidig inntak av energidrikker og alkohol eller ved fysisk anstrengelse<sup>8</sup>. Det trengs nye risikovurderinger for å vurdere om nye vitenskapelige

---

<sup>8</sup> The Dark Side of Energy Drinks: A Comprehensive Review of Their Impact on the Human Body. A. Costantino et al., *Nutrients* 2023, 15, 3922. <https://doi.org/10.3390/nu15183922>

studier og review-artikler etter 2019 utfordrer tidligere konklusjoner om at det er energidrikkenes innhold av koffein eller om det (også) er andre fysiologisk aktive ingredienser som kan gi opphav til eventuelle negative helseeffekter.

### 8.2.1 Referansepunkter for negative helseeffekter

EFSA's referansepunkter (tålegrenser) gjelder hvor mye koffein man kan innta uten å oppleve søvnforstyrrelser og andre mer alvorlige negative helseeffekter. Negative helseeffekter ved inntak av koffein kan omfatte kardiovaskulære problemer, forstyrrelser i nervesystemet og også uro og angst.

- Et enkeltinntak av koffein på over 1,4 mg/kg kroppsvekt/dag kan gi risiko for *søvnforstyrrelser*.

- Et daglig inntak/enkeltinntak av koffein på over 3 mg/kg kroppsvekt/dag kan gi risiko for *negative helseeffekter*.

Tålegrensene er beregnet for friske voksne, men EFSA (2015) har vurdert at disse grensene også gjelder for barn og unge.

Tålegrensene brukes for å si noe om hvor mye koffein og f.eks. energidrikker som kan inntas før risiko for søvnforstyrrelse og negative helseeffekter kan oppstå. Jo høyere kroppsvekt, desto mer koffein kan inntas per dag før tålegrensene overskrides.

## 8.3 Estimater for inntaket av koffein fra energidrikker og de helsemessige konsekvensene av dette

Innholdet av koffein i energidrikker er 32 mg koffein/100 ml. En liten boks (250 ml) inneholder dermed 80 mg koffein, en mellomstor boks (330 ml) inneholder 106 mg koffein og en stor boks (500 ml) inneholder 160 mg koffein. Se tabell 4.1.2.3-1 i kapittel 4.1.2.3.

VKM og FHI bruker ulike standardvekter basert på alder. Både i 2019 og 2021 VKM brukte EFSA's standardvekter: 32,9 kg i aldersgruppen 10 – 12 år, 50,3 kg i aldersgruppen 13 – 15 år og 61,3 kg i aldersgruppen 16 – 18 år. FHI bruker standardvekter for norske barn fra 2009: 34 – 42 kg (både gutter og jenter) i aldersgruppen 10 – 12 år og 47 – 60 kg for gutter og 47 – 55 kg for jenter i aldersgruppen 13 – 15 år. De samme vekstkurvene viser at standardvekten er 56 – 71 kg for gutter og 55 – 60 kg for jenter i aldersgruppen 16 – 18 år.

Resultater fra FHIs Energidrikkundersøkelser (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23) viser at den største boks-størrelsen (500 ml) er mest populær. Se kapittel 7.2.2.4. FHI har beregnet at dette tilsvarer en gjennomsnittlig boks-størrelse på 420 ml, mens den var 400 ml i 2018 (Forbrukerrådets undersøkelse 2018, beregnet av FHI i deres 2023 rapport).

### 8.3.1 Gjennomsnittlig inntaksfrekvens – omtrentlige estimater for helsemessige konsekvenser

Blant de som oppga at de drakk energidrikker i 2022 (Ungdataundersøkelsen 2022), drakk elevene på videregående skole energidrikker gjennomsnittlig 3,1 ganger i uken mens elevene på ungdomsskolen i gjennomsnitt drakk energidrikker 2,4 ganger i uken (kapittel 7.2.2.2 og 7.2.2.3). Dette er en økning fra henholdsvis gjennomsnittlig 2,1 og 1,8 ganger per uke i 2019.

### Gitt at det drikkes en stor boks (500 ml)

Selv om vi ikke kan gjøre noen tydelige estimater, ser vi at, gitt at det er de store boksene som drikkes, vil mange elever både på ungdomsskolenivå (13 – 15 åringer) og i videregående skole (16 – 18 åringer) oppnå risiko for *søvnforstyrrelse* hver gang de drikker energidrikker, dvs. henholdsvis 2,4 ganger og 3,1 ganger i uken. Elever på ungdomsskolenivå vil i tillegg komme i risiko for *negative helseeffekter* ved inntak av en stor boks. Se tabell 8.3.1-1 nedenfor, som illustrerer hvor mye koffein/kg kroppsvekt barn og unge i ulike aldersgrupper får ved å drikke en stor boks (500 ml) energidrikk.

Ved bruk av VKMs standardvekter, betyr dette at ved inntak av én stor boks energidrikk, vil 13 – 15 åringene ha et høyere koffeininntak enn tålegrensen for både *søvnforstyrrelse* og *negative helseeffekter*, mens 16 – 18 åringene kun overskrider tålegrensen for søvnforstyrrelse.

Ved bruk av de norske vektkurvene, som er de FHI har brukt i rapporten «Bruk av energidrikker i aldersgruppen 10 – 18 år» (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23), ser vi at ved inntak av én stor boks energidrikk, vil både tålegrensen for søvnforstyrrelse og negative helseeffekter overskrides for 10-12 åringene. Blant 13-15 åringene (gutter og jenter) vil de som ligger lavest i vektintervallet overskride tålegrensene for både søvnforstyrrelse og negative helseeffekter, men for de som ligger øverst i intervallet, er det kun tålegrensen for søvnforstyrrelser som vil overskrides. Blant ungdommene i alderen 16-18 år, vil de jentene som ligger i den lave enden av vektintervallet (55 kg) ha et koffeininntak over tålegrensen for både søvnforstyrrelse og negative helseeffekter, mens jenter 16-18 år i øvre del av vektintervallet (60 kg) kun vil overskride tålegrensen for søvnforstyrrelser ved inntak av en stor boks energidrikk. For guttene i alderen 16-18 år i det øverste vektintervallet er det kun tålegrensen for søvnforstyrrelse som overskrides.

### Gitt at gjennomsnittsinntaket er 420 ml per inntak

Som vist i kapittel 7.2.2.4, har FHI beregnet at gjennomsnittlig boks-størrelse er 420 ml i 2023. I 2018 var den gjennomsnittlige og boks-størrelsen 400 ml. Tabell 8.3.1-1 nedenfor viser estimater for inntak av koffein/kg kroppsvekt ved inntak av 420 ml energidrikk. Ved denne litt mer presise beregningen enn estimatene vi har gjort i forhold til inntak av én stor boks over, ser vi at aldersgruppen 13 – 15 år ikke overskrider tålegrensen for negative helseeffekter ved et inntak av 420 ml energidrikk.

**Tabell 8.3.1-1. Estimater for inntak av koffein/kg kroppsvekt ved inntak av en stor boks energidrikk (500 ml) og inntak av 420 ml energidrikk (estimert gjennomsnittlig inntak i 2022 Ungdataundersøkelsen)<sup>3</sup> i ulike aldersgrupper basert på EFSA's standardvekter for barn<sup>1</sup> og norske standardvekter for barn<sup>2</sup>.**

<b>Stor boks (500 ml), 32 mg koffein/100 ml (160 mg koffein)</b>	<b>8-12 år</b>	<b>13-15 år</b>	<b>16-18 år</b>
<b>Tålegrense</b> (VKMs standardvekter ligger til grunn)	4,9 mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	3,2 mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	2,6 koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)
	<b>10-12 år</b>	<b>13-15 år</b>	<b>16-18 år</b>
<b>Tålegrense</b> (standardvekter brukt av FHI ihht. vekststudien.no)	4,7-3,8 mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	3,4-2,7 mg koffein/kg kroppsvekt (gutter)	2,9-2,3 mg koffein/kg kroppsvekt (gutter)
		3,4-2,9 mg koffein/kg kroppsvekt (jenter)	3,2-2,7 mg koffein/kg kroppsvekt (jenter)

<b>Gjennomsnittlig inntak (420 ml)<sup>3</sup>, 32 mg koffein/100 ml (134 mg koffein)</b>	<b>8-12 år</b>	<b>13-15 år</b>	<b>16-18 år</b>
<b>Tålegrense</b> (VKMs standardvekt ligger til grunn)	4,1 mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	2,7mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	2,2 koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)
	<b>10-12 år</b>	<b>13-15 år</b>	<b>16-18 år</b>
<b>Tålegrense</b> (standardvekter brukt av FHI ihht. vekststudien.no)	3,9-3,1 mg koffein/kg kroppsvekt (begge kjønn)	2,9-2,2 mg koffein/kg kroppsvekt (gutter)	2,4-1,9 mg koffein/kg kroppsvekt (gutter)
		2,9-2,4mg koffein/kg kroppsvekt (jenter)	2,4-2,2 mg koffein/kg kroppsvekt (jenter)

<sup>1</sup>Standardvekt VKM (EFSA 2015): 8 – 12 år: 32,9 kg, 13 – 15 år: 50,3 kg og 16 – 18 år: 61,3 kg

<sup>2</sup>Standardvekt FHI (vekststudien.no): 10 – 12 år: 34 – 42 kg (gutter og jenter), 13 – 15 år: 47 – 60 kg (gutter) og 47 – 55 kg (jenter), 16 – 18 år: 56 – 71 kg (gutter) og 55 – 60 kg (jenter).

<sup>3</sup>Kilde FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23.

### 8.3.2 Frekvens forbruk – omtrentlige estimater for helsemessige konsekvenser

Resultatene i kapittel 7.2.2.2 viser inntaksfrekvensen i hele utvalget i Ungdataundersøkelsene 2022. Vi vet fra energidrikkeundersøkelsene at det ofte er de store boksene (500 ml) som drikkes.

#### Gitt at det drikkes en stor boks (500 ml)

Målt i frekvens, og gitt at de drakk minst 1 stor boks (500 ml) hver gang, oppnådde 52 % av elevene i videregående skole risiko for søvnforstyrrelser og 36 % av elevene i ungdomsskolen risiko for både søvnforstyrrelser og negative helsekonsekvenser minst en gang i uken i 2022.

Tilsvarende oppnådde 8,5 % av elevene i videregående skole risiko for søvnforstyrrelse, og 4,4 % av elevene i ungdomsskolen risiko for søvnforstyrrelser og negative helsekonsekvenser daglig (de som svarte at de drikker energidrikker en eller flere ganger daglig).

Det var 10 % av elevene i videregående skole og 4,4 % av elevene på ungdomstrinnet som drakk energidrikker 5 – 6 ganger i uka og som, ut fra forutsetningen om at de drakk den store boksen hver gang, overskred tålegrensen for henholdsvis søvnforstyrrelser og både søvnforstyrrelser og negative helseeffekter.

Se tabell 8.3.1-1 for detaljer ved bruk av ulike vektstandarder og ulike estimater for hvor mye energidrikk som drikkes per gang.

### 8.3.3 Akutt høyt inntak av energidrikker

I risikovurderingene utført av VKM i 2019 og 2021 definerte de et «høyt akutt inntak» av koffein fra energidrikker som den mengden koffein man blir eksponert for ved et inntak av tre eller flere bokser per dag (24 timer) (VKM 2019, VKM 2021)

Et inntak av tre store bokser med energidrikker tilsvarende 480 mg koffein.

Dersom en 16-18 åring drikker dette, vil det tilsvare 7,8 mg koffein/kg kroppsvekt (basert på VKMs standardvekt). Ved bruk av de norske vektkurvene (vekststudien.no og FHI, Bruk av

energidrikker, 04.12.23) vil et inntak av 3 store bokser føre til et inntak av 6,8 mg koffein/kg kroppsvekt for personer som veier 71 kg (jf. høyeste vekt for gutter mellom 16-18 år (FHI)). Se over.

Energidrikkundersøkelsen fra FHI 2023 (kapittel 7.2.2.5) viser at 33 % drakk tre bokser eller mer i løpet av 24 timer. Det var de eldre ungdommene (16-18 år) som i størst grad drakk 3 eller flere bokser i løpet av 24 timer. I denne aldersgruppen var det i juni 2023 44 % som svarte at de på det meste hadde drukket 3 eller flere bokser i løpet av et døgn (22 % som svarte at det maksimale antallet var 3 bokser, 10,5 % svarte 4 bokser og 6,1 % svarte 5 bokser).

Et høyt akutt inntak kan føre til en stor overskridelse av tålegrensene for både søvnforstyrrelse og negative helseeffekter.

Hvis vi ser på resultatene fra Forbrukerrådets tidligere Energidrikkundersøkelser fra 2018, 2019 og 2021 parallelt med resultatene fra Energidrikkeundersøkelsen 2023 (de er ikke statistisk sammenlignbare), ser det ikke ut til å ha vært endringer av betydning knyttet til det største antall energidrikker som deltagerne har svart at de har drukket i løpet av 24 timer.

#### 8.3.4 Inntak av koffein fra andre kilder

Etter 2019 har det ikke blitt gjennomført kostholdsundersøkelser som måler inntaket av koffein fra kostholdet blant norske barn og ungdommer. Se kapittel 7.3.3.

Vi har derfor ingen nye data om inntak av koffeinholdige næringsmidler etter 2019 og kan derfor ikke foreta noen vurderinger knyttet til helserisiko forbundet med inntaket av koffein fra andre kilder.

De landsdekkende kostholdsundersøkelsene blant barn og unge i Norge gjennomføres som regel med 10 års intervaller.

#### 8.3.5 Usikkerhetsfaktorer og oppsummering

Som FHI påpeker, vil selv inntak av én stor boks gi en koffeinmengde som overstiger tålegrensen for negative helseeffekter hos mange barn og unge. Ved et slikt inntak vil mange 13 – 15 åringer overskride tålegrensene for både søvnforstyrrelser og mer alvorlig helseeffekter, mens 16 – 18 åringer vil overskride tålegrensen for søvnforstyrrelser, men ikke for de mer alvorlige helseeffektene. Det vil imidlertid også være ungdommer som velger de mindre boksene når de drikker energidrikker. Ved inntak av 420 ml energidrikk vil det være lavere risiko for at barn og unge skal komme over tålegrensen for negative helseeffekter.

I Energidrikkundersøkelsen 2023 var det fremdeles en stor andel barn og unge (om lag 50 %) som oppga at de ikke drikker energidrikker. I Ungdataundersøkelsen 2022, var dette om lag 40 % blant ungdomsskoleelever og i underkant av 30 % blant elever i videregående skole.

De antagelsene om helserisiko vi har gjort i dette kapitlet er basert på til dels grove estimater over hvor mye energidrikker som drikkes per gang, og er også basert på estimerte standardvekter for barn og unge.

For å kunne gi et godt bilde av helserisikoen knyttet til dagens inntak av energidrikker, trenger vi kunnskap om mengde energidrikk målt i milliliter for igjen å kunne vite hvor høyt

inntak av koffein dette tilsvarer. Videre trenger vi også kunnskap om inntaket av koffein fra andre næringsmidler. Slike data må videre kunne koples til vekstkurver, helst på individnivå.

Siden den kunnskapen vi har om inntak av energidrikker baserer seg på frekvensundersøkelser og ikke kostholdsundersøkelser som gir data om inntaket målt i mengde, må vi som gjort over, basere oss på ulike mer eller mindre grove estimater for å angi hvor mange ml energidrikk som inntas per dag, og hvilket koffeininntak dette gir.

Flere og bedre spørreundersøkelser (frekvens) og kostholdsundersøkelser (prospektiv registrering av inntak) om inntak av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler er nødvendig for å få bedre estimater.

## 9 Rettslige muligheter til å innføre tiltak i Norge

### Generelt

Det framgår av oppdraget fra HOD at eventuelle tiltak som foreslås, må vurderes opp mot proporsjonalitetsprinsippet (forholdsmessighetsprinsippet) i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett.

Norske næringsmiddelmyndigheter har med hjemmel i matloven mulighet til å fastsette forskrifter som kan gjelde en rekke ulike tiltak. Bruk av hjemlene i matloven forutsetter imidlertid at tiltakene som foreslås både er i samsvar med EØS-retten og norsk forvaltningsrett.

I dette punktet har vi valgt å gi en overordnet og generell framstilling av de rettslige mulighetene til å innføre tiltak i Norge, blant annet som følge av forholdsmessighetsprinsippet i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett. Nedenfor har vi derfor hovedsakelig bare vist kort til de overordnede bestemmelsene og prinsippene om dette. Vi har i liten grad henvist til konkrete rettsavgjørelser i EU-domstolen og EFTA-domstolen i denne sammenheng. For øvrig henviser vi til den omfattende praksisen om disse forholdene fra EU-domstolen og EFTA-domstolen og juridisk litteratur.

### Næringsmiddelregelverket er i stor grad harmonisert i EØS

Næringsmiddelregelverket er i stor grad harmonisert i EØS. Utover bestemmelsene om matinformasjon/merking, aromaer og det generelle kravet om at virksomhetene har ansvar for at alle næringsmidler som de omsetter er trygge, er det imidlertid per i dag ingen felles bestemmelser i EØS som spesifikt definerer hva en energidrikk er, setter konkrete grenser for tilsetning av koffein til energidrikker i ernæringsmessig eller fysiologisk hensikt eller stiller krav til andre egenskaper ved energidrikker. Flere EØS-stater har derfor fastsatt nasjonalt regelverk som gjelder ulike forhold knyttet til omsetningen mv. av energidrikker, jf. nedenfor.

Dersom energidrikker oppfyller alle de generelle og spesielle EØS-reglene som gjelder for omsetning av slike næringsmidler, og eventuelle nasjonale bestemmelser i en EØS-stat der næringsmidlene lovlig kan omsettes, må energidrikkene i utgangspunktet regnes som lovlige i EØS, jf. den grunnleggende bestemmelsen om fritt varebytte i EØS i artikkel 8 i EØS-avtalen.

Energidrikker er derfor også omfattet av det generelle EØS-rettslige, domstolutviklede prinsippet om «gjensidig godkjenning» av varer. Forordning (EU) 2019/515 gir regler for hvordan prinsippet om «gjensidig godkjenning» skal praktiseres av medlemsstatene.

Forordning (EU) 2019/515 er tatt inn i EØS-avtaleverket og gjennomført i norsk rett i § 1 i lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS ([EØS-vareloven](#)).

### **EØS-statenes muligheter til å innføre nasjonale bestemmelser om omsetning mv. av næringsmidler**

Innenfor rettsområder som enten ikke er, eller bare delvis er harmonisert i EØS, har medlemsstatene mulighet til å innføre nasjonale bestemmelser. Slike nasjonale bestemmelser kan blant annet innebære forbud mot, eller restriksjoner for omsetning mv. av næringsmidler som er lovlig omsatt i en annen EØS-stat. EØS-staten kan imidlertid bare fastsette slike nasjonale regler i samsvar med bestemmelsene og prinsippene i EØS-retten. Se særlig artiklene 8, 11 og 13 i EØS-avtalen. De aktuelle artiklene i EØS-avtalen «speiler» tilsvarende bestemmelser i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU). Det innebærer at både praksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen om tilsvarende regler vil være relevant i forståelsen av de aktuelle bestemmelsene.

#### Tiltak som må regnes som «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning»

Begrepet «kvantitative importrestriksjoner» henviser til kvoteordninger og andre mengdebegrensninger for import og eksport. Dette hadde opprinnelig en større praktisk betydning enn det har i dag. Nå har begrepet «tiltak med tilsvarende virkning» som kvantitative importrestriksjoner, størst praktisk betydning, men det er ikke noen grunn til å skille mellom hva som faller inn under det ene eller det andre av disse to begrepene. Det viktige er å kartlegge hva som må anses som importrestriksjoner etter artikkel 11 i EØS-avtalen.

EU-domstolen har i sin rettspraksis lagt til grunn en vid forståelse av begrepet «tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner». Se blant annet sak 8/74, *Dassonville*. Meningen er å ramme alle nasjonale bestemmelser som hindrer import (og eksport jf. den tilsvarende bestemmelsen om dette i artikkel 12 i EØS-avtalen) mellom EØS-statene.

EØS-avtalen artikkel 11 forbyr kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning, med mindre disse er begrunnet i legitime hensyn i tråd med artikkel 13 – blant annet hensynet til folkehelsen. Artikkel 13 innebærer at tiltaket både må være egnet til å nå det fastsatte folkehelsemålet, og at det ikke går lengre enn det som er nødvendig for å nå målet.

Forbud eller restriksjoner etter EØS-avtalen artikkel 13, må imidlertid ikke kunne brukes til vilkårlig forskjellsbehandling eller være en skjult hindring for handelen mellom avtalepartene. Se EØS-avtalen artikkel 13 siste punktum. Dette innebærer at en EØS-stat ikke lovlig kan fastsette regler som rettslig, formelt eller faktisk forskjellsbehandler/diskriminerer varer med opprinnelse i den aktuelle EØS-staten og varer med opprinnelse i en annen EØS-stat.

Det framgår av rettspraksis i EU-domstolen og EFTA-domstolen at det er opp til EØS-statene å fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og hvordan denne beskyttelsen skal oppnås. Dette innebærer at statene har en viss skjønnsmargin, men likevel slik at denne skjønnsmarginen må ivaretas innenfor rammen av det såkalte proporsjonalitetsprinsippet (forholdsmessighetsprinsippet). Forholdsmessighetsprinsippet består av to hovedelementer: egnethet og nødvendighet.

#### *Egnethet*

Det første spørsmålet i forholdsmessighetsvurderingen er om det aktuelle tiltaket er et egnet tiltak for å sikre det konkrete målet om å beskytte folkehelsen. Kravet til egnethet innebærer at det må være «rimelig å tro at tiltaket ville kunne bidra til å beskytte menneskers helse», jf. sak E-16/10 Philip Morris avsnitt 83. Dette gjelder selv om det hersker en viss vitenskapelig



usikkerhet om tiltakets egnethet og nødvendighet. Det foreliggende tiltaket må også faktisk ivareta målet om å beskytte folkehelsen på en sammenhengende og systematisk måte.

### *Nødvendighet*

Spørsmålet blir så om tiltaket er nødvendig. I dette ligger det om tiltaket går lenger enn det som er nødvendig for å beskytte folkehelsen, nærmere bestemt om tiltaket er nødvendig for å nå statens konkrete målsetninger, eller om disse kan nås like effektivt med mindre inngripende virkemidler. EFTA-domstolen har lagt til grunn at nødvendighetskravet skal forstås slik at det gir anvisning på en vurdering av om det valgte tiltaket er «... functionally needed in order to achieve the legitimate objectives of the legislation at the level of protection chosen by the Contracting Party ...». Dette innebærer at det ikke kan finnes andre, mindre inngripende tiltak som vil ha den virkningen at målsetningen oppnås, i samsvar med det valgte beskyttelsesnivået.

### Tiltak som må regnes som såkalte «salgsordninger»

EU-domstolen og EFTA-domstolen har i sin rettspraksis utviklet et prinsipp som skiller mellom tiltak som må regnes som «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning» og tiltak som «bare» må regnes som såkalte «salgsordninger».

Det framgår av EU-domstolens og EFTA-domstolens rettspraksis at dersom et tiltak:

- kun regulerer måten varer selges til sluttforbruker (distribusjonen),
- gjelder generelt for alle næringsdrivende i den aktuelle EØS-staten og
  - ikke diskriminerer/forskjellsbehandler varer med opprinnelse i den aktuelle EØS-staten og varer med opprinnelse i en annen EØS-stat,

anses tiltaket som en «salgsordning», som ikke er i strid med forbudet mot «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning» i artikkel 11 i EØS-avtalen. Dette er understreket av EU-domstolen i C-267/91 og C-268/91 Keck and Mithouard og er ytterligere presisert i senere rettspraksis i EU-domstolen og EFTA-domstolen. Den aktuelle EØS-staten behøver derfor heller ikke «forsvare» tiltaket som et lovlig unntak fra forbudet i artikkel 11 i EØS-avtalen, jf. artikkel 13 i EØS-avtalen med tilhørende rettspraksis.

Rettspraksis i EU-domstolen og EFTA-domstolen viser at blant annet følgende forhold, forutsatt at punktene i avsnittet over er oppfylt, kan regnes som «salgsordninger»/regulering av «bestemte former for salg: regulering av butikkers åpningstider og utforming av butikker, regulering av *hvor* varer kan omsettes (hvilke forretningssteder og omsetningskanaler) og *hvordan* varer kan omsettes og markedsføres (for eksempel markedsføringstiltak/reklame).

Det er ikke alltid lett å ta stilling til om et konkret tiltak må regnes som en «kvantitativ importrestriksjon og alle tiltak med tilsvarende virkning» eller en såkalt «salgsordning». Noen ganger kan for eksempel et tiltak som i utgangspunktet ser ut til å være en «salgsordning», også regnes som et såkalt «produktkrav» (som for eksempel kan stille krav til produktets emballasje, innhold, merking eller andre egenskaper ved selve produktet). I så fall vurderes tiltaket som et «produktkrav», som må regnes som en «kvantitativ importrestriksjon og alle tiltak med tilsvarende virkning». Slike tiltak er i utgangspunktet forbudt etter artikkel 11 i EØS-avtalen. EØS-staten må i så fall kunne begrunne tiltaket i et lovlig hensyn mv. etter artikkel 13 i EØS-avtalen.

### **Alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsipper og av utredningsinstruksen**

Uavhengig av de detaljerte reglene og prinsippene i EØS-retten om EØS-statenes mulighet til å fastsette nasjonale bestemmelser innenfor rettsområder som ikke er, eller bare delvis er harmonisert i EØS, mener vi at det også kan utledes av alminnelige forvaltningsrettslige

grunnprinsipper og av utredningsinstruksen, at norske myndigheter på generelt grunnlag bare bør foreslå å innføre tiltak som er forholdsmessige (egnet til å nå det fastsatte målet, og at eventuelle tiltak ikke går lengre enn det som er nødvendig for å nå målet).

Dersom et tiltak etter EØS-avtaleverket må regnes som en «salgsordning», som EØS-statene dermed ikke må «forsvare» som «lovlig» vurdert opp mot EØS-avtalen artikkel 13 med tilhørende rettspraksis, er det derfor sannsynlig at vi etter en vurdering av alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsipper og av utredningsinstruksen, likevel ville ha konkludert med at vi bare bør foreslå innført tiltak som er forholdsmessige (egnet til å nå det fastsatte målet, og at eventuelle tiltaket ikke går lengre enn det som er nødvendig for å nå målet).

### **Generelle og spesielle regler i EØS og WTO for melding av utkast til nasjonale bestemmelser om næringsmidler**

Forslag til nasjonale regler må, før de kan fastsettes, meldes til EFTAs overvåkingsorgan mv. etter både de generelle meldebestemmelsene i lov 17. desember 2004 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. ([EØS-høringsloven](#)) og eventuelle andre relevante spesialmeldebestemmelser i næringsmiddelregelverket, for eksempel i forordning om vitamintilsetning mv. til næringsmidler og matinformasjonsforordningen.

Det må også vurderes om eventuelle utkast til nasjonale bestemmelser i tillegg må meldes til WTO etter bestemmelsene i SPS- eller TBT-avtalen.

## 10 Tiltak vi har vurdert

Vi har identifisert seks tiltak som kan bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold. I tillegg har vi beskrevet det å opprettholde dagens regulering av energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein som et null-tiltak.

### Begrense inntak vs. gjøre inntaket «tryggere»

Tiltakene kan i ulik grad, alene eller ved at to eller flere tiltak kombineres, bidra til å begrense inntaket av både energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan, blant barn og unge.

Vi har valgt å dele inn tiltakene i to hovedkategorier:

- «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i, eller andre egenskaper ved energidrikkene endres» og
- «Tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge».

Barn og unge<sup>9</sup> er en forbrukergruppe som, på grunn av lavere kroppsvekt, tåler mindre koffein enn voksne. På grunn av koffeininnholdet er energidrikker derfor ikke beregnet på barn og unge. De er beregnet på voksne. Dette understrekes ved at energidrikkene, ved omsetning i EØS, må merkes med følgende obligatoriske matinformasjon/«advarselsmerking»: «Høyt koffeininnhold. Bør ikke inntas av barn eller gravide eller ammende kvinner.». Matinformasjonen/«advarselsmerkingen» skal stå i samme

---

<sup>9</sup> Personer opp til 18 år der annet ikke er spesifisert, se kapittel 2.2

synsfelt som drikkens betegnelse, fulgt av en merknad i parentes, om hvor mange milligram koffein drikken inneholder per 100 ml.

På generelt grunnlag mener vi derfor at tiltak som skal bidra til at barn og unges inntak av energidrikker begrenses, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, etter sin art er mer forholdsmessige (egne og nødvendige) enn tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem, «tryggere» for en målgruppe som de egentlig ikke er «beregnet på».

I tillegg har vi, som Tiltak 1, vurdert et «basistiltak» som innebærer iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23).

Dette tiltaket hører ikke naturlig hjemme under noen av de to hovedkategoriene av tiltak.

Tabell 10-1 viser en oversikt over tiltakene vi har vurdert. Innenfor hver av de to hovedkategoriene av tiltak, tar vi først for oss de antatt minst inngripende tiltakene og avslutter med de mest inngripende. Tiltakene beskrives og vurderes grundigere i kapitlene nedenfor.

#### Myndighetsstyrt eller iverksatt av bransjen selv

I vurderingene og anbefalingene nedenfor, legger vi i utgangspunktet størst vekt på tiltak som kan iverksettes av myndighetene. Flere av tiltakene kan imidlertid også adresseres av bransjen selv, i tillegg til, eller istedenfor at de iverksettes av myndighetene. Hvis bransjen selv tar ansvar for iverksettelse av effektive tiltak og selv følger opp tiltakene, kan det medføre at tiltak i regi av myndighetene ikke er nødvendig.

#### Tiltak og konsekvenser

For hvert tiltak presentert nedenfor og i den samlede vurderingen av tiltakene i kapittel 11, har vi på et generelt og overordnet nivå skissert mulige konsekvenser som tiltakene kan medføre for forbrukerne, virksomhetene, myndighetene og andre aktører.

Dersom HOD bestemmer at ett eller flere av tiltakene skal gjennomføres, bør det imidlertid gjøres en grundigere vurdering av eventuelle økonomiske, administrative og andre konsekvenser for de som blir berørt av tiltakene. For konkrete tiltak som HOD bestemmer skal innføres, bør det tilsvarende gjøres en grundigere vurdering av både bestemmelsene og prinsippene i EØS-retten som regulerer EØS-statenes muligheter til å innføre nasjonale bestemmelser om slike forhold, og i norsk forvaltningsrett, jf. ovenfor i kapittel 9. Slike grundigere vurderinger bør for eksempel gjøres i forbindelse med eventuell forberedelse av forslag om endring i gjeldende regler eller forslag om fastsettelse av nytt nasjonalt regelverk.

I beskrivelsen og vurderingen av de ulike tiltakene nedenfor, og i den samlede vurderingen av tiltakene i kapittel 11, har vi valgt å legge til grunn at tiltakene 3 – 6, etter EØS-retten må regnes som «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning».

Det *kan* imidlertid diskuteres om tiltakene 3 – 5, som tilhører hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres», kunne ha vært regnet som såkalte «salgsordninger». Dette avhenger blant annet av utformingen av og innholdet i eventuelle slike nasjonale bestemmelser og hvordan bestemmelsene rettslig eller faktisk, direkte eller indirekte påvirker EØS-markedet i praksis. Se kapittel 9.

Dette betyr i praksis at vi har lagt til grunn at tiltakene 3 – 6, for å kunne regnes som «lovlige», må kunne forsvares i et legitimt formål og være forholdsmessige (egne og nødvendige) vurdert etter både EØS-retten og norsk forvaltningsrett. For tiltak som eventuelt må regnes som «ikke-diskriminerende salgsordninger» etter EØS-retten, er det strengt tatt

ikke krav i EØS-retten om at slike tiltak må kunne forsvares av EØS-staten ut fra et legitimt formål og forholdsmessighet (egnet og nødvendig).

**Tabell 10-1 – Oversikt over tiltakene vi har vurdert**

Tiltak	
0	Opprettholde dagens regulering av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.
1	Iverksettelse av et regelmessig <a href="#">overvåkingsprogram som anbefalt av FHI, 04.12.23</a>
<b>Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres</b>	
2	Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.
3	Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge - jf. <a href="#">Meld. St. 15 (2022-2023)</a>
4	Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes.
5	Restriksjoner for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense) – jf. <a href="#">Meld. St. 15 (2022-2023)</a>
<b>Tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge</b>	
6	Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

## 10.1 Tiltak 0 – Opprettholde dagens regulering av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler

***Ingen endringer i dagens regulering av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.***

### 10.1.1 Beskrivelse og forklaring av tiltaket

Både energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler reguleres i dag under flere forskjellige forskrifter i næringsmiddelregelverket og av relevante bestemmelser i annet regelverk som gjelder generelt for alle produkter, i ulike sammenhenger. Det betyr at det er ulike regler som stiller krav til blant annet matinformasjon, reklame, presentasjon, markedsføring og ulike tilsetninger til energidrikker. Det samme gjelder for andre koffeinholdige næringsmidler. Se kapittel 4.

Bestemmelsene i matinformasjonsforskriften, forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler og aromaforskriften er harmoniserte i EØS, og vil fortsette å gjelde på samme måte også i framtiden, uavhengig av hvilke tiltak vi foreslår for å begrense barn og unges inntak av energidrikker og eventuelt andre koffeinholdige næringsmidler i Norge.

## 10.2 Tiltak 1 – Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI

**Gjennomføre regelmessig overvåking av barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler i tråd med overvåkingsprogrammet anbefalt av FHI.**

### 10.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket er en egen type tiltak som verken hører inn under hovedkategori 1 eller 2 av tiltak. Se over. Det er en form for «basistiltak» som skal bidra til at vi regelmessig, over tid får bedre kunnskap om inntak av koffein både fra energidrikker og andre næringsmidler.

Slik kunnskap er nødvendig for at vi skal kunne vurdere alvorlighetsgraden til det problemet vi faktisk står overfor, og på grunnlag av det kunne beslutte hvilke tiltak for å begrense inntaket av koffein hos barn og unge som vil være forholdsmessige (egne og nødvendige) å gjennomføre i Norge.

Den 20. september 2023 leverte FHI, på oppdrag fra HOD, anbefalingen «Overvåking av koffeininntaket hos barn og unge – en kartlegging av behov og anbefaling for veien videre» til HOD (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23).

Dette tiltaket innebærer at FHIs anbefalte overvåkingsprogram iverksettes.

Oppdraget til FHI var at de skulle «Gjøre en vurdering, i samarbeid med relevante etater, av hvordan myndighetene på en hensiktsmessig måte kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein, inkludert energidrikker, hos barn og unge med et spesielt fokus på ungdom 14 – 17 år». FHI utvidet aldersspennet til å omfatte barn og unge fra 10 – 18 år. Jf. også Mattilsynets definisjon av «barn og unge» i denne utredningen i kapittel 2.2.

Vi viser til FHIs anbefaling.

FHI påpeker at (sitat): «**Det foreligger en del data og kunnskap om inntaket av koffein i målgruppen, men eksisterende undersøkelser omfatter ikke tilstrekkelig data til å følge med på koffeininntaket fra alle kilder, inkludert energidrikker over tid. Det er behov for en systematisk og regelmessig overvåking for å følge med på koffeininntaket blant barn og ungdom over tid. Overvåkingen bør blant annet omfatte kortere og hyppigere datainnsamlinger for å supplere den nasjonale kostholdsundersøkelsen Ungkost og bør omfatte en bredere aldersfordeling**» (vår utheving).

De lister opp følgende elementer som bør omfattes av en slik overvåking:

- *Koffeininntak (mengde, kilder)*
- *Inntak av energidrikker (frekvens, mengde, daglig inntak, høye enkeltinntak, debutalder, bruk av energidrikk i kombinasjon med alkohol)*
- *Opplevde helseeffekter av energidrikker*
- *Holdninger til energidrikker*
- *Markedsføring av energidrikker mot barn og ungdom i sosiale medier og dataspill*
- *Arenaer for konsum av energidrikker og tilgjengelighet av energidrikker i videregående skoler*
- *Prisutvikling for energidrikker og cola-drikker*

FHI anbefaler at det gjennomføres en nettbasert spørreundersøkelse blant 10 – 18 åringer der inntak (både frekvens og mengde/volum og høyt inntak over kort tid (24 timer)) av energidrikker, kaffe, te, cola- og kakaodrikker, kartlegges annet hvert år. Denne toårige

undersøkelsen skal også inneholde spørsmål om holdninger, påvirkningsfaktorer, risikoatferd (alkohol) og opplevde helseeffekter knyttet til inntaket av energidrikker.

FHI anbefaler videre at undersøkelsen, annen hver gang (hvert fjerde år) i tillegg inneholder spørsmål om inntak av sportsprodukter og eventuelt andre aktuelle koffeinholdige næringsmidler. Videre anbefaler de at undersøkelsen komplementeres med data fra Ungdataundersøkelsene (landsrepresentativ spørreundersøkelse - inntak målt i frekvens, årlig og med stort antall deltagere) og Ungkost (fullstendig kartlegging av kostholdet (mengde på individnivå) i landsrepresentativt utvalg ca. hvert 10. år).

Se kapittel 4 i FHIs rapport for fullstendig beskrivelse av tiltaket (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23).

### 10.2.2 Forklaring og vurdering

Det datamaterialet som finnes tilgjengelig fram til i dag, viser at personer i aldersgruppen 10 – 18 år drikker energidrikker oftere enn før. Se kapittel 7.2.2.1.

Siden deltagerne både i Ungdataundersøkelsene og Energidrikkundersøkelsene hovedsakelig er spurt om hvor ofte de drikker energidrikker, kan vi per nå bare gjøre antagelser om hvor mye inntaket av koffein har økt som følge av økningen i frekvens og gjennomsnittlig antall ganger per uke de drikker energidrikker. Undersøkelsene inkluderer per i dag ikke spørsmål om inntak av andre koffeinholdige næringsmidler. Se kapittel 7.2.2.2 og kapittel 7.2.2.3. Begge undersøkelsene gir viktig informasjon om forbruket av energidrikker blant barn og unge i Norge, og vil i årene framover være viktige datakilder for å kunne evaluere effekter av tiltak for å begrense dette forbruket (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23). Disse undersøkelsene er imidlertid ikke tilstrekkelige alene.

Energidrikker er bare en av flere kilder til koffein blant barn og unge. Vi har ikke ny kunnskap om eventuell endring i inntak av koffein fra andre næringsmidler. Se kapittel 7.3. I VKMs risikovurdering fra 2019 ble inntak av koffein fra andre kilder enn energidrikker estimert i milligram per i data både fra Ungkost 3 (2015-2016) og Forbrukerrådets energidrikkundersøkelse i 2018 (VKM 2019). Resultatene viste en tendens til at de som drakk energidrikker, fikk mer koffein fra andre kilder til koffein i kosten, enn de fikk fra energidrikkene. Og, blant de som *ikke* drakk energidrikker, hadde deltagerne i noen aldersgrupper likevel et så høyt inntak av koffein fra drikkevarer som cola, kakao, ulike kaffevarianter og te, at det medførte risiko for søvnforstyrrelser. Som omtalt i kapittel 7.3, er det ikke gjennomført nyere kostholdsundersøkelser som kan si noe om hvor vidt dette er endret.

FHI påpeker også i *sin* anbefaling at det som finnes av undersøkelser i dag, ikke omfatter tilstrekkelig data til å følge med på koffeininntaket fra alle kilder, inkludert energidrikker, over tid. Det finnes i dag heller ikke god oversikt over hendelser som følge av et akutt høyt inntak av koffein (akutt koffeinforgiftning eller forgiftningsfare). FHI foreslår at statistikk fra Giftinformasjon ved FHI kan innhentes på en systematisk måte, for å gi informasjon om henvendelser knyttet til høyt akutt inntak av koffein, for eksempel fra kombinasjon av energidrikker og kaffe eller kosttilskudd/tilskudd brukt i forbindelse med trening (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23).

En slik framtidig overvåking av inntaket av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler som den FHI anbefaler, samt informasjon om hendelser som medfører akutt koffeinforgiftning, vil gi bedre kunnskap om inntak av koffein både fra energidrikker og andre næringsmidler. Slik kunnskap er nødvendig for at vi skal kunne vurdere alvorlighetsgraden til

det problemet vi faktisk står overfor, og på grunnlag av det kunne beslutte hvilke tiltak for å begrense inntaket av koffein hos barn og unge som vil være forholdsmessige (egne og nødvendige) å gjennomføre i Norge.

Gjennomføring over en lengre tidsperiode av de overvåkingstiltakene FHI foreslår er derfor, etter Mattilsynets mening, helt avgjørende for å kunne anbefale og treffe riktige beslutninger om hvilke tiltak for å begrense barn og unges inntak av energidrikker og koffein som vil være forholdsmessige (egne og nødvendige) å gjennomføre i Norge.

### 10.2.3 Hvem blir berørt – oppsummert

#### Forbrukerne

- Barn og unge (og de som eventuelt hjelper barnet) vil kun bli berørt av dette tiltaket dersom de deltar i kostholdsundersøkelser og/eller spørreundersøkelser som bidrar til kunnskap om inntak av energidrikker og koffein.

#### Bransjen

- Ingen direkte innvirkning for bransjen, utover at ulike virksomheter eller bransjeorganisasjoner eventuelt blir bedt om å gi informasjon om omsetningstall og data om innhold av koffein i ulike næringsmidler.

#### Myndighetene

- FHI må bevilges midler slik at de kan iverksette et regelmessig overvåkingsprogram.
- Det er ikke nødvendig at myndighetene fastsetter nasjonalt regelverk om dette og vi kan heller ikke se at det er relevant å vurdere dette tiltaket opp mot for eksempel forholdsmessighetsprinsippet mv. i EØS-retten.
- Mattilsynet og andre myndigheter vil gjennom disse tiltakene kunne følge utviklingen i omsetning og inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler, samt inntaket av koffein i seg selv.
- Utvikling av matvaretabellen.no, eller andre databaser (for eksempel Kostberegningssystemet KBS som brukes av UiO, VKM og FHI ved gjennomføring av store kostholdsundersøkelser) med verdier for innhold av koffein i ulike mat- og drikkevarer som er nødvendig for å kunne beregne inntaket av koffein fra de ulike koffeinkildene i kostholdet.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 10.3 Tiltak 2 – Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne

***Informasjon om koffein, energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler oppdateres på relevante myndigheters nettsider.***

***Andre aktører kan bidra i arbeidet med å informere barn og unge om koffein, energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler på andre måter.***

### 10.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres».

Tiltaket regulerer derfor ikke egenskaper ved selve næringsmidlet, som for eksempel innhold og sammensetning. Tiltaket regulerer heller ikke hvem slike næringsmidler kan markedsføres mot, hvor eller i hvilke sammenhenger næringsmidlene kan omsettes, eller hvem som skal kunne kjøpe og selge dem (aldersgrense).

Tiltaket er det minst inngripende tiltaket i denne hovedkategorien av tiltak.

#### Informasjonen skal være målrettet og heve kunnskapsnivået

Dette tiltaket skal øke målgruppens kunnskap om inntak av koffein, energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler og eventuelle helseskadelige virkninger som kan oppstå ved et for høyt inntak av koffein.

Dette skal igjen bidra til å nå målsetningen om å begrense barn og unges inntak av energidrikker, andre koffeinholdige næringsmidler og koffein i seg selv. Tiltaket bør generelt sett kunne regnes som egnet for å nå målsetningen.

Andre myndigheter, bransjen og andre aktører har også informasjon om koffein og energidrikker på sine nettsider. Energidrikker er imidlertid bare en av flere kilder til barn og unges samlede koffeininntak, jf. VKMs risikovurdering fra 2019. Tiltaket inkluderer derfor også informasjon som går bredere enn bare energidrikkene. Se mer om dette i kapittel 10.3.2 nedenfor.

#### Myndighetenes ansvar for igangsetting av aktiviteter

For Mattilsynets del, innebærer dette tiltaket at tilgjengelig informasjon om koffein, energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler på Mattilsynets nettsider gjennomgås og oppdateres.

Like viktig er det å gjennomføre andre målrettede informasjons-, veilednings- og opplæringsaktiviteter rettet mot både barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.

Nedenfor følger noen konkrete forslag til informasjonstiltak:

- Relevante myndigheter (Mattilsynet, Hdir, Utdanningsdirektoratet, FHI, Forbrukerrådet, VKM mv.):
  - kan samarbeide om informasjon og infografikk på nettsider, brosjyrer og faktaark. Ulike andre kommunikasjonskanaler kan også vurderes (f.eks. helsenorge.no, ung.no, Instagram, X (tidligere Twitter), YouTube, mm.)
  - kan hver for seg eller sammen, skrive artikler og innlegg i media (aviser, tidsskrifter, fagtidsskrifter m.m.).
- Relevante myndigheter tilrettelegger, innenfor sine ansvarsområder, for at helsepersonell (helsesykepleiere, barneleger, tannleger osv.) som møter barn og unge i og utenfor skolen kan gi råd og veiledning til barn og ungdom om hva et fornuftig inntak av energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan er, og hvilken helserisiko som kan være forbundet med et høyt inntak av koffein.
- Relevante myndigheter tilrettelegger for at koffein, energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold blir tema i ulik undervisning i grunnskolen (f.eks. i Mat- og helsefaget) og videregående skole, samt også på foreldremøter.
- Relevante myndigheter tilrettelegger for at idrettslag, speidergrupper og andre som organiserer fritidsaktiviteter for barn og unge og organisasjoner som skal ivareta barn og unges interesser og rettigheter, kan gjennomføre ulike aktiviteter for informasjon og bevisstgjøring.



- Influensere og bloggere oppfordres til å gi god og riktig informasjon om energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan, i tråd med myndighetenes anbefalinger.

I 2018 fikk vi informasjon om at myndighetene i Tyskland, i forbindelse med en informasjonskampanje om energidrikker og koffein, hadde utarbeidet en såkalt «koffeinkalkulator». Ved Google-søk ser vi at dette også er gjort i flere andre land, både av bransjen og andre private aktører. Mattilsynet mener at utvikling av en «koffeinkalkulator» er noe som også kan vurderes i det videre arbeidet i Norge.

### Bransjens bidrag

Å gi informasjon og veiledning til de ulike målgruppene er i stor grad tenkt som en oppgave for myndighetene. Bransjen og andre aktører oppfordres likevel til å ta en aktiv rolle og selv utvikle god, kunnskapsbasert, riktig og målrettet informasjon og aktiviteter rettet mot barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.

Vi viser for eksempel til Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD) som allerede har gjort dette. Se deres [Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge](#) om hvilke forpliktelser de pålegger seg selv. De skriver: «*Som produsenter av energidrikk vil vi bidra til å øke kunnskapsnivået om produktene og de vanligste ingrediensene, og særlig om koffein. I tillegg til merking på emballasjen, forplikter vi oss derfor som bransje til å informere bredt om energidrikke, koffein og andre typiske ingredienser i energidrikke samt om ansvarlig forbruk, og gjøre slik faktainformasjon lett tilgjengelig for forbrukere.*» Et annet sted i retningslinjen skriver de også: «*Energidrikker er funksjonelle drikker ment for voksne. Barn har generelt lavere toleranse for koffein enn voksne ettersom de har lavere kroppsmasse. Vi anbefaler derfor at barn ikke drikker energidrikk, og at ungdom viser ekstra moderasjon.*». Se Kapittel 5.1.1.

### 10.3.2 Forklaring og vurdering av tiltaket

Det er viktig å skape bevissthet om hva som kan regnes som et trygt forbruk av energidrikker, andre koffeinholdige næringsmidler og koffein. Slik tilrettelagt informasjon kan gi barn og unge økt kunnskap om hvilket drikkemønster som er trygt, hvilke negative helsemessige konsekvenser inntaket kan gi, og hvilke drikker som kan erstatte energidrikker uten å medføre uheldige konsekvenser.

Omsorgspersoner og andre voksne er også en viktig målgruppe for denne type informasjon.

Informasjonen om energidrikker, andre koffeinholdige næringsmidler og koffein og helseisriko bør være brukerorientert, tydelig og klart formulert og være basert på det nyeste vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget.

### Tiltakene må være brukerorienterte og formulert og differensiert slik at de treffer de ulike målgruppene.

FHI refererer til at resultatene fra Ungdataundersøkelsene tydelig viser at ungdom fra familier med lav sosioøkonomisk status drikker energidrikker oftere enn ungdom fra familier med høy sosioøkonomisk status. Blant barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status var andelen som brukte energidrikker 35 % høyere sammenlignet med barn og unge fra familier med høy sosioøkonomisk status. Det samme er også vist i andre undersøkelser (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Det er derfor viktig å være nøye på at ulike informasjonstiltak rettes aktivt mot den aktuelle målgruppen, og at språket må være tilpasset deretter.

En generell utfordring med informasjonstiltak, spesielt de som utformes i mer tradisjonelle informasjonskanaler som TV og på de generelle nettsidene til ulike myndigheter, kan være at barn og unge ikke fanger opp informasjonen som formidles fordi de ikke er til stede i disse kanalene. Informasjon i slike kanaler kan kanskje derfor med fordel være mer rettet mot barnas omsorgspersoner og andre voksne, og ulike yrkesgrupper som kan bruke informasjonen videre i undervisning og ulike andre aktiviteter for barn og unge, enn mot barn og unge i seg selv.

For at informasjon til barn og unge skal være effektiv og nyttig, er det viktig at dialogen er aktiv og foregår på de plattformene barna og de unge søker informasjon, for eksempel ung.no, men også på kanaler som Snap Chat, YouTube og TikTok. Uavhengig av kanal, må språket være klart og formulert på en slik måte at det ikke skaper tvil om hva budskapet er. Informasjonen må besvare de spørsmålene barn og unge kan ha rundt energidrikker, andre koffeinholdige næringsmidler og koffein.

Et samspill med influensere, kjendiser og bloggere som for eksempel «Helsesita» vil kunne bidra til å styrke gjennomslagskraften til de ulike informasjonstiltakene som iverksettes.

#### Manglende kunnskaper om energidrikkenes negative helseeffekter

Energidrikkundersøkelsen 2023 viser at det er mange som ikke er oppmerksom på advarselsmerkingen om høyt koffeininnhold på boksene. Kun 24 % av 13 -15 åringene og 26 % av 16 – 18 åringene var enige i påstanden «Det finnes advarselsmerking på boksene med energidrikk». Det er veldig få som svarte at de er enige i påstanden om at «energidrikker er sunt» (henholdsvis 4 og 5 %), men nesten 50 % av 16 – 18 åringene og 30 % av 13 – 15 åringene, var enige i påstanden «det er trygt å drikke energidrikker» (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23). Dette tyder på at det er et relativt stort behov for å heve kunnskapsnivået blant barn og unge.

#### Behov for å heve kunnskapsnivået om koffein generelt, samt andre negative helseeffekter ved høyt inntak av energidrikker

Som nevnt i kapittel 10.3.1, er energidrikker bare en av flere kilder til koffein blant barn og unge. I VKMs risikovurdering fra 2019, ble inntak av koffein estimert i mg/dag både fra Ungkost 3 (2015-2016) og Forbrukerrådets energidrikkundersøkelse i 2018 (VKM 2019). Resultatene viste en tendens til at de som drakk energidrikker, fikk mer koffein fra andre kilder til koffein i kosten, enn de fikk fra energidrikkene. Og, blant de som *ikke* drakk energidrikker, hadde deltagerne i noen aldersgrupper likevel et så høyt inntak av koffein fra drikkevarer som cola, kakao, ulike kaffevarianter og te, at det medførte risiko for søvnforstyrrelser.

Som omtalt i kapittel 7.3, er det ikke gjennomført nyere kostholdsundersøkelser etter 2019 som kan si noe om hvor vidt dette er endret.

Uansett viser resultatene gjengitt i VKMs risikovurdering fra 2019, at tiltak som skal bidra til å begrense inntaket av koffein ikke bare kan rette søkelys mot energidrikkene alene. Slik vi ser det, er det behov for en generell kunnskapsheving både om koffein i seg selv, og de kildene til koffein som finnes – energidrikker inkludert.

En bonus med dette tiltaket vil derfor være økt kunnskap om koffein generelt, noe som dermed kanskje også bidrar til å redusere inntaket av andre koffeinholdige næringsmidler.

For å styrke de positive virkningene av tiltaket, kan informasjon på myndighetenes nettsider mv., også si noe om hvilke drikker som kan erstatte energidrikker uten å medføre andre uheldige helsemessige konsekvenser. Her tenker vi for eksempel på fedme og

tannhelseproblematikk; to temaer som framheves i Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar [Meld. St. 15 \(2022–2023\) \(regjeringen.no\)](#).

Og, som nevnt over oppfordres andre myndigheter, bransjen og andre aktører også til å sørge for å bidra med god og oppdatert informasjon om koffein og energidrikker på sine nettsider og i andre relevante kanaler og aktiviteter de engasjerer seg i.

### 10.3.3 Hvem blir berørt – oppsummert

#### Forbrukerne

- Barn og unge opplyses via forskjellige informasjonskanaler om et trygt inntak av energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein. Kunnskapsnivået heves, og antas å kunne bidra til redusert inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.
- Barnas omsorgspersoner og andre voksne er også en målgruppe for dette tiltaket.

#### Bransjen

- Bransjen kan oppleve redusert omsetning av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler som følge av høyere bevissthet blant forbrukerne om de negative helseeffektene av et høyt koffeininntak.
- Bransjen kan også være en ressurs ved å bidra med riktig informasjon om energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan. Helt konkret kan de bidra i forbindelse med en eventuell utvikling av en såkalt «koffeinkalkulator».
- Se også Bryggeri- og drikkevareforeningens egne Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge om deres selvpålagte forpliktelser om blant annet å gi riktig informasjon om at energidrikker er ment for voksne, og ikke for barn.

#### Myndighetene

- Myndighetene må ha tilstrekkelige ressurser til å utarbeide informasjon på nettsider, brosjyrer/faktaark, eller andre informasjonstiltak, eventuelt i samarbeid med ulike private aktører og organisasjoner.
- Det er ikke nødvendig at myndighetene fastsetter nasjonalt regelverk om dette og vi kan i utgangspunktet ikke se at det er relevant å vurdere dette tiltaket opp mot for eksempel forholdsmessighetsprinsippet mv. i EØS-retten.
- Hvis det finnes, eller gis ressurser til det, kan Mattilsynet i samarbeid med andre, se på mulighetene for å utvikle en såkalt «koffeinkalkulator».

#### Andre aktører

- Private aktører, kjendiser, influensere og bloggere må, som rollemodeller for mange barn og unge, være seg sitt ansvar bevisst, og ikke spre villedende informasjon om energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan. På samme måte som f.eks. «Helsesista» allerede gjør, kan de formidle kunnskap om trygg bruk av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 10.4 Tiltak 3 – Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge

***Det innføres nasjonalt regelverk med generelle restriksjoner for markedsføring av usunn mat og drikke som treffer barn og unge, som også omfatter energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.***

#### 10.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i, eller andre egenskaper ved energidrikkene endres».

Forbud mot, eller restriksjoner for markedsføring av usunn mat og drikke til barn og unge, er et tiltak som i praksis vil forby eller begrense markedsføringen av visse næringsmidler til en bestemt forbrukergruppe.

Tiltaket regulerer derfor ikke egenskaper ved selve næringsmidlet, som for eksempel innhold og sammensetning og heller ikke hvor eller i hvilke sammenhenger de aktuelle næringsmidlene kan omsettes eller hvem som skal kunne kjøpe og selge dem (aldersgrense).

Tiltaket er generelt sett mindre inngripende enn å regulere hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes, eller hvem som kan kjøpe og selge energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (aldersgrense).

#### Pågående arbeid med å utrede nye tiltak for å beskytte barn og unge bedre mot markedsføring av usunne næringsmidler

En arbeidsgruppe, ledet av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) med medlemmer fra Barne- og familiedepartementet (BFD), Folkehelseinstituttet, Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet og Mattilsynet har i 2023 hatt i oppdrag å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og bidra til å utrede og foreslå tiltak for å beskytte barn<sup>10</sup> bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke. I arbeidet har gruppen hentet inn informasjon fra den gjeldende bransjestyrte ordningen som nå begrenser markedsføring av usunn mat og drikke til barn (MFU). Se kapittel 5.1.2 for kort omtale av MFU-ordningen. De har også hentet erfaringer fra en rekke andre land. Arbeidet gjøres som et svar på regjeringens føringer i [Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar Meld. St. 15 \(2022–2023\)](#).

Det er HOD, eventuelt i samarbeid med arbeidsgruppen som har arbeidet med dette tiltaket, som må vurdere om det per i dag er tilstrekkelig hjemmel i matloven eller andre lover til å fastsette nasjonale bestemmelser om dette, eller om det i så fall er behov for lovendringer. Videre må HOD, eventuelt i samarbeid med arbeidsgruppen, vurdere om eventuell fastsettelse av nasjonale bestemmelser om dette i Norge er i samsvar med bestemmelsene og prinsippene i EØS-retten og norsk forvaltningsrett. Det er også HOD, eventuelt i samarbeid med arbeidsgruppen, som må vurdere hvilke økonomiske, administrative eller andre konsekvenser tiltaket kan få for ulike aktører.

#### Markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold omfattes også

Ingen konkrete tiltak er så langt besluttet, men markedsføring av *energidrikker* og andre koffeinholdige næringsmidler vil, så langt Mattilsynet erfarer, falle inn under en eventuell slik regulering av markedsføring som barn og unge eksponeres for, sammen med annen usunn mat og drikke.

#### Bransjens bidrag

Uavhengig av hva som blir utfallet av HODs arbeid knyttet til regjeringens ambisjon om å verne barn og unge bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke, oppfordres andre

---

<sup>10</sup> I dette arbeidet referer «barn» til barn opp til 18 år.

aktører til å ta egne grep for å hindre at barn og unge eksponeres for markedsføring av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.

Vi viser for eksempel til BROD sin [Bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge](#), der det blant annet stadfestes at leverandørforeningens medlemmer ikke skal:

- «markedsføre energidrikker der mer enn 25 % av målgruppen er under 16 år (unge ungdommer)
- selge eller markedsføre energidrikker i barne- og ungdomsskole, videregående skole, ungdoms/fritidsklubber eller andre samlingssteder for barn og unge ungdommer
- selge eller markedsføre energidrikker på idrettsarrangementer eller andre arrangementer for barn og unge ungdommer, heller ikke i form av utdeling av vareprøver»

Vi legger også positivt merke til at en dagligvarekjede i Norge allerede har innført restriksjoner for markedsføring av energidrikker ved at de begrenser markedsføring, og unngår annonsering av energidrikker i ukentlige kundeaviser, samt at [MFUs retningslinjer for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn](#) også setter noen restriksjoner for produktspesifikk markedsføring rettet mot barn og unge som også omfatter energidrikker.

Se Kapittel 5.

#### 10.4.2 Forklaring og vurdering av tiltaket

##### Generelt

Energidrikker er ikke beregnet for barn og unge, jf. den EØS-baserte generelle «advarselsmerkingen» som skal gis på næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde, jf. matinformasjonsforskriften § 1 jf. matinformasjonsforordningen. Dette bør også få betydning for hvordan og i hvilke kanaler energidrikker markedsføres.

Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler som treffer barn og unge bør derfor generelt sett kunne regnes som et egnet virkemiddel for å kunne nå målsetningen om at barn og unges inntak av energidrikker begrenses.

Nedenfor i kapittel 11, vil vi imidlertid ta stilling til om vi mener at tiltaket også er nødvendig for å oppnå denne målsetningen, eller om målsetningen kan nås ved iverksetting av andre og mindre inngripende tiltak. For at tiltaket skal være forholdsmessig, må det både være egnet og nødvendig.

##### Lavere eksponering for reklame og markedsføring, lavere forbruk

I Energidrikkundersøkelsene 2023 var det flere i de to yngste aldersgruppene (12 % både blant 10 – 12 åringer og 13 – 15 åringer) enn blant 16 – 18 åringer (2 %) som svarte «Sett det i reklame» på spørsmål om «Hvorfor drikker du energidrikker». Tilsvarende var det deltagerne i de to yngste aldersgruppene som i størst grad svarte at de drikker energidrikker fordi vennene gjør det (49 % blant 10 – 12 åringer, 36 % blant 13 – 15 åringer og 15 % blant 16 – 18 åringer) (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

I Folkehelsemeldinga (se kapittel 10.4.1over), viser regjeringen til forskning som stadfester en sammenheng mellom den mengden reklame for usunn mat og drikke barn og unge blir eksponert for, og matpreferansene og matvanene deres.

Dersom reklame og markedsføring av energidrikker stoppes eller begrenses slik at den ikke treffer barn og unge, mener vi at det er det nærliggende å anta at også inntaket av energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein reduseres hos barn og unge.

## Nye myndighetsstyrte tiltak for å beskytte barn og unge bedre mot markedsføring av usunne næringsmidler

I Folkehelsemeldinga viser regjeringen som sagt til forskning som viser at forbruket av et produkt går ned, dersom markedsføringen av det aktuelle produktet begrenses. Videre peker regjeringen på at gjeldende ordninger og systemer for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke ikke er tilstrekkelig, og at de på bakgrunn av dette vil «*vurdere ulike tiltak for å verne barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke.*»

Den 3. juli 2023 lanserte WHO en ny retningslinje om reguleringstiltak for å beskytte barn og unge mot skadelige virkninger av markedsføring av mat<sup>11</sup>. I denne retningslinjen understrekes det at behovet for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke må ses i sammenheng med FNs konvensjon om barns rettigheter, herunder barns rett til helse.

Det overordnede målet i WHO's retningslinje uttrykkes i et «good-practice statement» om at barn i alle aldre bør beskyttes mot markedsføring av mat med et høyt innhold av mettet fett, transfett, tilsatt sukker og/eller salt.

For å oppnå denne målsetningen, foreslår WHO at myndigheter på nasjonalt nivå innfører reguleringstiltak for å begrense markedsføring av mat med høyt innhold av mettet fett, transfett, sukker og/eller salt, som barn blir eksponert for. Videre, at slike tiltak bør (1) være obligatoriske, (2) beskytte barn i alle aldre<sup>12</sup>, (3) **benytte en ernæringsprofilmodell fastsatt av offentlige myndigheter**, (4) være tilstrekkelig omfattende for å minimere risikoen for at markedsføringen flyttes til andre kanaler, til andre områder i samme kanal eller til andre aldersgrupper, og (5) begrense påvirkningskraften til markedsføring av matvarer (vår utheving).

Som nevnt over, oppfatter vi at både energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein (naturlig eller tilsatt innhold) vil omfattes av et eventuelt framtidig tiltak utarbeidet som svar på føringene i Folkehelsemeldinga. Men forutsetningen er at et slikt tiltak utarbeides med støtte i WHO's retningslinjer, og at energidrikker og andre koffeinholdige produkter inngår i de ernæringsprofilmodellene som legges til grunn for utarbeidelse av tiltaket.

Tiltak for å verne barn og unge mot markedsføring av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler vil i så fall «automatisk» omfattes av et eventuelt nytt nasjonalt regelverk om restriksjoner for markedsføring av usunn mat og drikke til barn og unge. Et slikt tiltak vil derfor også kunne være egnet til å bidra til at målsetningen om å begrense barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler nås.

Dersom det innføres andre tiltak enn regelverk for å begrense markedsføringen av usunn mat og drikke til barn og unge, mener vi at det er viktig, og en forutsetning, at disse også tar opp i seg føringene i WHO's retningslinjer, og omfatter rutiner for å sanksjonere ved brudd på bestemmelsene.

## Bransjens egne restriksjoner for markedsføring rettet mot barn

Se også BRODs retningslinjer, der de med utgangspunkt i forståelsen om at energidrikker ikke er beregnet på barn, gir seg selv en rekke forpliktelser til hvor og i hvilke sammenhenger de ikke skal markedsføre energidrikker, jf. kapittel 10.4.1. Utfordringen for BROD og deres

---

<sup>11</sup> [Policies to protect children from the harmful impact of food marketing: WHO guideline. Geneva: World Health Organization; 2003.](#)

<sup>12</sup> Fra veilederen: 'Children' refers to all human beings below the age of 18, as defined by the Convention on the Rights of the Child, unless, under the law applicable to children, majority is attained earlier.

medlemmer, er å sørge for at disse formuleringene og målsetningene gjenspeiles i praktiske tiltak.

Vi legger også merke til som positivt at en dagligvarekjede i Norge allerede har innført restriksjoner for markedsføring av energidrikker ved at de begrenser markedsføring og unngår annonsering av energidrikker i ukentlige kundeaviser. Se kapittel 5.2.

Som nevnt over, mener regjeringen i Folkehelsemeldinga, at gjeldende ordninger og systemer for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke ikke er tilstrekkelige. Dette er viktig. Vi ser det likevel som positivt at MFUs retningslinje for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn har flere konkrete bestemmelser knyttet til markedsføring av produkter som er omfattet av MFUs produktliste (deriblant energidrikker). Spørsmålet er likevel om dette er tilstrekkelig, og omfattende nok til at det har noen reell virkning på inntaket av energidrikker, og igjen er det en utfordring for bransjen å ta steget fra forpliktelser i en retningslinje, til praktisk gjennomføring og effektiv håndheving.

#### 10.4.3 Hvem blir berørt- oppsummert

Som nevnt over, er det HOD, eventuelt i samarbeid med arbeidsgruppen som har jobbet med dette tiltaket, som må vurdere:

- om det per i dag er tilstrekkelig hjemmel i matloven eller andre lover til å fastsette nasjonale bestemmelser om dette, eller om det i så fall er behov for lovendringer,
- om eventuell fastsettelse av nasjonale bestemmelser om dette i Norge er i samsvar med bestemmelsene og prinsippene i EØS-retten og norsk forvaltningsrett og
- hvilke økonomiske, administrative eller andre konsekvenser tiltaket kan få for ulike aktører.

Nedenfor har vi likevel, på et helt generelt og overordnet nivå, skissert enkelte mulige konsekvenser som tiltakene kan medføre for forbrukerne, virksomhetene, myndighetene og andre aktører.

##### Forbrukerne

- Barn og unge vil bli mindre utsatt for reklame og andre markedsføringsaktiviteter som skal fremme salg og forbruk av energidrikker og andre næringsmidler som inneholder koffein. I henhold til forskning gjengitt i Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar Meld. St. 15 (2022–2023), vil dette i seg selv kunne føre til lavere inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.
- Barn og unges omsorgspersoner og andre voksne vil oppleve mindre mas og kjøpepress.

##### Bransjen

- Bransjen kan oppleve redusert omsetning av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.
- Bransjen vil få tydeligere rammer å forholde seg til.

##### Myndighetene

- Myndighetene må vurdere om matloven eller andre lover per i dag gir tilstrekkelig hjemmel for fastsettelse av nasjonalt regelverk med dette innholdet, eller om det er behov for nye eller endrede hjemmelsbestemmelser.
- Myndighetene må vurdere om tiltaket er lovlig etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.

- Myndighetene vil måtte foreslå, og fastsette nytt nasjonalt regelverk etter de relevante bestemmelsene om, og prosedyrene for, dette både i Norge, EØS og eventuelt globalt innen WTO.
- Det må tas stilling til hvilket organ som skal føre tilsyn med de nye bestemmelsene.
- Organet som pekes ut som tilsynsmyndighet må sikres tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgaven.
- Myndighetene må utarbeide informasjons- og veiledningsmateriell for å opplyse og veilede både barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne, bransjen og andre relevante aktører om tiltaket.

Andre aktører

- Private aktører, kjendiser, influensere og bloggere mv. bør oppfordres til å ikke spre positiv omtale av eller på andre måter markedsføre energidrikker, andre næringsmidler med høyt koffeininnhold og koffein som sådan.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 10.5 Tiltak 4 – Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes

***Innføring av nasjonalt regelverk som begrenser hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker og eventuelt også andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes.***

***Kommunale myndigheter oppfordres til å ta inn i de lokale skolereglene at næringsmidler med høyt koffeininnhold (energidrikker, kaffe, iskaffe og andre) ikke skal omsettes i barne- og ungdomsskolen.***

### 10.5.1 Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres».

Tiltaket innebærer restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker og eventuelt også andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes. På de stedene eller i de sammenhengene der restriksjonen gjelder, vil tiltaket i praksis bety at ingen (verken barn og unge eller voksne) vil kunne selge eller kjøpe disse næringsmidlene.

Tiltaket kan utformes som alt fra lite inngripende til svært inngripende (= ikke tillatt å omsette i noen «omsetningskanaler» eller sammenhenger). Se kapittel 10.5.2 nedenfor.

Tiltaket regulerer derfor ikke egenskaper ved selve næringsmidlet, som for eksempel innhold og sammensetning. Tiltaket gjelder alle, og innebærer derfor ikke at bare personer over en viss alder kan kjøpe eller selge næringsmidlet (aldersgrense).

Restriksjonene kan gjelde både:

- salg over disk eller «selvbetjent» i kiosk, stands, salgsboder osv. i forbindelse med arrangementer rettet mot barn og unge
- salg i skolekantiner eller (elevstyrte) kafeer eller kiosker i skoletiden/skolens lokaler



- salgsautomater på steder slik som skoler og fritidsklubber på permanent basis, og i og ved idrettsarenaer og lignende når det foregår arrangementer for barn og unge, eller
- i vanlige dagligvarebutikker, bensinstasjoner, restauranter, 7/11, Deli de Luca, Backstube osv.

### Bransjens bidrag

BROD gir i sine retningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge, føringer som begrenser hvor energidrikker og andre drikker med mye koffein kan selges.

Se mer under «Forklaringer og vurderinger» nedenfor.

### 10.5.2 Forklaring og vurdering av tiltaket

#### Generelt

Energidrikker er ikke beregnet på barn og unge, jf. den EØS-baserte generelle «advarelsmerkingen» som skal gis på næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde.

Restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes bør derfor generelt sett kunne regnes som et egnet virkemiddel for å kunne nå målsetningen om at barn og unges inntak av energidrikker begrenses.

Nedenfor i kapittel 11 vil vi imidlertid ta stilling til om vi mener at tiltaket også er nødvendig for å oppnå denne målsetningen, eller om målsetningen kan nås ved iverksetting av andre og mindre inngripende tiltak. For at tiltaket skal være forholdsmessig må det både være egnet og nødvendig.

Næringsmiddelregelverket inneholder per i dag ingen regler som gir restriksjoner for *hvor* eller *i hvilke sammenhenger* energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes.

Restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes, er på generelt grunnlag et mindre målrettet og treffsikkert tiltak enn tiltak som gir restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge slike næringsmidler. Tiltaket rammer alle og ikke bare den aktuelle aldersgruppen.

Tiltaket kan imidlertid utformes mer eller mindre inngripende, ut fra hvilke sammenhenger og «omsetningskanaler» tiltaket skal gjelde i. Det vil også ha stor betydning om tiltaket bare skal gjelde for energidrikker, eller også for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

Hvis tiltaket bare skal gjelde i et begrenset antall «omsetningskanaler» eller sammenhenger, vil det kunne få mindre inngripende virkninger. Men, for at tiltaket skal være mest effektivt og minst mulig vilkårlig og konkurransevridende mv., bør det i utgangspunktet gjelde for alle «omsetningskanaler» og i alle sammenhenger. Tiltaket vil da kunne få svært inngripende virkninger.

Videre vil dette tiltaket kunne virke vilkårlig eller konkurransevridende, dersom det bare innføres for energidrikker og ikke for cola (15 mg/100 ml) og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, for eksempel vanlig svart kaffe (40 mg koffein/100 ml), espresso (267,5 mg/100 ml) og mørk sjokolade (90 mg/100 g), jf. kapittel 4.2. På den annen side ville det, på grunn av det enorme antallet næringsmidler som ville ha blitt omfattet, ha vært svært inngripende og nærmest umulig å gjennomføre i praksis, dersom tiltaket både skal gjelde energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

### Strukturelle rammer (som er for vide, eller har konkurransevridende virkning)

Å gjøre et produkt vanskeligere tilgjengelig for målgruppen gjennom slike strukturelle rammer som dette tiltaket innebærer (for eksempel låse salgsautomater i gitte sammenhenger), kan være et egnet tiltak for å begrense inntaket av energidrikker blant barn og unge. Det vil imidlertid kunne være ulike praktiske utfordringer med å skjerme barn og unge, uten også samtidig ramme voksne som er til stede i de samme arenaene. Låser man en salgsautomat i forbindelse med et idrettsarrangement for barn, vil heller ikke voksne kunne kjøpe energidrikker i det tidsrommet.

Tiltak som begrenser barn og unges muligheter til å kjøpe energidrikker på enkelte utsalgssteder, vil også ha den mulige konkurransevridende virkningen at de da vender seg til andre salgssteder eller salgskanaler, slik som internett og utlandet for å få tak i energidrikker. Eller, dersom de ikke kan kjøpe energidrikker i skolekantinen, kan de «løse problemet» ved å stikke over til nærmeste dagligvarehandel eller kiosk i Storefri.

### Praksis i andre land

Enkelte land i EU har innført nasjonale bestemmelser om hvor energidrikker kan kjøpes og selges, blant annet som en del av handlingsplaner for et sunnere kosthold blant barn og unge. Restriksjonene gjelder hovedsakelig begrensninger i kjøp og salg av energidrikker på skoler/i skolekantiner i Slovakia, Estland, Litauen, Hellas og Polen. Se kapittel 6.1.

### Bransjens praksis i Norge

Vi har ikke informasjon om eventuelle bransjestyrte restriksjoner for hvor energidrikker kan selges i enkeltstående andre land, men i bransjeorganisasjonen Energy Drink Europe (EDE) sin [Code-of-Practice for the Marketing and Labelling of Energy Drinks – updated 2022](#) fastslår de i sin Commitment no. 9 at (sitat): «*EDE members will not engage in any direct commercial activity in primary or secondary schools, including placing of vending machines.*»

Også i Norge gir BROD i sine retningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge, føringer som begrenser hvor energidrikker og andre drikker med mye koffein kan selges, og de går lenger enn EDE. I BRODs retningslinjer står det blant annet at bransjen vil (sitat):

«[...]

**2. Ikke selge eller markedsføre energidrikker i barne- og ungdomsskole, videregående skole, ungdoms/fritidsklubber eller andre samlingssteder for barn og unge ungdommer. [...].**

**3. Ikke selge eller markedsføre energidrikker på idrettsarrangementer eller andre arrangement for barn og unge ungdommer, heller ikke i form av utdeling av vareprøver.**

4. [...].» (vår utheving)

Retningslinjen er oppdatert og utvidet etter 2019, ved at den nå for eksempel også omfatter begrensninger for salg av energidrikker i fritidsklubber, idrettshaller og andre steder hvor barn og unge oppholder seg. Se kapittel 5.1.1. Mattilsynet er positive til at bransjen selv tar slike initiativ. Vi har imidlertid ikke kunnskap om hvilken virkning BRODs retningslinje har. Som vi bemerket i forklaring og vurdering av tiltaket om begrenset markedsføring (kapittel 10.4), vil utfordringen for bransjen her også være å ta steget fra forpliktelser i en retningslinje, til praktisk gjennomføring og effektiv håndheving, for eksempel i form av en klageordning. Det at leverandørene har dette som en forpliktelse for seg selv, vil ikke nødvendigvis forhindre at andre deler av bransjen, eller ulike private aktører omsetter energidrikker på slike arenaer som nevnes i retningslinjen. Følger energidrikkleverandørene

retningslinjene? Vil eventuelt andre tilgjengeliggjøre energidrikker på slike steder hvor barn og unge oppholder seg uavhengig av hvilke restriksjoner leverandørene legger på seg selv?

#### Kommunale myndigheter

På samme måte som BROD gjør i sine retningslinjer, vil vi peke på kommunale myndigheter, og deres mulighet til å legge restriksjoner for salg av energidrikker og andre næringsmidler med et høyt innhold av koffein på skolens områder/i skoletiden. Den samme oppfordringen går til lokale idrettshaller og -arenaer.

#### Mulig hjemmel

Uten at vi har gjort en grundig vurdering av dette, mener vi at det er argumenter som taler for at matloven § 12 bokstav b) (eventuelt jf. § 16 annet ledd og § 33) kan gi tilstrekkelig hjemmel til å fastsette forskrifter som kan inneholde restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker og eventuelt også andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, kan omsettes:

«§ 12. *Forbud mot fangst, høsting, omsetning mv.*

Kongen kan i forskrift fastsette

- a) forbud mot fangst og høsting,
- b) forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven, og
- c) krav til eller forbud mot import og eksport mv.

for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.»

Vi finner blant annet støtte for dette i både den overordnede og generelle ordlyden i matloven § 12 bokstav b) og i merknadene til bestemmelsen, på side 144 i Ot.prp. nr. 199 2002-2003.

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

Den mulige hjemmelen i matloven kan imidlertid bare brukes til å fastsette slike nasjonale bestemmelser, dersom dette også er tillatt etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering av tiltaket etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.

Se også vurderingen vår i kapittel 10.6 nedenfor av mulig hjemmel i matloven for fastsettelse av forskrifter med bestemmelser om hvem som kan kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).

#### 10.5.3 Hvem blir berørt – oppsummert

##### Forbrukerne

- Begrensinger for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes vil kunne bidra til å begrense barn og unges inntak av koffein.
- Voksne kan bli forhindret i å kjøpe energidrikker på arenaer hvor både barn og voksne er til stede.

##### Bransjen

- Nasjonalt regelverk om hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes, kan være vilkårlig og, konkurransevridende dersom det kun innføres restriksjoner for energidrikker, og ikke for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som inneholder tilsvarende eller høyere mengde koffein.

## Myndighetene

- Myndighetene må vurdere om matloven eller andre lover per i dag gir tilstrekkelig hjemmel for fastsettelse av nasjonalt regelverk med dette innholdet, eller om det er behov for nye eller endrede hjemmelsbestemmelser.
- Myndighetene må vurdere om tiltaket er lovlig etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.
- Myndighetene må foreslå, og fastsette nytt nasjonalt regelverk etter de relevante bestemmelsene om og prosedyrene for dette både i Norge, EØS og eventuelt globalt innen WTO.
- Det må tas stilling til hvilket organ som skal føre tilsyn med de nye bestemmelsene.
- Organet som pekes ut som tilsynsmyndighet må sikres tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgaven.
- Myndighetene må utarbeide informasjons- og veiledningsmateriell for å opplyse og veilede både barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne, bransjen og andre relevante aktører om tiltaket.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 10.6 Tiltak 5 – Restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense)

***Det innføres nasjonalt regelverk om aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker og eventuelt også andre næringsmidler med høyt koffeininnhold***

### 10.6.1 Beskrivelse av tiltaket

- Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres».

Tiltaket innebærer at det innføres nasjonalt regelverk om aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker.

En aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, regulerer derfor ikke egenskaper ved selve næringsmidlet, som for eksempel innhold og sammensetning. En aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker regulerer heller ikke hvor eller i hvilke sammenhenger de aktuelle næringsmidlene kan omsettes. Tiltaket innebærer i seg selv heller ikke forbud mot eller restriksjoner for markedsføringen av disse næringsmidlene til en bestemt forbrukergruppe.

### 10.6.2 Forklaring og vurdering av tiltaket

#### Generelt

Energidrikker er ikke beregnet på barn og unge, jf. den EØS-baserte generelle «advarselsmerkingen» som skal gis på næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde.

Aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker bør derfor generelt sett kunne regnes som et egnet virkemiddel for å kunne nå målsetningen om at barn og unges inntak av energidrikker begrenses.

Nedenfor i kapitel 11 vil vi imidlertid ta stilling til om vi mener at tiltaket også er nødvendig for å oppnå denne målsetningen, eller om målsetningen kan nås ved iverksetting av andre og mindre inngripende tiltak. For at tiltaket skal være forholdsmessig må det både være egnet og nødvendig.

Vi viser til at Stortinget i et anmodningsvedtak ved behandling av Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar ([Meld. St. 15 \(2022-2023\)](#)) ba regjeringen om å: «fremme forslag om å innføre 16-års aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker».

En positiv virkning ved aldersgrense er signaleffekten det sender til både barn og unge, men også til deres omsorgspersoner og andre voksne om at dette er drikker som ikke bør drikkes av barn og unge.

Restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (aldersgrense) er på generelt grunnlag et mer «målrettet» og «treffsikkert» tiltak enn restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger slike næringsmidler kan omsettes. Tiltaket rammer bare den aktuelle aldersgruppen (Se også vurdering av Tiltak 4 i kapittel 10.5).

Tiltaket kan imidlertid utformes mer eller mindre inngripende, alt etter hvilke «omsetningskanaler» som tiltaket skal gjelde for. Det vil også ha stor betydning om tiltaket bare skal gjelde for energidrikker, eller også for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

Hvis tiltaket bare skal gjelde i et begrenset antall «omsetningskanaler», vil det kunne få mindre inngripende virkninger. Men for at tiltaket skal være mest effektivt og minst vilkårlig og konkurransevridende mv., bør det i utgangspunktet gjelde for alle «omsetningskanaler». Da kan tiltaket få svært inngripende virkninger.

Videre vil dette tiltaket kunne virke vilkårlig eller konkurransevridende, dersom det bare innføres for energidrikker og ikke for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold. På den annen side ville det, på grunn av det enorme antallet næringsmidler som ville ha blitt omfattet, ha vært svært inngripende og nærmest umulig å gjennomføre i praksis, dersom tiltaket både skal gjelde energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

#### Sett fra bransjens side

Tiltaket kan gjennomføres for utvalgte utsalgssteder for eksempel dagligvarehandelen der en stor del av omsetningen av energidrikker til barn og unge skjer (mindre inngripende). Men begrensningen kan også gjøres helt generell og omfatte flere utsalgssteder som KBS-markedet<sup>13</sup>, treningssentre, sportsbutikker mm (mer inngripende). Dersom det retter seg mot alle aktører som omsetter energidrikker, vil tiltaket være mer egnet til å oppnå målsetningen om at barn og unges inntak av energidrikker begrenses. Dette vil også sikre likebehandling for alle aktører innen «energidrikk-bransjen».

På den annen side, kan aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker oppleves som konkurransevridende overfor produsenter av energidrikker så lenge det ikke også innføres restriksjoner for kjøp og salg av andre koffeinholdige næringsmidler. Etter bestemmelsene i forskrift om vitamintilsetning mv. er det tillatt å tilsette koffein til flere andre næringsmiddelkategorier enn energidrikker. Se kapittel 4.1.2. Fra den opprinnelige versjonen av de nasjonale utfyllende forskriftsbestemmelsene pr. 1. januar 2020, er positivlista i vedlegg 3 foreslått utvidet to ganger ved oppretting av 2 nye kategorier hvor koffein kan

---

<sup>13</sup> Kiosk, bensinstasjon og serveringssteder

tilsettes. Dette er kategoriene «Halspastiller» og «Drikkevarer med aroma med et alkoholinnhold på høyst 4.7 % Vol.» (sistnevnte er på høring høsten 2023). Selv om vi ikke har konkrete data på det, jf. kapittel 7.1.3, er det likevel mye som tyder på at det finnes flere koffeinholdige produkter på markedet nå enn i 2019. Blir det da forholdsmessig og ikke konkurransevridende å innføre aldersgrense for kjøp og salg som bare gjelder energidrikker?

Aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker i Norge kan også føre til økt grensehandel, eller økt netthandel. Handelen kan dermed i en viss utstrekning flyttes ut av landet, med den konsekvens at norsk næringsliv taper på det, samtidig som inntaket av energidrikker blant barn og unge ikke begrenses. Dette er også påpekt av flere aktører i dagligvarehandelen og drikkevarebransjen.

Videre vil nasjonale bestemmelser om aldersgrense medføre økt administrasjon for utsalgsstedene. I utsalgssteder hvor energidrikker selges, må det etableres et system for å fange opp kjøp av energidrikker, og personalet må læres opp til å håndheve kravet og kontrollere gyldig legitimasjon.

Myndighetene må føre tilsyn med området dersom tiltaket innføres i form av nasjonalt regelverk.

#### Frivillige avtaler i detaljhandelen

Som vist til i kapittel 5.2, har to av fire dagligvarekjeder i Norge allerede innført aldersgrense på 14 år for kjøp og salg av energidrikker.

Resultater fra Energidrikkundersøkelsen 2023 viser at 23 % av 10 – 12 åringene og 18 % av 13 – 15 åringene i undersøkelsen var enige i påstanden «Jeg har blitt nektet å kjøpe energidrikker av de som jobber i butikken siste halvår» (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Slike frivillige avtaler i deler av bransjen, kan oppleves som konkurransevridende ved at de som rammes av aldersgrensen i en butikk likevel kjøper energidrikk hos konkurrenten.

#### De helsemessige argumentene for og mot tiltaket

Formålet med en eventuell innføring av aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker er å hindre at barn og unge påføres helseskade som følge av for høyt inntak av koffein fra slike drikker.

Barn og unge er en forbrukergruppe som, på grunn av deres lavere kroppsvekt, tåler mindre mengder koffein enn voksne. Se kapittel 8.2.

Det er hjemmel i matloven for å innføre en lovpålagt aldersgrense. For å kunne innføre en slik aldersgrense må myndighetene imidlertid kunne legge fram dokumentasjon som viser at helseeffektene for barn og unge er så alvorlige at en aldersgrense bør innføres og at tiltaket må være forholdsmessig (egnet og nødvendig). Se kapittel 9, og lenger nede i dette kapitlet.

Ut fra det kunnskaps- og datagrunnlaget vi har per i dag, er vi usikre på om et slikt tiltak er nødvendig, og vi er også usikre på om en aldersgrense på 16 år vil være «det riktige», dersom vi eventuelt skulle ha innført en aldersgrense. Se kapittel 11.

Selv om resultatene fra Ungdataundersøkelsene viser at forbruket av energidrikker har økt, og at det i 2022 var 36 % av elevene på ungdomstrinnet som drakk energidrikker minst ukentlig, var det bare 4,4 % som drakk energidrikker 5 – 6 dager i uka, og 4,4 % som drakk det en eller flere ganger daglig. I videregående skole var det 52 % som drakk energidrikker

minst ukentlig, 7,7 % som drakk det 5 – 6 dager i uka og 8,5 % som drakk det en eller flere ganger per dag. Se kapittel 7.2.2.2.

Det er de store boksene (500 ml) som er mest populære. Resultater fra Energidrikkundersøkelsen 2023 (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23) viser at blant de som drakk energidrikker, foretrakk 64 % (95 % KI 60-67) halvliterboksen. Det var ingen statistisk forskjell i andel som foretrakk denne boks-størrelsen etter alder.

Resultatene fra Ungdataundersøkelsene (i 2022) og Energidrikkundersøkelsene (i 2023) viser at det, basert på vekt, er aldersgruppen 13 - 15 år, som oftest og i størst grad står i risiko for å ha et så høyt inntak av koffein fra energidrikker at de risikerer å oppleve søvnforstyrrelser (inntak av koffein tilsvarende 1,4 mg koffein/kg kroppsvekt/dag) eller mer alvorlige helseeffekter (inntak av koffein tilsvarende 3 mg koffein/kg kroppsvekt/dag). Personer i aldersgruppen 16 – 18 år, vil avhengig av vekt, stort sett bare overskride tålegrensene for søvnforstyrrelser ved et inntak av en stor boks energidrikk. Se kapittel 8.3.

Isolert sett kunne man derfor argumentert med at en eventuell aldersgrense burde settes til 16 år slik Stortinget foreslår i sitt anmodningsvedtak.

På den andre siden: I Energidrikkundersøkelsene ble deltagerne også bedt om å angi det største antall bokser med energidrikk de noen gang hadde drukket i løpet av et døgn (24 timer). Se kapittel 7.2.2.5. I hele materialet (10 – 18 år, 2023) var det 33 % av de deltagerne som svarte ja på at de drikker energidrikker, som svarte at de på det meste hadde drukket 3 eller flere bokser på et døgn, hvorav 17 % svarte 3 bokser, 8 % svarte 4 bokser, 4 % svarte 5, 2 % svarte 6, 1 % svarte 7 og 1 % svarte 8 eller flere.

Blant 13 – 15 åringene var det 26 % som svarte at de hadde drukket 3 eller flere bokser på det meste (13,7 % som svarte 3 bokser og 5,9 % som svarte 4 bokser), mens det blant 16 – 18 åringene var 44 % som svarte at deres høyeste inntak var 3 eller flere bokser (22,2 % som svarte 3 bokser og 10,5 % som svarte 4 bokser). Se kapittel 7.2.2.5.

Dette taler for at en eventuell aldersgrense kanskje burde være 18 år, ikke 16 år, for å beskytte også 16 – 18 åringene bedre.

Ved vurdering av hvorvidt et tiltak som innebærer forbud mot å kjøpe energidrikker er forholdsmessig (egnet og nødvendig) (se kapittel 11) er det også verdt å huske på at det i 2022 var henholdsvis 42 % av elevene på ungdomstrinnet og 28 % av elevene i videregående skole som *ikke* drakk energidrikker.

Vi har også lagt merke til en mulig utflating i andelen barn og unge som oppgir at de drikker energidrikker: De siste resultatene vi har fra Ungdataundersøkelsene er fra 2022. Energidrikkundersøkelsen ble sist gang gjennomført i juni 2023. Som framhevet av FHI (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23), viser resultatene fra Ungdataundersøkelsene at andelen som oppgir at de drikker energidrikker har økt blant ungdom både på ungdomsskolen og i videregående skole siden 2017. I Energidrikkundersøkelsene er denne økningen derimot ikke like tydelig i alle aldersgrupper. Blant 13 – 15 åringene kan det også se ut som om økningen i andelen «energidrikk-drikkere» kan være i ferd med å flate ut eller falle. Se kapittel 7.2.2.1. Se også salgsstatistikken fra BROD (kapittel 7.1.2) som ved utgangen av november 2023 viser en mulig utflating av den økningen man så fram til og med 2022.

Vi har som nevnt tidligere ikke nyere data for inntak av koffein fra andre næringsmidler enn energidrikker, enn det som inngikk i det datamaterialet som lå til grunn for Mattilsynets forrige anbefaling om energidrikker til HOD. Men, resultatene presentert i VKMs risikovurdering, viste den gang en tendens til at de som drakk energidrikker, *fikk mer koffein fra andre kilder til koffein i kosten, enn de fikk fra energidrikkene*. Og, blant de som *ikke* drakk energidrikker,

hadde deltagerne i noen aldersgrupper likevel et så høyt inntak av koffein fra drikkevarer som cola, kakao, ulike kaffevarianter og te, at det medførte risiko for søvnforstyrrelser (VKM 2019).

Av de fjorten EØS-landene som svarte på vår spørreundersøkelse svarte Litauen og Latvia at de har innført lovpålagt aldersgrense ved kjøp og salg av energidrikker til barn og unge under 18 år. I tillegg svarte Polen at de er i prosess for å innføre en lovpålagt aldersgrense på 18 år. Vi vet ikke hvordan Litauen og Latvia har begrunnet at en aldersgrense på 18 år er et forholdsmessig (egnet og nødvendig) tiltak. Se kapittel 6.1.1.

Svenske myndigheter utredet spørsmålet i 2018, og konkluderte med at lovpålagt aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker var et for inngripende tiltak i Sverige da de allerede hadde en fungerende bransjeavtale om aldersgrense på 15 år. Vi har ikke oppdaterte data på inntak av energidrikker blant barn og unge i Sverige i dag, men svenske myndigheter vurderer fremdeles dette tiltaket som tilstrekkelig. Se kapittel 6.1.3.4.

I Norge; som referert over, peker den kunnskapen vi har om forbruket av energidrikker i ulike retninger når det gjelder hvilken aldersgrense som eventuelt vil være den «riktige». Det er bekymringsfullt at både hvor mange unge som i det hele tatt drikker energidrikker (spesielt i aldersgruppen 16 – 18 år), og hvor ofte de drikker det har økt i perioden fra 2019 til 2022 (hele ungdomsgruppen fra 13 – 18 år). Se kapittel 7.2. Når vi ser på resultatene for høyt akutt inntak (maks antall bokser man har drukket i løpet av 24 timer), er det imidlertid 16 – 18 åringene som peker seg ut som de som har drukket flest bokser i løpet av et døgn, og dette peker, sammen med en eventuell utfliating i hvor mange 13 – 15 åringene som svarer at de drikker energidrikker, som nevnt over, på at dersom det skal innføres en aldersgrense bør den settes til 18 år og ikke til 16 år, for også å beskytte 16 – 18 åringene.

#### Mulig hjemmel

I samsvar med oppdraget fra HOD, oversendte Mattilsynet 27. september 2023 en vurdering til HOD av om vi har hjemmel i matloven til å innføre nasjonale bestemmelser om aldersgrense for kjøp og eventuelt også salg av energidrikker. Vi mener at matloven § 12 bokstav b) (eventuelt jf. matloven § 8 annet ledd, § 16 annet ledd og § 33) gir tilstrekkelig hjemmel til å fastsette forskrifter som kan inneholde en eventuell aldersgrense for kjøp, og eventuelt også salg, av såkalte «energidrikker».

I vurderingen påpekte vi imidlertid at det også er argumenter som kan tale for at det bør vurderes innført en mer tydelig og spesifikk lovhjemmel i matloven for fastsettelse av eventuelle utfyllende forskriftsbestemmelser om disse forholdene. Dette bør eventuelt vurderes mer overordnet, i sammenheng med eventuelle andre mulige forslag til tydeliggjøring og spesifisering i de øvrige hjemmelsbestemmelsene i matloven. Ellers henviser vi til vurderingen vår 27. september 2023.

Den mulige hjemmelen i matloven kan imidlertid bare brukes til å fastsette slike nasjonale bestemmelser, dersom dette også er tillatt etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering av tiltaket etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.

Jf. også vurderingen vår i kapittel 10.5 av mulig hjemmel i matloven for fastsettelse av forskrifter med bestemmelser om restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, kan omsettes.

#### 10.6.3 Hvem blir berørt – oppsummert

Forbrukerne



- Innføring av nasjonalt regelverk om aldersgrense for kjøp og salg, vil begrense barn og unges muligheter til å kjøpe energidrikker, og dermed kunne bidra til å begrense inntaket.
- Forbrukere vil bli mer bevisste på at dette ikke er et produkt som er egnet for barn og unge.
- De unge må skaffe seg ID-kort eller pass for å identifisere seg. Dette koster penger, og krav om å skaffe seg ID-kort kan være diskriminerende for ungdom/familier med dårlig råd.
- En eventuell aldersgrense for kjøp og salg av energidrikker, kan imidlertid også gjøre det enda mer spennende for barn og unge å drikke energidrikker.
- Barn og unge vil antagelig uansett få tak i energidrikker fra andre, selv om de ikke kan kjøpe selv.

#### Bransjen

- Bransjen vil sannsynligvis oppleve en nedgang i omsetningen av energidrikker.
- I utsalgssteder hvor energidrikker selges må det etableres et system for å fange opp kjøp av energidrikker. Personalet må læres opp i å håndheve aldersgrensen og kontrollere gyldig legitimasjon.
- Nasjonalt regelverk om aldersgrense for kjøp og salg kan være vilkårlig og konkurransevridende dersom det kun innføres restriksjoner for energidrikker, og ikke for andre næringsmidler som inneholder tilsvarende eller høyere mengde koffein.

#### Myndighetene

- Myndighetene må vurdere om matloven eller andre lover per i dag gir tilstrekkelig hjemmel for fastsettelse av nasjonalt regelverk med dette innholdet eller om det er behov for nye eller endrede hjemmelsbestemmelser.
- Myndighetene må vurdere om tiltaket er lovlig etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.
- Myndighetene må foreslå, og fastsette nytt nasjonalt regelverk etter de relevante bestemmelsene om og prosedyrene for dette både i Norge, EØS og eventuelt globalt innen WTO.
- Det må tas stilling til hvilket organ som skal føre tilsyn med de nye bestemmelsene.
- Organet som pekes ut som tilsynsmyndighet må sikres tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgaven.
- Myndighetene må utarbeide informasjons- og veiledningsmaterieil for å opplyse og veilede både barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne, bransjen og andre relevante aktører om tiltaket.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 10.7 Tiltak 6 – Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler

***Myndighetene (Mattilsynet eller HOD) endrer av eget tiltak ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler ved at vi:***

- ***senker grensen for samlet maksimalt innhold av koffein i «energidrikker» i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv.***

- **stiller krav til størrelsen på enheten som næringsmidlet omsettes i**
- **innfører og eventuelt tilpasser, en eller flere fotnoter som allerede gjelder for andre næringsmiddelkategorier i positivlista, slik at de også gjelder i næringsmiddelkategorien som omfatter energidrikker:**
  - gjelder bare for produkter som er beregnet for personer fra og med X år (krav om for eksempel matinformasjon om særlige oppbevarings- og/eller bruksvilkår og/eller «bruksanvisning») og**
  - gjelder for maksimalt anbefalt inntak på X ml per døgn.**

#### 10.7.1 Beskrivelse av tiltaket

Selv om det i dette tilfellet i praksis kan dreie seg om flere mulige endringer av ulik art, har vi likevel valgt å beskrive det samlet, som ett tiltak. Begrunnelsen for dette er at alt gjelder endringer i næringsmiddelkategorien som omfatter energidrikkene, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge».

Tiltaket innebærer at myndighetene (Mattilsynet eller HOD) av eget tiltak endrer ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Tiltaket regulerer ulike egenskaper ved selve næringsmidlet, som for eksempel innhold, sammensetning, enhetsstørrelse, bruksanvisning eller andre vilkår for bruk.

Tiltaket vil bare gjelde for tilsetning av koffein i ernæringsmessig eller fysiologisk hensikt, til næringsmidler i næringsmiddelkategorien som omfatter energidrikkene.

Tiltaket vil ikke hindre at barn og unge kan kjøpe og innta energidrikker, men hvis de først drikker, vil det innebære mindre risiko for negative effekter på helsen deres.

#### 10.7.2 Oversikt over mulige endringer

Som hovedregel skal endringer i positivlista for tilsetning av visse «andre stoffer» i vedlegg 3 drives framover av virksomhetene selv, ved at de sender en melding eller søknad om tilsetning av det aktuelle «andre stoffet», som går utover den samlede maksimale mengden som allerede framgår av den aktuelle næringsmiddelkategorien i positivlista.

Det framgår av § 16 første ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler at Mattilsynet, umiddelbart etter at de har avsluttet behandlingen av meldinger etter § 4 om tilsetning av vitaminer eller mineraler til næringsmidler, unntatt kosttilskudd og meldinger etter § 9 og søknader om tillatelse etter § 10 til tilsetning av «andre stoffer» til næringsmidler, herunder kosttilskudd, skal foreslå og fastsette forskrifter som i nødvendig grad endrer henholdsvis vedlegg 1 og vedlegg 3. Som hovedregel går Mattilsynet i denne sammenheng ikke lenger enn det som er nødvendig som følge av behandlingen av meldingen eller søknaden.

Videre framgår det av § 16 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, at Mattilsynet, ved behov og av eget tiltak, når som helst kan foreslå og fastsette forskrifter som endrer vedleggene 1–5. Dersom Mattilsynet mener at det i lys av blant annet ny vitenskapelig dokumentasjon eller nye inntaksdata, er nødvendig med endringer i vedlegg 1 eller vedlegg 3 som innebærer forbud mot eller restriksjoner for tilsetningen, skal risiko for menneskers helse tillegges avgjørende betydning i helhetsvurderingen.

Uavhengig av bestemmelsene i § 16 første og annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, har imidlertid HOD myndighet til å foreslå og fastsette forskrifter som for eksempel endrer ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3.

Mulige endringer:

- senke grensen for samlet maksimalt innhold av koffein i «energidrikker» i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv.
- stille krav til størrelsen på enheten som næringsmidlet omsettes i
- innføre og eventuelt tilpasse, en eller flere fotnoter som allerede gjelder for andre næringsmiddelkategorier i positivlista, slik at de også gjelder i næringsmiddelkategorien som omfatter energidrikker:
  - c) gjelder bare for produkter som er beregnet for personer fra og med X år (krav om for eksempel matinformasjon om særlige oppbevarings- og/eller bruksvilkår og/eller «bruksanvisning») og
  - d) gjelder for maksimalt anbefalt inntak på X ml per døgn.

### 10.7.3 Felles forklaring og vurdering av tiltaket

Tiltaket hører hjemme i hovedkategorien «Tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge». Tiltaket vil derfor ikke hindre at barn og unge kan kjøpe og innta energidrikker, men hvis de først drikker, vil det kunne innebære mindre risiko for negative effekter på helsen deres. Tiltaket vil bare gjelde for tilsetning av koffein i ernæringsmessig eller fysiologisk hensikt, til næringsmidler i næringsmiddelkategorien som omfatter energidrikkene i positivlista i vedlegg 3 til forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

Som nevnt over, mener vi på generelt grunnlag at tiltak som skal bidra til at barn og unges inntak av energidrikker begrenses, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, er mer egnet til å oppnå målsetningen enn tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for en målgruppe som de egentlig ikke er «beregnet på».

Felles for alle tiltakene som behandles i dette kapittelet er at de innebærer et unntak fra prinsippet i § 16 første ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler om at det er virksomhetene som skal drive denne «rettsutviklingen» videre, og at vi i denne sammenheng ikke foreslår endringer i positivlista i vedlegg 3 som går lenger enn det virksomhetene har meldt eller søkt om.

Energidrikker er ikke beregnet på barn og unge, jf. den EØS-baserte generelle «advarselsmerkingen» som skal gis på næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde. Energidrikker er beregnet på voksne (unntatt gravide og ammende). Ved Mattilsynets vurdering av «risiko for menneskers helse» etter § 16 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, mener vi at det blir feil om vi skulle ha foreslått endringer i ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, ut fra en eventuell risiko for helsen til barn og unge, ettersom energidrikker ikke er beregnet på denne målgruppen.

Vi mener i utgangspunktet at grunnvilkårene i § 16 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler ikke er oppfylt, og at Mattilsynet i denne sammenheng derfor ikke av eget tiltak kan foreslå denne typen innskjerping i positivlista i vedlegg 3 til den forskriften.

Uavhengig av bestemmelsene i § 16 første og annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, har imidlertid HOD myndighet til å foreslå og fastsette forskrifter som for eksempel endrer ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3.

#### 10.7.4 Hvem blir berørt – oppsummert

##### Forbrukerne

- Tiltaket vil ikke hindre at barn og unge kan kjøpe og innta energidrikker, men vil kunne ha betydning for energidrikkenes sammensetning (lavere koffeininnhold), størrelsen på enhetene (mindre enheter) og matinformasjonen som må gis om energidrikkene (bruksanvisning, kun for personer over 18 år eller maks anbefalt inntak per dag).
- Hvis barn og unge først drikker energidrikker, vil tiltaket imidlertid kunne innebære mindre risiko for negative effekter på helsen deres.
- Det er imidlertid også mulig at barn og unge vil drikke desto mer energidrikk, ettersom det ikke lenger kan anses som «like farlig» for dem.
- Energidrikker er imidlertid beregnet på voksne, ikke på barn (barn = under 18 år). Hvorfor skal vi da innføre tiltak som likevel skal «tilpasse» energidrikkene til barn?
- Det vil påvirke alle forbrukere, og ikke bare barn og unge.

##### Bransjen

- Tiltaket innebærer en innskjerping sammenliknet med dagens situasjon, ettersom det antagelig vil medføre behov for endringer i energidrikkenes sammensetning, størrelsen på enhetene og matinformasjon som må gis om energidrikkene.
- Tiltaket vil kunne hindre fri flyt av varer i EØS, på grunn av de utfyllende nasjonale bestemmelsene i Norge (blant annet krav om lavere koffeininnhold enn det som er vanlig i andre EØS-land).
- Denne typen innskjerping av eget tiltak, i de nasjonale bestemmelsene om tilsetning mv. av koffein til energidrikker, kan være vilkårlige og konkurransevridende dersom det kun innføres restriksjoner for energidrikker, og ikke andre næringsmidler som kan tilsettes koffein i ernæringsmessig eller fysiologisk hensikt, i samsvar med positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.
- Bransjen vil imidlertid antagelig ikke oppleve en nedgang i omsetningen av energidrikker i Norge, kanskje snarere en økning, ettersom energidrikkene i så fall, på ulike måter og i ulik grad, tilpasses til en målgruppe de i utgangspunktet ikke er beregnet på.

##### Myndighetene

- Myndighetene må vurdere om grunnvilkårene er oppfylt for at Mattilsynet av eget tiltak, med hjemmel i § 16 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, kan foreslå innskjerping i positivlista i vedlegg 3 til den forskriften. Eller om det i så fall er HOD som må gjøre dette.
- Myndighetene må vurdere om tiltaket er lovlig etter blant annet en forholdsmessighetsvurdering etter EØS-retten og eventuelt også etter norsk forvaltningsrett.
- Myndighetene må særlig vurdere om et eventuelt nasjonalt krav i en fotnote, som innebærer en forventning om at det for eksempel må gis matinformasjon om særlige oppbevarings- og/eller bruksvilkår og/eller «bruksanvisning» som har sammenheng med koffeininnholdet i energidrikker («gjelder bare for produkter som er beregnet for personer fra og med X år»), vil være i strid med den fullharmoniserte matinformasjonen/«advarelsmerkingen» i EØS for næringsmidler med høyt koffeininnhold. Se også kapittel 4.

- Myndighetene må deretter eventuelt foreslå, og fastsette endringer i de nasjonale bestemmelsene i samsvar med de relevante bestemmelsene om og prosedyrene for dette både i Norge, EØS og eventuelt globalt innen WTO.
- Myndighetene må utarbeide informasjons- og veiledningsmaterieil for å opplyse og veilede både barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne, bransjen og andre relevante aktører om tiltaket.

Se samlet vurdering av tiltakene i kapittel 11.

## 11 Samlet vurdering og anbefaling av tiltak

### 11.1 Kort oppsummering av kunnskaps- og datagrunnlaget

Barn og unge er en forbrukergruppe som, på grunn av deres lavere kroppsvekt, tåler mindre koffein enn voksne.

Både Ungdataundersøkelsene og Energidrikkundersøkelsene viser at forbruket av energidrikker blant barn og unge har økt i perioden 2019-2023. Økningen gjelder både hvor mange barn og unge som drikker energidrikker og hvor ofte de drikker det (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Det er imidlertid noen forskjeller mellom aldersgruppene: I perioden 2019 – 2022 viser resultatene fra *Ungdataundersøkelsene* at andelen barn og unge som drikker energidrikk har økt fra 50 % til 58 % på ungdomstrinnet, og fra 60 % til 72 % i videregående skole. Det er fremdeles også om lag 40 % av elevene på ungdomsskoletrinnet og om lag 30 % av elevene i videregående skole som ikke drikker energidrikker. Samtidig tyder resultatene fra *Energidrikkundersøkelsene* på at det fra 2021 til 2023 var en nedgang i andelen barn i aldersgruppen 13-15 år som drakk energidrikker. Se kapittel 7.2.2.1.

De som drikker energidrikker, drikker det oftere nå enn i 2019. Andelen som oppga at de drakk energidrikker minst ukentlig, daglig eller flere ganger per dag har økt både blant elever på ungdomstrinnet og i videregående skole. I Ungdataundersøkelsen 2022 var det 36 % av ungdomsskoleelevene og 50 % av elevene i videregående som drakk energidrikker minst ukentlig, men henholdsvis bare 4,4 % og 7,7 % som svarte at de drakk det 5 – 6 ganger i uka. Andelen som i 2022 sa at de drakk en eller flere energidrikker per dag var henholdsvis 4,4 % og 8,5 % på ungdomstrinnet og i videregående skole. Se kapittel 7.2.2.2.

Disse frekvenstallene tilsvarer at elever på ungdomsskoletrinnet drakk energidrikker gjennomsnittlig 2,4 ganger i uka, mens elever i videregående skole i gjennomsnitt drakk energidrikker 3,1 gang i uka i 2022. Dette er en signifikant økning fra 2019, da ungdomsskoleelevene i gjennomsnitt drakk energidrikker 1,8 ganger i uka, og elever i videregående drakk det i gjennomsnitt 2,1 gang i uka. Se kapittel 7.2.2.3.

Uavhengig av aldersgruppe, ser det også ut til å være de store boksene (500 ml) som er de mest populære blant de som drikker energidrikker (64 % i Energidrikkundersøkelsen 2023 svarte at de vanligvis drikker denne størrelsen). FHI har, ut fra dette, estimert at det gjennomsnittlige inntaket av energidrikker blant 10-18 åringer var 420 ml i 2023 og 400 ml i 2018 (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Som referert i kapittel 8, tåler barn og unge mindre koffein enn voksne, hovedsakelig på grunn av lavere kroppsvekt. EFSA's tålegrenser for inntak av koffein (EFSA 2015) gjelder fremdeles. Tålegrensen er 1,4 mg koffein/kg kroppsvekt/dag for søvnforstyrrelser og 3 mg koffein/kg kroppsvekt/dag for negative helseeffekter. Vi har sett resultatene på spørsmål om frekvens, og gjennomsnittlig antall ganger i uken opp mot disse vekstkurvene og tålegrensene for inntak av koffein. Basert på vekt (norske vekstkurver, FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23) er det aldersgruppen 13 - 15 år, som oftest og i størst grad står i risiko for å ha et så høyt inntak av koffein fra energidrikker at de risikerer å oppleve både søvnforstyrrelser og mer alvorlige helseeffekter, mens personer i aldersgruppen 16-18 år har i størst grad i risiko for å oppleve søvnforstyrrelser. Se kapittel 8.

Det er ved et høyt akutt inntak (definert av VKM som 3 eller flere store energidrikkbokser i løpet av 24 timer (VKM 2019)), at det er størst risiko for mer alvorlige helsemessige konsekvenser og forgiftning. Sett i forhold til negative helseeffekter, er et høyt akutt inntak derfor kanskje vel så bekymringsfullt som det jevne inntaket. Her er det 16 – 18 åringene som ligger dårligst an. Resultatene fra Energidrikkundersøkelsen 2023 viser at 44 % av 16 – 18 åringene og 26 % av 13 – 15 åringene svarte de på det meste hadde drukket 3 bokser eller mer i løpet av 24 timer. I gruppen som helhet var det 33 % som rapporterte et slik inntak. Vi har ikke statistisk sammenlignbare tall for eventuell endring over tid, men vi ser fra tidligere energidrikkundersøkelser fra Forbrukerrådet at det høye akutte inntaket har ligget forholdsvis jevnt over de siste årene. Se kapittel 7.2.2.5.

Andre næringsmidler enn energidrikker tilfører også koffein til kosten vår. Som FHI påpeker, er det reelle koffeininntaket for deltakerne i Ungdataundersøkelsene og Energidrikkundersøkelsene høyere enn det som framkommer i resultatene (FHI, Bruk av energidrikker, 04.12.23).

Etter 2019 har vi ingen gode tall på hvor mye koffein barn og unge får fra andre koffeinkilder i kostenholdet og hvilken betydning dette har for det totale koffeininntaket. Se kapittel 7.3.2 og kapittel 7.3.3.

## 11.2 Hvilke prinsipper har vi på generelt grunnlag lagt mest vekt på i den samlede vurderingen av tiltakene?

I den samlede vurderingen av tiltakene vil vi på generelt grunnlag legge mest vekt på følgende:

- Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, er generelt sett mest egnet til å oppnå den overordnede målsetningen med innføring av tiltak, og bør derfor anbefales før tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge, som er en målgruppe produktene ikke er beregnet på.
- Mindre inngripende tiltak som anses som forholdsmessige (egnedede og nødvendige) bør anbefales før mer inngripende tiltak. Dette er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippene i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett og gir mulighet for «opptrapping av tiltakene» ved behov.
- Tiltak som er like aktuelle for energidrikker som for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, og dermed ikke vilkårlig «forskjellsbehandler» ulike næringsmidler med høyt koffeininnhold, bør anbefales før tiltak som bare gjelder energidrikker.

Tiltakene må også være i samsvar med andre bestemmelser og prinsipper i EØS-retten og norsk rett.

Som nevnt i innledningsvis i kapittel 10, har vi i denne sammenheng også lagt størst vekt på tiltak som kan iverksettes av myndighetene. Flere av de tiltakene som vi enten anbefaler eller ikke anbefaler nedenfor, kan imidlertid også adresseres av bransjen selv, i tillegg til, eller istedenfor at de iverksettes av myndighetene. Hvis bransjen selv tar ansvar for iverksettelse av effektive tiltak og selv følger opp tiltakene, kan det medføre at tiltak i regi av myndighetene ikke er nødvendig.

### 11.3 Vurdering og anbefaling av tiltak

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak i punktene over, anbefaler vi at følgende tiltak iverksettes:

- Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI.
- Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.
- Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge.

Ut fra det kunnskaps- og datagrunnlaget vi har per i dag, mener vi at disse tre tiltakene, hver for seg og samlet, både er egnet til og nødvendige for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Vi mener at målsetningen ikke kunne ha vært oppnådd ved iverksettelse av andre og mindre inngripende tiltak og at tiltakene derfor er forholdsmessige.

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak over, anbefaler vi imidlertid *ikke* at følgende tiltak iverksettes:

- Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes.
- Restriksjoner for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).

Vi mener at disse to første tiltakene generelt sett er egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Men, ut fra det kunnskaps- og datagrunnlaget vi har per i dag, kan vi ikke se at innføring av disse tiltakene er nødvendig. Vi mener at barn og unges koffeininntak kan begrenses ved iverksetting av mindre inngripende tiltak, og disse mer inngripende tiltakene er derfor per i dag ikke forholdsmessige.

- Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

På den ene siden og isolert sett, kan også det tredje tiltaket sies å være «egnet» til å bidra til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Begrunnelsen for dette er at selv om tiltaket ikke vil hindre at barn og unge kan kjøpe og innta energidrikker, vil det, hvis barn og unge først drikker energidrikker, kunne innebære mindre risiko for negative effekter på helsen deres.

På den andre siden, og sett i en større sammenheng, er det også mulig at tiltaket i praksis kan tenkes å ha motsatt effekt, slik at barn og unges koffeininntak fra næringsmidler faktisk vil øke dersom tiltaket iverksettes. Begrunnelsen for dette er at dersom energidrikker på en eller annen måte gjøres «tryggere» for barn og unge (for eksempel i form av redusert grense

for samlet maksimalt koffeininnhold), er det mulig at barn og unge vil drikke desto mer energidrikk, ettersom det ikke lenger kan anses som «like farlig» for dem.

Etter en helhetsvurdering har vi lagt til grunn at tiltaket i utgangspunktet ikke er egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Tiltaket kan derfor heller ikke sies å være nødvendig for å begrense barn og unges inntak av energidrikker. Tiltaket er derfor uansett ikke forholdsmessig. Se også den nærmere vurderingen av dette tiltaket i kapittel 11.5.2 nedenfor.

Nedenfor følger en nærmere begrunnelse for hvorfor vi mener at tiltakene vi anbefaler bør iverksettes, og hvorfor vi per i dag ikke anbefaler iverksettelse av andre tiltak. Se henholdsvis kapittel 11.4 og 11.5 nedenfor.

## 11.4 Nærmere vurdering av og begrunnelse for de tiltakene vi anbefaler

### 11.4.1 Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI (Tiltak 1 – basistiltak)

Et av de tiltakene vi anbefalte i 2019 var at det skulle settes i gang en systematisk overvåking av utviklingen i barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler.

Dette har foreløpig ikke blitt gjennomført, men FHI fikk våren 2023 i oppdrag fra HOD å utrede og gi anbefalinger for et slikt overvåkingsprogram for å følge med på barn og unges inntak av koffein. De leverte anbefalingen 20. september 2023 (FHI, Anbefaling til HOD, 04.12.23).

Som FHI viser til i sin anbefaling til HOD, foreligger det en del data og kunnskap om inntaket av koffein i målgruppen, men de eksisterende undersøkelsene (den landsrepresentative kostholdsundersøkelsen Ungkost, frekvensundersøkelsene Energidrikkundersøkelsene gjennomført av Forbrukerrådet (2015 – 2021) og FHI (2023) og Ungdataundersøkelsene mm. (se kapittel 7.2 og kapittel 7.3) gir ikke tilstrekkelig data til å følge med på koffeininntaket fra alle kilder. Fullstendige landsrepresentative kostholdsundersøkelser slik som Ungkost gjennomføres for sjelden, og frekvensundersøkelsene har ikke data på inntak av koffein fra andre kilder enn energidrikker.

FHI konkluderer i sin anbefaling at det fremdeles er *«behov for en systematisk og regelmessig overvåking for å følge med på koffeininntaket blant barn og ungdom over tid»*. De viser videre til at overvåkingsprogrammet blant annet bør omfatte kortere og hyppigere datainnsamlinger for å supplere den nasjonale kostholdsundersøkelsen Ungkost, og at det også bør inkluderes barn i en bredere aldersgruppe enn det Ungkost gjør i dag.

Vi mener at det er svært viktig at overvåkingsprogrammet som FHI anbefaler, iverksettes. Dette vil på sikt kunne gi oss et mye bedre datagrunnlag for vurdering av alvorlighetsgraden til det problemet vi faktisk står overfor og hvilke tiltak som er forholdsmessige (egne og nødvendige), for å begrense barn og unges inntak av koffein fra energidrikker og andre næringsmidler. Etablering av et slikt regelmessig overvåkingsprogram i regi av FHI, er derfor etter vår mening nødvendig og viktig, uavhengig av hvilke andre tiltak vi anbefaler, jf. nedenfor. Se kapittel 10.2.

Et slikt overvåkingsprogram er spesielt viktig dersom det vurderes innført svært inngripende tiltak. For at eventuelle svært inngripende tiltak skal kunne anses som forholdsmessige



(egnete og nødvendige), krever det at vi over tid har et solid datagrunnlag som dokumenterer alvorlighetsgraden til problemet vi står overfor og skal løse.

I dette tilfellet dreier det seg om innføring av et såkalt «basistiltak» som ikke hører hjemme under noen av de to hovedkategoriene våre av tiltak. Vi kan i utgangspunktet ikke se at det er nødvendig å vurdere dette «basistiltaket» opp mot forholdsmessighetsprinsippet i EØS-retten. Vi mener imidlertid at innføring av dette «basistiltaket» må regnes som et forholdsmessig (egnet og nødvendig) tiltak i arbeidet med å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler, vurdert etter forholdsmessighetsprinsippet i norsk forvaltningsrett, blant annet utredningsinstruksen.

#### 11.4.2 Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne (Tiltak 2)

I 2019 anbefalte vi blant annet at relevante myndigheter og andre aktører hver for seg og i samarbeid burde utarbeide og gjennomføre informasjonskampanjer rettet mot både barn og unge, deres foresatte og andre voksne (for eksempel lærere, aktivitetsledere og andre som jevnlig har kontakt med barn og unge). Dette har foreløpig ikke blitt gjennomført, men bør etter vår vurdering gjennomføres nå.

Informasjonskampanjer og annet informasjonsmaterieell bør gjelde både energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold. Vi mener at dette er et egnet tiltak for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Det beste er at barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne, selv forstår at energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, er beregnet på voksne - ikke på barn og unge, og dermed kan ta informerte valg. Se kapittel 10.3.

Tiltaket er i seg selv lite inngripende for bransjen og virksomhetene, ettersom det ikke medfører behov for endring i sammensetningen mv. av energidrikkene eller andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, og heller ikke krever innføring av nytt regelverk eller endringer i gjeldende regelverk. Men dersom tiltaket fungerer etter sin hensikt, vil det medføre at omsetningen av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold reduseres, noe som i sin tur kan føre til mindre fortjeneste for virksomhetene.

Ettersom energidrikkene og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold er beregnet på voksne og ikke på barn og unge, mener vi imidlertid at virksomhetene ikke bør kunne forvente fortjeneste som følge av omsetning til en målgruppe disse næringsmidlene ikke er beregnet på. Dette reflekteres for så vidt allerede i BRODs bransjeretningslinjer for merking og markedsføring av energidrikker i Norge der de skriver: *«Energidrikker er funksjonelle drikker ment for voksne. Barn har generelt lavere toleranse for koffein enn voksne etter som de har lavere kroppsmasse. Vi anbefaler derfor at barn ikke drikker energidrikk, og at ungdom viser ekstra moderasjon»*.

Gjennomføring av tiltaket vil imidlertid kreve bevilgning av midler til de myndighetene som får ansvar for utarbeiding av informasjonsmaterialet og den praktiske gjennomføringen av tiltaket.

For barn og unge vil tiltaket kunne bidra til å hindre eller redusere eventuelle negative konsekvenser for helsen som følge av et for høyt inntak av koffein fra næringsmidler. Vi kan i utgangspunktet ikke se at det er nødvendig å vurdere dette tiltaket opp mot forholdsmessighetsprinsippet i EØS-retten. Vurdert etter forholdsmessighetsprinsippet i norsk forvaltningsrett, blant annet utredningsinstruksen, mener vi imidlertid at innføring av dette tiltaket må regnes som et forholdsmessig (egnet og nødvendig) tiltak i arbeidet med å

begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Vi mener at tiltaket er nødvendig for å oppnå denne målsetningen og at målsetningen ikke kan oppnås med innføring av mindre inngripende tiltak.

#### 11.4.3 Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge (Tiltak 3)

Som nevnt flere steder, er energidrikker beregnet på målgruppen voksne – ikke på barn og unge. Dette understrekes ved at energidrikkene, ved omsetning i EØS, må merkes med følgende tekst «Høyt koffeininnhold. Bør ikke inntas av barn eller gravide eller ammende kvinner.».

Mange hevder at det er den omfattende og aggressive markedsføringen av energidrikker rettet mot barn og unge, i de digitale kanalene disse gruppene deltar, som er hovedproblemet. I Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar ([Meld. St. 15 \(2022-2023\)](#)) som regjeringen la fram 13. mars 2023 viser regjeringen til forskning som «viser ein klar samanheng mellom mengda reklame for usunn mat og drikke barn og unge blir eksponert for, og matpreferansane og matvanane, og dermed helse, deira». Stoppes eller begrenses markedsføringen av energidrikker, er det nærliggende å anta at også inntaket av energidrikker reduseres hos barn og unge.

For å svare ut føringene i Folkehelsemeldinga har en arbeidsgruppe, ledet av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i 2023 hatt i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for å beskytte barn og unge bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke.

Mattilsynet har forstått det slik at markedsføring av energidrikker (både med og uten sukker) og andre koffeinholdige næringsmidler vil falle inn under en eventuell slik regulering, sammen med andre usunne næringsmidler. Se nærmere omtale i kapittel 10.4.

Vi mener at dette er et egnet og svært viktig tiltak for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Tiltaket er mindre inngripende enn å regulere hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes (Tiltak 4) eller hvem som kan kjøpe og selge energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (aldersgrense) (Tiltak 5).

Vi mener at det ikke er mulig å oppnå målsetningen om å begrense barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige næringsmidler med mindre inngripende tiltak. Tiltaket er derfor nødvendig sammen med Tiltak 1 Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI og Tiltak 2 Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne. Tiltaket framstår derfor som forholdsmessig (egnet og nødvendig) vurdert etter forholdsmessighetsprinsippene i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett.

Som nevnt over, er det HOD, eventuelt i samarbeid med arbeidsgruppen som jobber med dette tiltaket, som må ta stilling til disse forholdene. Vi mener imidlertid at det er viktig at dette tiltaket iverksettes.

## 11.5 Nærmere vurdering av og begrunnelse for tiltakene vi ikke anbefaler

### 11.5.1 Restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes (Tiltak 4) og Restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense) (Tiltak 5)

Tiltak 4 og Tiltak 5 hører inn under hovedkategorien «Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres».

De to tiltakene er som nevnt over generelt sett egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Men det må også vurderes om tiltakene er nødvendige for å oppnå denne målsetningen, og at målsetningen ikke kan oppnås ved iverksetting av andre og mindre inngripende tiltak. For at tiltaket skal anses som forholdsmessig må det både være egnet og nødvendig.

Restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes (Tiltak 4), er på generelt grunnlag mindre «målrettet» og «treffsikkert», og dermed antagelig også et mindre egnet tiltak for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler, enn et tiltak som gir restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge slike næringsmidler i form av en (ren) aldersgrense. Tiltaket rammer alle og ikke bare den aktuelle aldersgruppen.

Restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (aldersgrense) (Tiltak 5) er på generelt grunnlag et mer «målrettet» og «treffsikkert» tiltak, og dermed antagelig også et mer egnet tiltak for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler, enn restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger slike næringsmidler kan omsettes. Tiltaket rammer bare den aktuelle aldersgruppen.

Begge tiltakene kan imidlertid utformes mer eller mindre inngripende, ut fra hvilke sammenhenger og «omsetningskanaler» tiltakene skal gjelde i. Det vil også ha stor betydning om disse tiltakene bare skal gjelde for energidrikker, eller også for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

Hvis tiltakene bare skal gjelde i et begrenset antall «*omsetningskanaler*» eller *sammenhenger*, vil de kunne få mindre inngripende virkninger. Men for at disse tiltakene skulle ha vært mest effektive og minst vilkårlige og konkurransevridende mv., burde de i utgangspunktet gjelde for alle «omsetningskanaler» og sammenhenger, og dermed ville de kunnet vært svært inngripende. Se eksempler og utdyping i kapittel 10.5 og kapittel 10.6.

Videre vil disse tiltakene kunne virke vilkårlige eller konkurransevridende, dersom de bare skulle innføres for *energidrikker og ikke for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold*. På den annen side ville det, på grunn av det enorme antallet næringsmidler som ville ha blitt omfattet, ha vært svært inngripende og nærmest umulig å gjennomføre i praksis, dersom tiltakene både skulle gjelde energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold.

Selv om begge disse tiltakene generelt sett er egnet, må det imidlertid også vurderes om tiltakene er nødvendige for å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler.

I denne sammenheng viser vi, til sammenlikning, til at inntak og bruk av alkoholholdige drikkevarer og tobakksvarer er forbundet med betydelig helsesisiko. Alkohol gir økt risiko for ulike kreftformer, høyt blodtrykk, hjerneslag og leversykdom ([Alkohol og helse - Helsenorge](#)).

Tobakk gir økt risiko for kols, lungekreft, hjerte- og karsykdom, høyt blodtrykk, hjerneslag, «røykeben» mm (Helserisiko – tobakk, [helsenorge.no](https://www.helsenorge.no)). Omsetning mv. av disse varene er derfor i Norge underlagt svært strenge restriksjoner. Se lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. ([alkoholloven](#)) og lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader ([tobakksskadeloven](#)) - begge med tilhørende forskrifter. Restriksjonene for disse produktene gjelder blant annet hvor og i hvilke sammenhenger slike varer kan omsettes og hvem som kan kjøpe og selge slike varer (aldersgrense).

Forbruket av energidrikker blant barn og unge har økt siden 2019. Vi mener likevel, både knyttet til de kjente risikofaktorene ved inntak av koffein og energidrikker, og på et helt overordnet grunnlag at det ikke er forholdsmessig (ikke nødvendig) å innføre tilsvarende eller liknende svært inngripende tiltak rettet mot energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, som de tiltakene som per i dag gjelder i Norge for omsetning av alkoholholdige drikkevarer og tobakksprodukter.

Vi mener at mindre inngripende tiltak som anses som forholdsmessige (egne og nødvendige) bør innføres i første omgang, og at effekten av tiltakene bør måles over tid, før mer inngripende tiltak vurderes innført. Dette er i samsvar forholdsmessighetsprinsippet i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett og gir mulighet for «opptrapping av tiltakene» ved behov.

Vi mener derfor at man bør avvete resultatene fra nye, regelmessige landsrepresentative kostholdsundersøkelser og frekvensundersøkelser, slik at vi også kan måle mulige effekter av de tiltakene vi har iverksatt tidligere eller foreslått iverksatt nå, før eventuelle restriksjoner for hvor og i hvilke sammenhenger energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold kan omsettes (Tiltak 4), eller restriksjoner for hvem som kan kjøpe og selge energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (aldersgrense) (Tiltak 5) eventuelt innføres.

#### 11.5.2 Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler (Tiltak 6)

Tiltaket omfatter flere mulige «deltiltak» og hører inn under hovedkategorien «Tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge». Se kapittel 10.7.

Som nevnt over, mener vi at denne typen tiltak, som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for en målgruppe som de egentlig ikke er «beregnet på», generelt sett er mindre egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler enn tiltak som skal bidra til at barn og unges inntak av energidrikker begrenses, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres.

Dette tiltaket vil ikke hindre at barn og unge drikker energidrikker, men hvis de først drikker, vil tiltaket kunne redusere risikoen for ulike typer negative effekter på helsen, også til barn og unge. Tiltaket vil påvirke alle forbrukere, og ikke bare barn og unge.

Tiltaket vil dessuten bare gjelde energidrikker, og ikke andre næringsmidler med høyt koffeininnhold (enten næringsmidlene er tilsatt koffein eller har naturlig innhold av koffein).

De «nye» nasjonale utfyllende bestemmelsene i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler, om samlet maksimalt koffeininnhold på 32 mg/100 ml uavhengig av kilde og formål, i næringsmiddelkategorien som omfatter de såkalte energidrikkene, trådte i kraft 1. januar 2020 (tiltak 2 i utredningen fra 2019 = dagens «0-tiltak»). I en periode har det også vært overgangsordninger for produkter som var lovlig omsatt før 1. januar 2020, men som

ikke oppfyller kravene i de nye bestemmelsene. De nye bestemmelsene har først nylig hatt «full effekt». Mattilsynet har derfor foreløpig ikke fulgt opp med risikobasert offentlig kontroll med de nye bestemmelsene om koffeininnhold i energidrikker mv.

Flere land i og utenfor EØS har innført nasjonalt regelverk med en tilsvarende grense på 32 mg koffein per 100 ml energidrikk. Se kapittel 6. Vi oppfatter det slik at bransjen aksepterer denne grensen.

Grensen for samlet maksimalt innhold av koffein i energidrikker, uansett kilden eller formålet med tilsetningen, «standardiserer» koffeinmengden per 100 ml uansett størrelsen på enhetene. Tidligere kunne noen energidrikker inneholde betydelig høyere mengder koffein enn 32 mg/per 100 ml. Innføringen i 2020 av grensen for samlet maksimalt innhold av koffein i energidrikker, uansett kilde eller formålet med tilsetningen, har derfor kanskje allerede bidratt til å redusere noe av problemet med at enkelte energidrikker omsettes i større enheter (halvliter) og at energidrikker som regel omsettes i bokser som ikke kan «korkes» etter at de er åpnet. Vi må i utgangspunktet kunne forvente at personer som drikker energidrikker forstår at de vil få i seg mer koffein, jo større mengde de drikker.

På den ene siden og isolert sett, kan det argumenteres for at også dette tiltaket kan sies å være «egnet» til å bidra til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Begrunnelsen for dette er at selv om tiltaket ikke vil hindre at barn og unge kan kjøpe og innta energidrikker, vil det, hvis barn og unge først drikker energidrikker, kunne innebære mindre risiko for negative effekter på helsen deres.

På den andre siden, og sett i en større sammenheng, er det også mulig å argumentere for at tiltaket i praksis kan tenkes å ha motsatt effekt, slik at barn og unges koffeininntak fra næringsmidler faktisk vil øke dersom tiltaket iverksettes. Begrunnelsen for dette er at dersom energidrikker på en eller annen måte gjøres «tryggere» for barn og unge (for eksempel i form av redusert grense for samlet maksimalt koffeininnhold), er det mulig at barn og unge vil drikke desto mer energidrikk, ettersom det ikke lenger kan anses som «like farlig» for dem.

I denne sammenheng er det viktig å minne om at energidrikker ikke er beregnet på barn og unge, jf. den EØS-baserte generelle «advarselsmerkingen» som skal gis på næringsmidler som inneholder koffein over en viss mengde. Energidrikker er beregnet på voksne (unntatt gravide og ammende). Ved vurderingen av «risiko for menneskers helse» ved inntak av energidrikker, mener vi at det blir feil om vi skulle ha foreslått endringer i ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, ut fra en eventuell risiko for helsen til barn og unge, ettersom energidrikker ikke er beregnet på denne målgruppen.

Videre mener vi at grunnvilkårene i § 16 annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler ikke er oppfylt, og at Mattilsynet i denne sammenheng derfor ikke av eget tiltak kan foreslå denne typen innskjerpinger i positivlista i vedlegg 3 til den forskriften. HOD er imidlertid ikke bundet av de samme vilkårene som Mattilsynet i § 16 første og annet ledd i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler. Men i denne sammenheng bør i så fall også HOD stille seg spørsmålet om hvorfor det skal foreslås innført tiltak som skal «tilpasse» energidrikkene til barn og unge, som er en målgruppe disse næringsmidlene ikke er beregnet på.

Etter en helhetsvurdering av momentene over, og i lys av det kunnskaps- og datagrunnlaget vi har per i dag, legger vi til grunn at tiltaket ikke er egnet til å begrense barn og unges koffeininntak fra næringsmidler. Tiltaket kan derfor heller ikke sies å være nødvendig for å oppnå målsetningen som er å begrense barn og unges inntak av energidrikker. Tiltaket er derfor uansett ikke forholdsmessig etter verken EØS-retten eller norsk forvaltningsrett.

## 12 Mattilsynets anbefaling

Vi har identifisert og vurdert seks ulike tiltak.

I den samlede vurderingen av mulige tiltak har vi på generelt grunnlag lagt mest vekt på følgende:

- Tiltak som skal bidra til å begrense barn og unges inntak av energidrikker, uten at innholdet i eller andre egenskaper ved energidrikkene endres, er generelt sett mest egnet til å oppnå den overordnede målsetningen med innføring av tiltak, og bør derfor anbefales før tiltak som skal gjøre energidrikkene i seg selv, eller inntaket av dem «tryggere» for barn og unge, som er en målgruppe produktene ikke er beregnet på.
- Mindre inngripende tiltak som anses som forholdsmessige (egne og nødvendige) bør anbefales før mer inngripende tiltak. Dette er i samsvar med forholdsmessighetsprinsippene i både EØS-retten og norsk forvaltningsrett og gir mulighet for «opptrapping av tiltakene» ved behov.
- Tiltak som er like aktuelle for energidrikker som for andre næringsmidler med høyt koffeininnhold, og dermed ikke vilkårlig «forskjellsbehandler» ulike næringsmidler med høyt koffeininnhold, bør anbefales før tiltak som bare gjelder energidrikker.

Tiltakene må også være i samsvar med andre bestemmelser og prinsipper i EØS-retten og norsk rett.

I denne sammenheng har vi lagt størst vekt på tiltak som kan iverksettes av myndighetene.

Flere av de tiltakene som vi enten anbefaler eller ikke anbefaler nedenfor, kan imidlertid adresseres av bransjen selv, i tillegg til, eller istedenfor at de iverksettes av myndighetene. Hvis bransjen selv tar ansvar for iverksettelse av effektive tiltak og selv følger opp tiltakene, kan det medføre at tiltak i regi av myndighetene ikke er nødvendig.

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak i punktene over, anbefaler vi at følgende tiltak iverksettes:

- Iverksettelse av et regelmessig overvåkingsprogram som anbefalt av FHI.
- Informasjon og veiledning til barn og unge, deres omsorgspersoner og andre voksne.
- Restriksjoner for markedsføring av energidrikker og andre næringsmidler med høyt koffeininnhold som treffer barn og unge.

Etter en overordnet helhetsvurdering i samsvar med de generelle prinsippene for valg av tiltak over, anbefaler vi imidlertid *ikke* at følgende tiltak iverksettes:

- Restriksjoner for hvor eller i hvilke sammenhenger energidrikker kan omsettes.
- Restriksjoner for hvem som skal kunne kjøpe og selge energidrikker (aldersgrense).
- Endre ett eller flere vilkår for tilsetning av koffein til energidrikker, i positivlista i vedlegg 3 i forskrift om vitamintilsetning mv. til næringsmidler.

# 13 Vedlegg

## Vedlegg 1 – Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet



Mattilsynet  
Hovedkontoret Postboks 383  
2381 BRUMUNDDAL

Deres ref	Vår ref	Dato
	18/1079-28	3. april 2023

### Utredning av tiltak for å begrense inntaket av energidrikker hos barn og unge

Siden energidrikker ble lovlig å omsette i Norge i 2009, har forbruket av disse drikkene økt jevnt. Det har skjedd en stor utvikling i markedet med flere varianter og større enheter. På bakgrunn av det økende forbruket av energidrikker hos barn og unge, ba Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i 2019 Mattilsynet om å utrede alternative tiltak for å beskytte barn og unge mot helseskader som følge av et høyt konsum av energidrikker. I sin besvarelse til HOD, konkluderte Mattilsynet med at; «ved dagens inntaksmønster vil et middels inntak av koffein fra energidrikker alene ikke medføre inntak som gir risiko for søvnforstyrrelser og negative helseeffekter. Dette gjelder imidlertid bare så lenge inntaket av energidrikker ikke øker ytterligere, innholdet av koffein i energidrikker ikke blir høyere, og inntak av koffein fra annen mat og drikke heller ikke blir høyere».

Mattilsynet utarbeidet samtidig en liste over tiltak som sammen skulle hindre at flere barn og unge drakk mer energidrikk, og som kunne motvirke akutt høye inntak. Det ble blant annet anbefalt å innføre en forskriftsfestet grense for innholdet av koffein i energidrikker, øke kunnskapsnivået om koffein og energidrikker i befolkningen, og overvåke utviklingen i markedet av barn og unges inntak av energidrikker og andre koffeinholdige mat- og drikkevarer. Videre ble bransjen oppfordret til å jobbe for utvidede og mer forpliktende retningslinjer for selvregulering av energidrikkmarkedet. Basert på daværende kunnskap om inntaket av energidrikker, ble det vurdert som uforholdsmessig å innføre en lov-/forskriftspålagt aldersgrense for kjøp og salg.

Etter at Mattilsynet kom med sine anbefalinger i 2019, er det innført en forskriftsfestet grense for hvor mye koffein energidrikker kan inneholde. Denne er på 32 mg koffein/100 ml, jf. forskrift om tilsetning av vitaminer og mineraler og visse andre stoffer til næringsmidler.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8011 Dep 0030 Oslo postmottak@hod.dep.no	Teatergt. 9 www.hod.dep.no	22 24 90 90 Org.nr. 983 867 406	Folkehelseavdelingen	Gyrd Omholt Gjevestad 22 24 83 69

Endringen trådte i kraft 1. januar 2020. Helsedirektoratet gjennomførte en informasjonskampanje om energidrikker i 2019. På grunn av koronapandemien og omorganisering av Mattilsynet har myndighetene i denne perioden ikke innført ytterlige tiltak. Folkehelseinstituttet har i 2023 fått i oppdrag å gjøre en vurdering av hvordan myndighetene, på en hensiktsmessig måte, kan følge med på utviklingen i forbruket av matvarer med koffein hos barn og unge med et spesielt fokus på ungdom i alderen 14-17 år.

Salget av energidrikker har fortsatt å øke, og nådde en rekordhøy omsetning i 2022<sup>1</sup>. En undersøkelse fra Forbrukerrådet<sup>2</sup> indikerer at flere og yngre aldersgrupper drikker energidrikk. Dette er en uheldig utvikling og gjør det ønskelig med en oppdatert vurdering av Mattilsynet basert på anbefalinger fra 2019.

HOD ber derfor Mattilsynet om en ny vurdering av tiltak for å begrense inntaket av koffeinholdig mat og drikke hos barn og unge. Vurderingen skal ta utgangspunkt i vurderingen fra 2019, utviklingen i markedet siden den gang (herunder salgstall), forbrukerundersøkelser og nye forbruks-/inntaksdata for koffein fra energidrikker, men også fra annen mat og drikke, hos barn og unge siden 2019.

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet mfl. skal involveres i arbeidet der det er relevant.

Mattilsynet skal foreta en vurdering av muligheten for lov-/forskriftspålagt aldersgrense for salg av energidrikker, i tillegg til eventuelle andre tiltak innenfor Mattilsynets forvaltningsområde som kan bidra til å begrense forbruket av energidrikker hos barn og unge. Vurderingen skal inkludere en vurdering av hjemmelsgrunnlaget og hvordan slik reguleringer kunne vært løst.

Utredningen skal også inneholde en;

- oversikt over tilstanden i Norge med endringer i regelverk og frivillige avtaler, inkl. erfaringer med disse, knyttet til regulering i bruken av energidrikker rettet mot barn og unge
- beskrivelse av markedsutviklingen (bl.a. salgstall og markedsføring, inkl. digitale medier) og data over forbruk/inntak fra 2019-2022, inkludert data fra forrige rapport og nye data
- oversikt over tiltak som er iverksatt siden 2019 og erfaringer med tiltakene
- oppdatert oversikt fra forrige rapport over endringer i regelverk og evt. frivillige avtaler, inkl. erfaringer med disse, knyttet til regulering i bruken av energidrikker rettet mot barn og unge i andre land
- samlet anbefaling, inkl. mulige konsekvenser, ved innføring av foreslåtte tiltak

Foreslåtte tiltak må vurderes opp mot proporsjonalitetsprinsippet i norsk forvaltningsrett og EØS-retten.

<sup>1</sup> [Salgsstatistikk - Bryggerforeningen](#)

<sup>2</sup> [PowerPoint-presentasjon \(forbrukerradet.no\)](#)



Arbeidet må sees i sammenheng med annet arbeid om markedsføring av usunn mat og drikke mot barn og unge.

Utredningen bes ferdigstilles innen 15. desember 2023. Departementet foreslår at det gis en statusrapport for arbeidet ila september 2023.

Med hilsen

Bodil Blaker (e.f.)  
avdelingsdirektør

Gyrd Omholt Gjevestad  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi:  
Helsedirektoratet  
Folkehelseinstituttet

## Vedlegg 2 – Situasjonen i andre EØS-land

Kort gjengivelse av svar og enkelte kommentarer fra spørreundersøkelsen som Mattilsynet sendte ut til EØS-land våren 2023.

	Spørsmål i spørreundersøkelsen	Hvilke land har svart «Ja»		Hvilke land har svart «Nei»		Enkelte kommentarer (oversatt til norsk)
1	Do you have any sales restrictions regarding energy drinks in your country?	BE, EE, SE, LT, PL, SK, LV*	7	DK, FI, GR, IE, NL, SI**, ES	7	BE: Nasjonale godkjenningsordning for tilsetning av koffein i kosttilskudd og ikke alkoholholdige drikker (energidrikker) EE: Salgsrestriksjon i skoler. LT: Nasjonal forskrift som begrenser hvor energidrikker kan omsettes. LV: Restriksjoner knyttet til markedsføring PL: Restriksjoner for salg i utdannelse institusjoner for barn under 18 år. SE: Frivillig bransjeavtale, aldersgrense på 15 år siden 2009. SK: Salgsrestriksjoner er knyttet til salg av energidrikker i skolekantiner
2	Do you have a national regulation regarding selling/purchasing energy drinks to children and adolescents in your country?	GR, LT, LV*, (PL), SK	5	BE, DK, EE, F.I, IE, NL, SI**, ES, SE	9	GR: Energidrikker selges ikke på skoler. LT: Lovpålagt aldersgrense på 18 år siden 2014. LV: Lovpålagt aldersgrense på 18 år siden 2016. PL: Er i gang med en prosess for lovpålagt aldersgrense på 18 år SK: Lovpålagte begrensinger som medfører at det ikke er lov å selge energidrikker i skolekantiner til barn og unge under 18 år.
3	Do you have a national regulation regarding the amount of caffeine in energy drinks?	BE, DK, NL	3	EE, FI, GR, LT, IE, PL, SK, SI**, ES, SE	10	DK: Opptil 32 mg koffein per 100 ml er tillatt. BE: Opptil 32 mg koffein/100 ml NL: Opptil 35 mg koffein/100 ml.
4	Are there any food business operators/ grocery chains that deliberately place energy drinks on places in the store, which is not very visible to children and young people?		0	BE, DK, EE, FI, GR, LT, IE, NL, PL, SK, SI, ES, SE	13	NL: Noen dagligvarebutikker har frivillig salgsrestriksjon på 14 år.
5	Has your country any national regulations or voluntary agreements about the size of the can of an energy drink?	DK	1	BE, EE, FI, GR, LT, IE, NL, PL, SK, SI**, ES, SE	12	DK: Frivillig bransjeavtale om å begrense enhetsstørrelsen til 250 ml.
6	Has your Food Safety Authority published any guidelines or brochures concerning possible health hazards connected to different levels of caffeine-intake in different population groups? Or any	BE, DK, EE, FI, GR, LT, IE, NL, PL, SI, ES, SE	12	SK	1	

	Spørsmål i spørreundersøkelsen	Hvilke land har svart «Ja»		Hvilke land har svart «Nei»		Enkelte kommentarer (oversatt til norsk)
	information about energy drinks?					
7	Do you have any information/campaigns about energy drinks in social media?	BE, DK, EE, NL, PL, SI**, ES	7	FI, GR, LT, IE, SK, SE	6	LV: Regulert i forskrift
8	Has there been documented cases of serious health hazards when consuming energy drinks in your country?	DK, FI, GR, NL, PL	5	BE, EE, LT, IE, SK, ES, SE	7	BE: Er i gang med å opprette et overvåkingssystem/bivirkningssystem. DK: Ingen detaljert informasjon, men rapporterte tilfeller ved sykehusinnleggelse.
9	Do you have knowledge of national risk assessments, reports on intake data or other scientific reports concerning the topic (caffeine, energy drinks) performed in your country?	BE, DK, EE, FI, GR, LT, IE, NL, PL, ES, SE, SK	12			

\*Latvia (LV) har gitt generelle kommentarer og ikke kommentert på spørsmålene i spørreundersøkelsen. Mattilsynet har på eget initiativ ført inn LV i spørsmål 1 og 2.

\*\* Slovenia (SI) har ikke kommentert på alle spørsmålene i spørreskjemaet.