



## Markedsrådet

---

### Markedsrådets vedtak 7. oktober 2024

**Sak:** 2024/384

**Klager:** Snushjem.no AS

**Prosessfullmektig:** Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wig AS  
Advokat Jan Magne Langseth

**Innklaget:** Helsedirektoratet

**Markedsrådets medlemmer:** Lisa Mattea Elvevold, Selma Ilyas og Monica Viken

### Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Helsedirektoratets vedtak 13. desember 2023 mot Snushjem.no AS (heretter omtalt som «selskapet» eller «Snushjem»). Snushjem har i vedtaket fått pålegg om retting og er ilagt tvangsmulkt på kroner 70 000 for hver dag pålegget eventuelt ikke blir etterkommet.
- (2) Helsedirektoratet har i vedtaket pålagt Snushjem senest 15. januar 2024 å fjerne fanene «Snusmagasinet» og «Snus News», og alle tilhørende artikler, på nettsidene snushjem.no og snuslageret.no. Snushjem er videre pålagt å stoppe utsendelsen av nyhetsbrev innen samme frist. Vedtaket er fattet for brudd på reklameforbudet etter lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader («tobakksskadeloven») § 22 og forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame («reklameforskriften») § 5.
- (3) Bakgrunnen for vedtaket er at Helsedirektoratet med hjemmel i tobakksskadeloven § 35 gjennomførte tilsyn med virksomheter som selger tobakksvarer på internett, herunder virksomhetenes nettsider og kontoer i sosiale medier. Formålet med tilsynet var særlig å påse at forbudet mot tobakksreklame var overholdt.
- (4) Helsedirektoratet varslet 16. juni 2023 Snushjem om vedtak med pålegg om retting og tvangsmulkt. I varselet ble det vist til at fanene «Snusmagasinet» på snushjem.no og «Snus News» på snuslageret.no, som eies og drives av Snushjem, var bygget opp som en blogg/nyhetsside med et tilsynelatende redaksjonelt innhold. Helsedirektoratet vurderte at nettsidene var opprettet for å skape oppmerksomhet rundt snus generelt og Snushjems produkter spesielt, og at nettsidene derfor hadde et underliggende salgs- og markedsføringsformål. Det var også vist til at utsending av nyhetsbrev var i strid med reklameforbudet.

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (5) Snushjem sendte i brev 30. juni 2023 merknader til forhåndsvarslet. I tilsvaret var det vist til at Snushjem hadde gjort flere endringer på nettsidene i etterkant av varslet. Snushjem anførte at en rekke av artiklene på snushjem.no og snuslageret.no var en del av en pågående politisk debatt hvor selskapet måtte ha rett til å ytre seg offentlig. Det var fremhevet at den politiske debatten om salg av snus på nett var høyst aktuell, og at meningsytringer om denne type spørsmål måtte være beskyttet av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Snushjem bekreftet at selskapet ikke ville sende e-post til kundene sine inntil rekkevidden av reklameforbudet var avklart på dette punktet, og anførte at det ikke kunne oppstilles et absolutt forbud mot enhver kundeforholdelse i elektronisk form.
- (6) Helsedirektoratet fattet vedtak 13. desember 2023 med pålegg om retting og tvangsmulkt på kroner 70 000 for hver dag pålegget eventuelt ikke ble etterkommet. Selv om Snushjem hadde justert innholdet på nettsidene vurderte Helsedirektoratet at fanene «Snusmagasinet» på snushjem.no og «Snus News» på snuslageret.no fortsatt var i strid med reklameforbudet. Etter Helsedirektoratets syn var informasjonen som ble publisert under fanene «Snusmagasinet» og «Snus News» ikke nødvendig for kunder som ønsket å kjøpe snus, og et forbud mot slike nettsider var ikke i strid med ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Hensynet til å beskytte folkehelsen måtte ifølge Helsedirektoratet veie tyngre enn Snushjems behov for å delta i den politiske debatten via sine nettsider. Det var også vist til at Snushjem hadde mulighet til å delta i samfunnsdebatten via andre eksterne kanaler, slik som gjennom innspill til høringer, politiske debatter og leserinnlegg. Helsedirektoratet viste videre til at Snushjem hadde sendt ut en kundeundersøkelse som omhandlet nikotinposer fra nettsiden snuslageret.no, etter at selskapet hadde oppgitt at de ville stoppe utsendelsen av nyhetsbrev inntil rekkevidden av reklameforbudet var avklart. Helsedirektoratet vurderte at all informasjon som fremgår av et nyhetsbrev vil oppfattes som egnet til å fremme salg eller utgjøre reklame for selskapet. Selve vedtaket var formulert slik:
- «1. Snushjem.no AS plikter senest 15. januar 2024 å fjerne fanene «Snusmagasinet» og «Snus News», og alle tilhørende artikler, på nettsidene snushjem.no og snuslageret.no.*
- 2. Snushjem.no AS plikter senest 15. januar 2024 å stoppe utsendelsen av nyhetsbrev.*
- 3. Det fastsettes etter dette en tvangsmulkt i form av en dagmulkt pålydende kr. 70 000 – sytti tusen – som begynner å løpe fra det tidspunktet fristen for retting utløper. Dagmulkten løper inntil forholdet er rettet.»*
- (7) I brev 21. desember 2023 opplyste Helsedirektoratet at klagefristen for å klage på vedtaket var 26. januar 2024 grunnet ferietid.
- (8) Snushjem opplyste i brev 12. januar 2024 at selskapet ville etterleve pålegget om retting innen fristen. Snushjem ville fjerne fanene «Snusmagasinet» og «Snus News», og alle tilhørende artikler, på nettsidene snushjem.no og snuslageret.no, og stoppe utsendelse av nyhetsbrev.
- (9) Snushjem påklaget vedtaket 24. januar 2024. Helsedirektoratet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket, og 15. mars 2024 ble klagen med innstilling oversendt Markedsrådet for behandling. Partene ble deretter gitt frist for eventuelle merknader i saken. Snushjem sendte i brev 22. april 2024 merknader til Helsedirektoratets innstilling til Markedsrådet. Helsedirektoratet kommenterte disse merknadene i brev 16. mai 2024.

(10) Det ble gjennomført muntlig behandling i Markedsrådet 11. juni 2024.

### **Anførsler**

*Klager har i det vesentlige anført:*

- (11) Snushjem anfører at Helsedirektoratets vedtak er ugyldig og må oppheves jf. forvaltningsloven § 41.
- (12) Snushjem anfører at tobakkslovgivningen ikke hjemler et generelt forbud mot å fremme politiske og opinionsdannende ytringer på en tobakksaktørs egne nettsider. Helsedirektoratets anførsel om at Snushjems meningsinnhold på egne nettsider bidrar til økt salg, fremstår som spekulasjon og er udokumentert. Nettsidene inneholder ikke referanser til egne snusprodukter, men eksempelvis gjengivelser eller henvisninger til nyhetsartikler med tilhørende politiske kommentarer. Det har formodningen mot seg at en meningsytring skal være lovlig i ett medium, og ulovlig i et annet.
- (13) Kundene må uansett via hovedsiden, der de får anledning til å kjøpe og lese om Snushjems sortiment, før de eventuelt kan trykke seg inn på fanene «Snusmagasinet» og «Snus News». Det er på forsiden av nettsidene kjøpsoppfordringen skjer, ikke på de underliggende fanene.
- (14) Artikkene på Snushjems nettsider er ikke innholdsmarkedsføring. Innholdsmarkedsføring blir normalt problematisert for reklame som utformes for å etterligne det journalistiske innholdet i tradisjonelle publikasjoner eller andre kilder der kunden ikke direkte kan utlede at innholdet kommer fra en tredjepart. Dette er ikke tilfellet i denne saken.
- (15) Det kan trekkes klare paralleller mellom Snushjems innholdssider og Vinmonopolets «Vinbladet». Sistnevnte har en langt mer markant indirekte markedsføring av produktene som selges, og inneholder overhodet ikke noen form for politiske eller opinionsdannende ytringer. Vinmonopolet promoterer også «fagprat» om vin, øl, brennevin mv. på nettsidene og i nettbutikken, og har en egen podkast om vin. Også Travel Retail Norway/Tax Free har tilsvarende artikler. Selv om det også etter alkohollovgivningen er et absolutt forbud mot reklame for alkoholholdig drikke, har Helsedirektoratet ikke fattet tilsvarende vedtak mot disse. Vedtaket i denne saken utgjør derfor usaklig forskjellsbehandling.
- (16) Vedtaket er vidtgående og medfører brudd på Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og Konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Tobakkslovgivningen gir ikke noen klar hjemmel for å forby politiske uttalelser vedrørende tobakkspolitikk, selv om uttalelsene blir publisert på undersider tilhørende et nettutsalgssted for snus. Helsedirektoratet har ikke underbygget at forbudet i denne saken er nødvendig i et demokratisk samfunn eller at forbudet er forholdsmessig. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har slått fast at EMK artikkel 10 gir lite rom for å begrense politiske ytringer og deltakelse i den offentlige debatten.
- (17) Når det gjelder utsending av nyhetsbrev anfører Snushjem at selskapet ikke har sendt ut tradisjonelle nyhetsbrev med reklameinnhold eller kjøpsoppfordringer. Nyhetsbrevene inneholder kun informasjon om det selskapet mener er uregelmessigheter innen snuspolitikken og oppfordringer til snusbrukere om å gjøre sin stemme hørt i politiske spørsmål.

- (18) Helsedirektoratet likestiller kundeundersøkelser med utsendelse av nyhetsbrev. Kundeundersøkelsen som Helsedirektoratet har vist til i vedtaket var ingen invitasjon eller oppfordring til å teste ut nye produkter, og inneholdt ingen konkret informasjon om nikotinposer eller andre tobakksprodukter. Gavekortet som kundene mottok for å svare på undersøkelsen, kunne ikke brukes til å kjøpe tobakksprodukter i nettbutikken. I den grad nyhetsbrevne/kundeundersøkelsene faktisk hadde en slik hypotetisk salgsfremmende effekt, ville denne uansett vært langt lavere enn det som ble vurdert og godtatt av Markedsrådet i MR-2020-1211 (Sigar.com-saken). Når det gjelder markedsundersøkelser vises det til at flere bestemmelser i tobakksskadeloven forutsetter at det kan eller skal foretas kunde- eller markedsundersøkelser. Det vil da ha formodningen imot seg at slike undersøkelser skal være i strid med reklameforbudet.

*Helsedirektoratet har i det vesentlige anført:*

- (19) Helsedirektoratet anfører at «Snusmagasinet» og «Snus News», som tidligere fremgikk på henholdsvis snushjem.no og snuslageret.no, er bygget opp som en blogg/nyhetsside med et tilsynelatende redaksjonelt innhold. På disse sidene publiserer Snushjem nyheter og artikler knyttet til snus. Formålet med fanene er å skape oppmerksomhet og gjøre forbrukerne mer positive til snus generelt og Snushjem spesielt, og nettsidene har derfor et underliggende salgs- og markedsføringsformål.
- (20) Lenker til redaksjonell omtale av en tobakksaktørs virksomhet anses som reklame dersom lenken publiseres på tobakksaktørens hjemmeside eller i sosiale medier. Når meningsytringen publiseres i en avis eller lignende, er det en uavhengig redaksjon som har vurdert og tatt stilling til omtalen og innholdet i artikkelen før det publiseres. Snushjems anførsel om at det har formodningen mot seg at en meningsytring er lovlig i ett medium, men ulovlig i et annet kan derfor ikke tillegges vekt.
- (21) Snushjems anførsel om at det er på forsiden av snushjem.no og snuslageret.no at kjøpsoppfordringen skjer, og at potensielle kunder må via hovedsiden før de eventuelt kommer inn på de underliggende sidene «Snusmagasinet» og «Snus News», kan ikke føre frem. Det at en nettside har en blogg eller artikler som viser nyheter knyttet til snus, vil kunne fremstille tobakksaktøren i et bedre lys sammenlignet med øvrige aktører, ved at det gir inntrykk av at virksomheten er en samfunnsengasjert og bevisst virksomhet.
- (22) Helsedirektoratet står fast ved vurderingen av at fanene «Snusmagasinet» og «Snus News» er innholdsmarkedsføring. Innholdsmarkedsføring handler om å lage interessant innhold som fanger oppmerksomheten til eksisterende og potensielle kunder. Innholdsmarkedsføring gjøres uten noe eksplisitt salgsfremmende budskap, slik at det skiller seg fra den øvrige reklamen kundene eksponeres for. Selskapet promoterer ikke produktene sine direkte, men bygger et langsiktig forhold til kundene.
- (23) Snushjems anførsel om at tobakksskadeloven § 22 må forstås slik at alle innlegg må vurderes isolert, kan ikke føre frem. Det riktige er at reklameforbudet skal tolkes strengt, og at det omfatter både direkte og indirekte reklame. Innholdsmarkedsføring må vurderes samlet, og ikke på basis av det enkelte innlegg. Snushjem kan ikke høres med at EMK artikkel 10 stiller krav om konkret vurdering av det enkelte innlegget.
- (24) Snushjems anførsel om at det kan trekkes en klar parallell mellom selskapets sine innholdssider og eksempelvis Vinmonopolets «Vinbladet» og podkast om vin», kan ikke

føre frem. Selv om alkohollovgivningen og tobakkslovgivningen har store fellestrekk, dreier det seg likevel om to selvstendige lovverk med ulike begrunnelser og formål.

- (25) Når det gjelder utsending av nyhetsbrev anfører Helsedirektoratet at Snushjem benytter nyhetsbrev for å skape oppmerksomhet og assosiasjoner til tobakksprodukter, uavhengig av hvilken type informasjon som blir delt. Helsedirektoratet erkjenner at kundeundersøkelser ikke vil være i strid med reklameforbudet i seg selv. I dette tilfellet blir det imidlertid henvist til nikotinposer, som er et ulovlig produkt på det norske markedet, jf. tobakksskadeloven § 34 d, og det ble gitt gavekort som oppfordring til å svare på undersøkelsen. Dette utgjør brudd på reklameforbudet i tobakksskadeloven § 22.
- (26) Vedtaket er ikke i strid med Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Praksis fra EMD viser at vernet for kommersielle ytringer er svakere enn for ytringer knyttet til spørsmål av allmenn interesse, og at det er de politiske ytringene som ligger i kjernen av ytringsfriheten. Subsidiært, for det tilfelle at Markedsrådet skulle være enig med Snushjem i at ytringene har et reelt politisk formål, vil vedtaket uansett være i tråd med EMK artikkel 10. EMD har uttalt at statene ved slike ytringer har bredere skjønnsmargin enn ved rent politiske ytringer, men ikke like bred skjønnsmargin som ved rent kommersielle ytringer. EMD har akseptert vidtgående begrensninger på ytringsfriheten av hensyn til å beskytte folkehelsen. Vedtaket i denne saken er etter dette både nødvendig og proporsjonalt.

## Markedsrådets vurdering

### *Innledning*

- (27) Markedsrådet skal ta stilling til Snushjems klage over Helsedirektoratets vedtak 13. desember 2023 med pålegg om retting og tvangsmulkt for brudd på reklameforbudet i tobakksskadeloven og reklameforskriften. Markedsrådet kan prøve alle sider av saken jf. forvaltningsloven § 34.

### *Spørsmålet om publisering av artikler med politisk innhold på tobakksaktørs nettsider, er i strid med reklameforbudet*

- (28) Markedsrådet tar utgangspunkt i ordlyden i tobakksskadeloven § 22 første ledd, som slår fast at «[a]lle former for reklame for tobakksvarer er forbudt» Det er uomtvistet at snus er tobakksvarer og at reklame for snus etter hovedregelen i § 22 første ledd er forbudt.
- (29) En alminnelig forståelse av ordet «reklame» er promotering for å skape oppmerksomhet eller interesse for en vare eller tjeneste. Ordet forbindes ofte med typiske markedsføringsvarianter slik som plakater, avisannonser eller reklamefilmer, men det er klart at forbudet rammer mye videre. I reklameforskriften § 4 bokstav b er reklame definert som «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder avbildninger av tobakksvarer, røykeutstyr, tobakksimitasjoner og tobakksurrogater, avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn e.l.), plakater, skilt og lignende innretninger, utstillinger, lavprisannonsering, samt distribusjon til forbrukere av trykksaker, vareprøver mv». Bestemmelsen inneholder en ikke-uttømmende angivelse av mulige typetilfeller og legger opp til en bred kontekstuell vurdering av om et tiltak vil falle innunder definisjonen.
- (30) Massekommunikasjon kjennetegnes ved at et budskap når ut til flere mottakere relativt samtidig. Bruk av nettsider eller nyhetsbrev er typetilfeller som klart faller innunder

denne definisjonen. Om massekommunikasjonen er ulovlig i henhold til reklameforbudet må vurderes ut fra om kommunikasjonen foretas i markedsføringsøyemed. Det sentrale for denne vurderingen er om budskapet er formidlet med et siktemål om å fremme omsetningen og/eller bruken av tobakksvarer, jf. Ot.prp. nr. 69 (1993-94) side 33 og Ot.prp. nr. 18 (2008-2009) side 43. I tillegg må bestemmelsen tolkes i lys av tobakkskadelovens formål om å redusere forbruket og på sikt bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn, samt forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer og fremme at de som bruker tobakksvarer slutter, jf. § 1. Et nødvendig virkemiddel for å oppnå disse formålene er streng regulering av mulighetene for reklamevirksomhet for tobakksvarer. Etter Markedsrådets vurdering skal det følgelig lite til for at vilkåret om massekommunikasjon i markedsføringsøyemed er oppfylt.

- (31) Det presiseres i forarbeidene til tobakkskadeloven at det gjelder et totalt forbud mot reklame, som også omfatter den såkalte indirekte reklame, jf. Ot.prp. nr. 18 (2008-2009) side 43. I forarbeidene ble det videre lagt til grunn at forbudet skulle være dynamisk og at det ville være en «fortsatt rivende utvikling innenfor markedskommunikasjon og reklameteknikk», jf. NUT 1971:1 punkt 8.3.1 side 20. Det ble derfor sett på som mest hensiktsmessig å nedsette et generelt prinsipp om at reklame for tobakksvarer er forbudt, og at «all tobakksreklame stoppes», jf. punkt 8.3.10 side 27. Regelens dynamiske aspekt ble gjentatt i Ot.prp. nr. 69 (1993-1994) side 13. Oppsummert påpeker Markedsrådet at forbudet mot tobakksreklame er vidtrekkende.
- (32) En virksomhets hjemmeside er en naturlig markedsføringskanal og innholdet vil i utgangspunktet måtte betegnes som reklame i tråd med definisjonen i reklameforskriften § 4 bokstav b. I dette tilfellet har Snushjem benyttet sin egen hjemmeside til å publisere nyheter og artikler om snus med et tilsynelatende redaksjonelt preg. Helsedirektoratet har i sitt vedtak lagt til grunn at denne formen for publisering er å anse som innholdsmarkedsføring.
- (33) Innholdsmarkedsføring skiller seg fra tradisjonell reklame som innehar et mer direkte salgsorientert budskap. I Bang, Krokan og Viken, *Innholdsmarkedsføring - konsept, forretningsmodeller, juss, etikk og praksis*, 2019 side 39 er innholdsmarkedsføring definert som «å utføre eller bidra til en strategisk markedsføringsmetode som skal skape og distribuere attraktivt medieinnhold som når ut til og engasjerer en definert målgruppe i den hensikt å utvikle gjensidige og gode relasjoner». Markedsrådet legger til grunn at innholdsmarkedsføring er en markedsføringsmetode som har til formål å engasjere mottakerne ved å bruke journalistiske sjangere og virkemidler for å utvikle positive kunderelasjoner.
- (34) At en tekst faktisk er innholdsmarkedsføring, kan være krevende å oppdage for forbrukere. Som en konsekvens av dette stilles det blant annet krav om at publisering av slikt innhold i aviser og andre redaksjonelle medier skal merkes med at teksten har et kommersielt formål, jf. lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) § 8 første ledd annen setning og lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven) § 9. Vanskelighetene med å avdekke at innholdsmarkedsføring er reklame ble påpekt av Forbrukertilsynet i forarbeidene til markedsføringsloven (Ot.prp. nr. 62 (1999-2000) side 37) hvor det uttales at «reklame forkledd som redaksjonelt stoff er et særlig problem fordi den da vil fremstå som mer troverdig». Hvorvidt forbrukerne oppfatter et innlegg som reklame er derfor uten betydning for vurderingen av om innlegget faller inn under definisjonen av innholdsmarkedsføring.

- (35) Selv om innleggene på Snushjems nettside ikke inneholder direkte henvisninger til selskapet eller deres produkter mener Markedsrådet at samtlige innlegg har en klar tilknytning til virksomheten ved at de publiseres i egne kanaler under egen merkevare. Det må kunne legges til grunn at innholdet som fremheves stimulerer til lønnsom kundeatferd på sikt og de enkelte innlegg må sies å skape positive kunderelasjoner ved at selskapet fremstår som en samfunnsengasjert og troverdig aktør. Markedsrådet er enig med Helsedirektoratet i at blogginnlegg, nyheter og artikler på nettsiden har et underliggende salgs- og markedsføringsformål. Innlegg som på denne måten bygger opp tillit hos forbrukeren uten å ha et eksplisitt salgsfremmende budskap skiller seg fra alminnelig, tradisjonell reklame og vil typisk defineres som innholdsmarkedsføring.
- (36) Videre påpeker Markedsrådet at det er Snushjem selv som styrer hva som legges ut på nettsidene. Publiseringen er dermed underlagt et helt annet kontrollregime enn hos et nyhetsmedium som styres av en uavhengig redaktør. Innholdet er nøye og ensidig utvalgt og vil samlet sett tale i selskapets favør gjennom å vise frem sider som virksomheten mener kan være positive for meningsdannelsen hos leseren. Dette gjør at hvert innlegg på tobakksaktørers nettsider ikke kan vurderes isolert. Det må foretas en samlet vurdering av avsender, formidlingsform og presentasjon av innleggene. Etter Markedsrådets syn vil det innebære en uthuling av totalforbudet mot tobakksreklame dersom det ikke kan foretas en kontekstuell vurdering av om innleggene er kommunikasjon i markedsføringsøyemed.
- (37) Markedsrådet påpeker likevel at situasjonen kan tenkes å stille seg annerledes dersom de aktuelle innleggene hadde vært publisert i en sammenheng der innholdet var rent politisk, for eksempel som innlegg på hjemmesiden av egne høringssvar til endringer i tobakksregelverket. De aktuelle innleggene inngår imidlertid i et format tilsvarende en blogg eller nyhetsside hvor det også publiseres nyheter om snus og annen informasjon relatert til snus med titler som for eksempel «Snustilbehør – kult, praktisk og morsomt tilbehør til snuseren», «Snus på engelsk», «Hva er tobakk?» eller «Abonnering på snus – slik fungerer det?». Selv om enkelte innlegg på siden kunne tenkes å bli kategorisert for å være politisk innhold er det likevel å regne for reklame når det inngår i den samme presentasjonsformen som de øvrige innleggene. Etter en kontekstuell vurdering kommer Markedsrådet til at artikler og innlegg med politisk innhold i denne saken er innholdsmarkedsføring, når disse er publisert på nettsiden.
- (38) Etter Markedsrådets syn er innholdet på nettsidene «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed» slik at innleggene er «reklame for tobakksvarer» og dermed forbudt etter tobakksskadeloven § 22.

*Spørsmålet om utsendelse av nyhetsbrev er i strid med reklameforbudet*

- (39) Nyhetsbrev er omfattet av «massekommunikasjon» i reklameforskriften § 4 bokstav b. Spørsmålet er om kommunikasjonen gjennom utsendelse av nyhetsbrev foretas i «markedsføringsøyemed». Som påpekt av Markedsrådet i en tidligere sak vil nyhetsbrev fra et selskap som omsetter tobakk «normalt ha til formål å markedsføre virksomheten og produktene som omsettes der», jf. MR-2020-319. Markedsrådet har i en senere sak presisert at ren informasjon om turer og bedrifts-/plantasjebesøk til produsenter «som ikke samtidig inneholder salgsfremmende informasjon, antas å falle utenfor reklameforbudet», jf. MR-2020-1211. I samme sak påpekte Markedsrådet at det avgjørende for vurderingen er «informasjonens innhold, og i hvilken grad denne kan oppfattes som egnet til å fremme salg av eller utgjøre reklame for tobakksprodukter». I

vår sak må nyhetsbrevene betraktes på samme vis som innholdet på hjemmesiden ettersom disse gjengir innholdet på nettsidene og dermed bidrar til å oppfylle formålene bak en innholdsmarkedsføringsstrategi. Nyhetsbrevene vil dermed anses å utgjøre innholdsmarkedsføring, slik dette er vurdert ovenfor, og vil utvilsomt anses å ha et markedsførings- og salgsfremmende formål.

- (40) Etter Markedsrådets syn er utsendelse av nyhetsbrevene «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed» og «reklame for tobakksvarer» og dermed forbudt etter tobakksskadeloven § 22.

*Spørsmålet om det foreligger usaklig forskjellsbehandling*

- (41) Snushjem har videre anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling ved at Vinmonopolet har blader som Vinbladet, fagprat og en podcast om vin hvor man fremhever vin, øl, brennevin etc. Dette gjelder også Travel Retail Norway/Tax Free. Det påpekes at det er et absolutt forbud mot reklame etter alkohollovgivningen for alkoholholdig drikke.
- (42) Markedsrådet tar i denne saken stilling spørsmål om reklameforbudet i tobakksskadelovgivningen. Markedsrådet utøver et rent rettsanvendelsesskjønn. Myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling kan det da ikke bli tale om, se Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave 2015 side 114. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det i særlige tilfeller også kan medføre ugyldighet ved ulik bruk av rettsanvendelsesskjønnet, jf. HR-2019-273-A.
- (43) Etter Markedsrådets syn er det ikke grunnlag for å vurdere forbudet mot alkohollovgivningen i denne saken, da det ikke er relevant for vurderingen av rekkevidden av forbudet mot tobakksreklame. Reglene har ulike formål og begrunnelser, og kan derfor ikke gi grunnlag for usaklig forskjellsbehandling og ugyldighet i denne saken, se også MR 2020-1211.

*Spørsmålet om Helsedirektoratets vedtak er i strid med Grunnloven og EMK*

- (44) Markedsrådet skal deretter ta stilling til selskapets anførsel om at Helsedirektoratets vedtak er i strid med Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) bestemmelser om ytringsfrihet.
- (45) Når det gjelder vurderingen etter Grunnloven § 100 viser Markedsrådet til at kommersielle ytringer ikke befinner seg i kjernen av ytringsfriheten. Virksomheten opererer i en bransje som er underlagt et svært strengt kontrollregime når det gjelder markedsføring. Den folkehelsemessige begrunnelsen som ligger i å motvirke skadevirkninger i samfunnet gir legitim adgang til å begrense adgangen til slike ytringer. Selskapet er likevel ikke forhindrede fra å delta i alminnelige politiske diskusjoner eller til å fremme sitt politiske budskap ved hjelp av andre virkemidler.
- (46) EMK artikkel 10 nr. 1 slår fast at enhver har rett til ytringsfrihet. Ytringsfriheten er likevel ikke absolutt. Det følger av artikkel 10 nr. 2 at staten kan begrense ytringsfriheten dersom det skjer for å oppfylle et bestemt formål, inngrepet har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. De hensyn som kan begrunne inngrep inkluderer blant annet å beskytte helse, slik tilfellet er for tobakksskadelovens bestemmelser. Vurderingen knytter



seg til om reklameforbudet for tobakk, redegjort for ovenfor, er forholdsmessig eller nærmere bestemt «necessary in a democratic society».

- (47) I nødvendighetskriteriet ligger at inngrepet i ytringsfriheten må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og det må stå i forhold til det målet man søker å oppnå veid opp imot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten. Det må dessuten kunne gis en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for inngrepet. Statene er her innrømmet en viss skjønnsmargin, avhengig av hvilken type ytringer det er snakk om. Ytringer som gjelder spørsmål av offentlig interesse eller politiske spørsmål nyter generelt en høy grad av beskyttelse under artikkel 10, og skjønnsmarginen for statene er derfor liten. Markedsrådet presiserer at når det gjelder kommersielle ytringer, er beskyttelsesnivået lavere, og statenes skjønnsmargin større.
- (48) Snushjem har vist til en rekke avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) til støtte for sitt syn. Disse må imidlertid vurderes i lys av de faktiske forholdene i de konkrete sakene, og Markedsrådet kan ikke se at disse kan tas til inntekt for at ytringsfriheten i EMK artikkel 10 er krenket. Ytringene inngår i en markedsføringsstrategi fra selskapet og innehar et kommersielt preg. Vi befinner oss på et rettsområde hvor statene er tilkjent en vid skjønnsmargin, og hvor Norge benyttet denne adgangen til å nedsette et totalforbud mot all reklame for tobakksvarer.

#### *Konklusjon*

- (49) Markedsrådet finner på denne bakgrunn at Snushjem.no har brutt forbudet mot tobakksreklame, jf. tobakksskadeloven § 22. Helsedirektoratets forbudsvedtak er derfor basert på et korrekt faktisk og rettslig grunnlag, og vedtaket er gyldig.

#### **Vedtak**

Klagen tas ikke til følge. Helsedirektoratets vedtak av 13. desember 2023 stadfestes.

Vedtaket er enstemmig.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*