



## Markedsrådet

---

### Markedsrådets vedtak 7. oktober 2024

**Sak:** 2024/401

**Klager:** Swedish Match Sales Norway AS

**Prosessfullmektig:** Rime Advokatfirma DA  
Advokat Harald Sjaastad

**Innklaget:** Helsedirektoratet

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

### Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Helsedirektoratets vedtak 12. desember 2023 mot Swedish Match Sales Norway AS (heretter omtalt som «selskapet» eller «Swedish Match»). Swedish Match har i vedtaket fått pålegg om retting og er ilagt tvangsmulkt på kroner 150 000 for hver dag pålegget eventuelt ikke blir etterkommet.
- (2) Vedtaket påla Swedish Match senest 15. januar 2024 å legge ned nettsidene Snusinfo.no og Snusfornuft.no, samt fjerne innleggene i kontoene i sosiale medier og muligheten for å omtale selskapet slik at andres innlegg kan videreformidles av selskapet. Swedish Match ble også 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 15. juni 2023 Swedish Match om vedtak med pålegg om retting og tvangsmulkt. I varselet var det vist til at fanene «Snusblog» på SwedishMatch.no og nettsidene snusinfo.no og snusfornuft.no, som eies og drives av Swedish Match, 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 Swedish Matchs produkter spesielt, og at nettsidene derfor hadde et underliggende salgs- og markedsføringsformål. Helsedirektoratet vurderte at det samme måtte gjelde for Swedish Matchs kontoer på Facebook og Instagram. Det var også vist til

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

at andre personers omtale ville rammes av reklameforbudet hvis omtalen var synlig på Swedish Matchs kontoer under fanene «Omtaler» og «Tagget» på Facebook eller Instagram.

- (5) I brev 27. juni 2023 ba Swedish Match om utsatt frist til å gi merknader til forhåndsvarslet og klargjøring av hvilke elementer på nettsidene Helsedirektoratet mente utgjorde tobakksreklame. Helsedirektoratet ga 30. juni 2023 utsatt frist for å gi merknader til forhåndsvarslet og redegjorde for innholdet i forhåndsvarslet.
- (6) Swedish Match sendte i brev 21. juli 2023 merknader til forhåndsvarslet. I tilsvaret bestred Swedish Match at nettsidene som en helhet eller informasjonen på nettsidene var reklame for tobakksvarer i strid med reklameforbudet. Swedish Match anførte at det ikke var grunnlag for å nekte selskapet å ha en nettside eller kontoer i sosiale medier generelt, og at vurderingen berodde på innholdet som ble lagt ut på disse sidene. Det var vist til at videreformidling av vedtatte regler, forskning og artikler/innslag i media ikke var tobakksreklame, da det ikke forelå noe markedsføringsformål. Swedish Match valgte å legge ned snusbloggen på SwedishMatch.no, slik at den prinsipielle diskusjonen kunne være knyttet til snusinfo.no og snusfornuft.no. Avslutningsvis anmodet Swedish Match om et møte med Helsedirektoratet for å gjennomgå sakens problemstillinger.
- (7) Helsedirektoratet vurderte 10. august 2023 at det ikke var behov for et veiledningsmøte om reklameforbudets rekkevidde, da det etter deres syn ville være tilstrekkelig med skriftlig kommunikasjon i saken.
- (8) Den 12. desember 2023 fattet Helsedirektoratet vedtak med pålegg om retting og tvangsmulkt på kroner 150 000 for hver dag pålegget eventuelt ikke ble etterkommet. Helsedirektoratet opprettholdt vurderingene fra forhåndsvarslet og la i tillegg til grunn at utsending av nyhetsbrev var i strid med reklameforbudet. Vedtaket var formulert slik:
  - «1. Swedish Match Norge AS plikter senest 15. januar 2024 å legge ned nettsidene Snusinfo og Snusfornuft.*
  - 2. Swedish Match Norge AS plikter senest 15. januar 2024 å fjerne innleggene i kontoene i sosiale medier, og fjerne muligheten for å omtale virksomheten slik at andres innlegg kan videreformidles av virksomheten.*
  - 3. Swedish Match Norge AS plikter senest 15. januar 2024 å stoppe utsendelsen av nyhetsbrev.*
  - 4. Det fastsettes etter dette en tvangsmulkt i form av en dagmulkt pålydende kr. 150 000 – ett hundre og femti tusen – som begynner å løpe fra det tidspunktet fristen for retting utløper. Dagmulkten løper inntil forholdet er rettet.»*
- (9) I brev datert 21. desember 2023 ba Swedish Match om utsatt klagefrist og utsatt iverksettelse av vedtaket. Helsedirektoratet ga samme dag utsatt klagefrist, og opplyste om at anmodningen om utsatt iverksettelse ville bli behandlet over nyttår.
- (10) Swedish Match sendte i e-post 3. januar 2024 supplerende merknader til anmodningen om utsatt iverksettelse av vedtaket. Helsedirektoratet besluttet 12. januar 2024 å gi utsatt rettefrist til 19. januar 2024. Helsedirektoratet av slo 15. januar 2024 anmodningen om utsatt iverksettelse av vedtaket.

- (11) Swedish Match opplyste i e-post 16. januar 2024 at selskapets nettsider og sosiale kontoer var stengt.
- (12) Swedish Match påklaget vedtaket 26. januar 2024. Helsedirektoratet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket, og oversendte klagen med innstilling 20. mars 2024 til Markedsrådet for behandling. Partene ble deretter gitt frist for eventuelle merknader i saken. Swedish Match sendte i brev 22. april 2024 merknader til Helsedirektoratets innstilling til Markedsrådet. Helsedirektoratet kommenterte disse merknadene i brev 16. mai 2024.
- (13) Det ble gjennomført muntlig behandling i Markedsrådet 11. juni 2024.
- (14) Swedish Match og Helsedirektoratets anførsler i saken er omfattende, og Markedsrådet begrenser seg i det følgende til å gjengi hovedpunktene i anførslene.

### **Anførsler**

*Klager har i det vesentlige anført:*

- (15) Swedish Match anfører at Helsedirektoratets vedtak er ugyldig og må oppheves, jf. forvaltningsloven § 41.
- (16) Swedish Match anfører at Helsedirektoratets tolkning av tobakksskadeloven § 22 og reklameforskriften § 5 er uriktig. Det er feilaktig lagt til grunn at enhver form for formidling fra Swedish Match er reklame, uavhengig av innhold og formidlingsform, og uten at det er relevant hvordan kommunikasjonen oppfattes av mottakerne.
- (17) Swedish Match viser til at vedtaket retter seg mot nettsidene snusinfo.no og snusfornuft.no, og anfører at det å ha en nettside i seg selv ikke er i strid med reklameforbudet. Det vises som eksempel til at en innholdsløs nettside som heter snusinfo.no eller snusfornuft.no ikke er reklame, og at ingen forbrukere vil oppfatte det som reklame. Helsedirektoratet har uansett ikke vurdert hvilke elementer ved en innholdsløs nettside som har til formål å fremme salget av tobakksprodukter eller som vil oppfattes som reklame av en ikke uvesentlig del av mottakerne. Heller ikke eksistensen av kontoer i sosiale medier utgjør i seg selv et brudd på reklameforbudet. Også her må vurderingen knyttes mot innholdet som eventuelt anses å være ulovlig tobakksreklame. Kontoene alene, uten innhold, vil ikke være kommunikasjon i markedsføringsøyemed.
- (18) Swedish Match anfører også at lenker til artikler og politiske ytringer om regelverket, ikke er tobakksreklame. Gjengivelsen av og lenking til innlegg som ikke er reklame, blir ikke reklame selv om det gjøres av Swedish Match. Generelle synspunkter på lover og foreslåtte endringer av regelverket som ledd i alminnelig samfunnsdebatt er ikke innholdsmarkedsføring, som typisk er budskapsformidling på kommersielle plattformer med formål om å utvikle positive kunderelasjoner.
- (19) Helsedirektoratets vedtak går uansett lenger enn det er hjemmel for i tobakksskadeloven § 36. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å fatte pålegg ut over det som er nødvendig for å rette det ulovlige innholdet. Eventuelt ulovlig innhold på nettsidene eller i sosiale medier, gir ikke grunnlag for å stenge nettsidene eller kontoene i sosiale medier i sin helhet.
- (20) Når det gjelder utsending av nyhetsbrev viser Swedish Match til at selskapet aldri har sendt ut nyhetsbrev, selv om det tilsynelatende har vært mulig å melde seg på dette.

Swedish Match anfører at selskapet likevel er berettiget til å sende nyhetsbrev om blant annet endringer i lover og forskrifter og lignende.

- (21) Helsedirektoratets tolkning som innebærer at enhver publisering av politiske utsagn knyttet til regelverk og rettsutvikling er reklame, er i strid med Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).
- (22) Helsedirektoratet har brutt veiledningsplikten i lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11. Helsedirektoratet blander sammen vurderinger knyttet til innholdet og enkelte elementer på nettsidene og i sosiale medier, med de overordnede vurderinger knyttet til nettsidene og kontoene i sosiale medier i sin helhet. Dersom Helsedirektoratet hadde gitt veiledning, ville Swedish Match forstått hva som var i strid med forbudet og gjort endringer i tråd med dette.
- (23) Swedish Match anfører avslutningsvis at fastsettelsen av tvangsmulkten fremstår som vilkårlig og urimelig. Tvangsmulkten er videre fastsatt på en slik måte at den er ment å forhindre/avskjære en reell klageadgang.

*Helsedirektoratet har i det vesentlige anført:*

- (24) Helsedirektoratet anfører at nettsidene snusinfo.no og snusfornuft.no, utgjør et brudd på reklameforbudet. Nettsidene er bygget opp som blogger eller nyhetssider med tilsynelatende redaksjonelt innhold. På disse sidene publiserer Swedish Match artikler som er basert på blant annet nyhetsartikler i media og publiserte rapporter, og lenker til disse artiklene og rapportene. Nettsidene er opprettet for å skape oppmerksomhet rundt snus generelt og Swedish Match spesielt, og innholdet på sidene skal skape bestemte innstillinger hos forbrukerne for å forberede salget av tobakksvarer.
- (25) Swedish Matchs anførsel om at tobakksskadeloven § 22 må forstås slik at alle innlegg må vurderes isolert, og at det ikke kan hevdes at nettsidene eller kontoer i sosiale medier generelt utgjør reklame, 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. Helheten og eksistensen av nettsidene og kontoene i sosiale medier utgjør i seg selv reklame uavhengig av en konkret snever tolkning av den enkelte artikkel. Selv en tom nettside kalt snusinfo.no og snusfornuft.no som er driftet av en tobakksprodusent har som hensikt å skape positive inntrykk av snus og/eller av tobakksprodusenten. Navnene på nettsidene gir åpenbart en assosiasjon til tobakksvaren snus, som både produseres og omsettes av Swedish Match. Innleggene og eksemplene som Helsedirektoratet har trukket frem er kun eksempler som illustrerer dette.
- (26) Gjengivelse av og lenking til artikler er reklame dersom ytringen eller lenken blir publisert på en tobakksaktørs hjemmeside og 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. Innleggene som er skrevet av ansatte i Swedish Match er vinklet slik at snus eller selskapet stilles i et positivt lys. Nettsidene og innleggene er utformet som nyhetsartikler og etterligner med dette nyhetsmedier og artikler skrevet av journalister. Swedish Match søker med dette å få nettsidene til å fremstå mer troverdige og objektive.

- (27) Helsedirektoratet står fast ved vurderingen av at nettsidene snusinfo.no og snusfornuft.no er innholdsmarkedsføring. Innholdsmarkedsføring handler om å lage interessant innhold som fanger oppmerksomheten til eksisterende og mulige kunder. Innholdsmarkedsføring gjøres uten noe eksplisitt salgsfremmende budskap, slik at det skiller seg fra all den øvrige reklamen kundene eksponeres for. Bedriften promoterer ikke produktene sine direkte, men bygger et langsiktig forhold til kundene. Etersom nettsidene og innholdet på disse må anses som reklame, vil også utsendelse av nyhetsbrev med tilsvarende innhold, omfattes av reklameforbudet.
- (28) Helsedirektoratet legger til grunn at det som er tilfellet for nettsidene, også må gjelde for Swedish Match sine kontoer i sosiale medier. Publiseringen av innlegg i sosiale medier hvor det er lenket til nettsidene, har til hensikt å skape en positiv innstilling til snus hos forbrukerne og med dette fremme salget av tobakksvarer fra Swedish Match. I likhet med nettsidene er selve formålet bak kontoene i sosiale medier å fremme salg av tobakksvarer og Swedish Match som selskap.
- (29) På bakgrunn av at det er nettsidene, kontoene i sosiale medier og nyhetsbrev som sådan som er i strid med reklameforbudet, vil retting av det ulovlige forholdet etter tobakksskadeloven § 36, medføre at sidene, kontoene og nyhetsbrevene i sin helhet må fjernes.
- (30) 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. Ytringene i denne saken er kommersielle, og vedtaket er derfor både nødvendig og proporsjonalt.
- (31) Helsedirektoratet anfører at det ikke foreligger brudd på veiledningsplikten. I forhåndsvarslet ble det gjort rede for at nettsidene som sådan utgjorde brudd på reklameforbudet, og tilsvarende for all informasjon på kontoene i sosiale medier. Som følge av at alt innhold ble ansett som reklame, anså Helsedirektoratet det ikke hensiktsmessig å avholde veiledningsmøte for å gjøre nærmere avklaringer rundt dette.
- (32) Det konkrete forbudet og fastsettelsen av tvangsmulkt er vurdert opp mot Swedish Matchs sin økonomi. Ved fastsettelsen av tvangsmulkt er det lagt vekt på at nettsidene og kontoene i sosiale medier har stor rekkevidde, og potensiale til å få stor påvirkning hos forbrukerne. Gevinsten av den ulovlige reklamen totalt sett og at tvangsmulkten skal virke som et incitament for etterlevelse av regelverket, taler for at tvangsmulkten settes høyt. Kostnadene ved retting er minimale og kan skje ved enkle grep.

## **Markedsrådets vurdering**

### *Innledning*

- (33) Markedsrådet skal ta stilling til Swedish Match sin klage over Helsedirektoratets vedtak 12. 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 Swedish Matchs nettsider, kontoer i sosiale medier og nyhetsbrev er i strid med reklameforbudet*

- (34) Utgangspunktet for vurderingen er tobakksskadeloven § 22 første ledd, som slår fast at «[a]lle former for reklame for tobakksvarer er forbudt». Dette utgangspunktet er presisert i reklameforskriften § 5 hvor det står at «[a]lle former for reklame for tobakksvarer, herunder indirekte tobakksreklame, er forbudt».
- (35) 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.
- (36) 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 tobakksskadelovens 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.
- (37) Det presiseres i forarbeidene til tobakksskadeloven 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 på 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.
- (38) 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 Swedish Match 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. Swedish Match har også lenket til sidene via sine profiler på ulike sosiale medier.
- (39) 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.

- (40) 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.
- (41) Markedsrådet går i det videre nærmere inn på vurderinger av om selskapets nettsider, kontoer i sosiale medier og nyhetsbrev er i strid med reklameforbudet, og om pålegg om retting og tvangsmulkt er lovmessig.

#### *Innholdet på Swedish Match sine nettsider*

- (42) Selv om innleggene på nettsidene til Swedish Match 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.
- (43) Videre påpeker Markedsrådet at det er Swedish Match 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.
- (44) 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 «Misjonen på P4 har oppdaget Snusfornuft», «Snus-krise på Stortinget» og «Nå halveres snuskvoten» på snusfornuft.no eller «Tobakksforsker: - Tobakksmotstandere lider av moralsk hangover», «Det er flest snusere i Finnmark og Trøndelag. Færrest i Aust-Agder» og «Hvit snus er mest populært blant unge kvinner» på snusinfo.no. 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 i dette tilfellet kommer Markedsrådet til at artikler og innlegg med politisk innhold er innholdsmarkedsføring, når disse er publisert på nettsiden.

- (45) Etter Markedsrådets syn er innholdet på nettsidene er å anse som «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed» slik at innleggene er «reklame for tobakksvarer» og dermed forbudt etter tobakksskadeloven § 22.
- (46) Swedish Match har tatt til orde for at Helsedirektoratets vedtak går for langt når det krever at selskapet må legge ned nettsidene. Det følger av tobakksskadeloven § 36 at dersom Helsedirektoratet finner at noen av bestemmelsene nevnt i § 35 er overtrådt, kan den pålegge retting av forholdet. Bestemmelsen i tobakksskadeloven § 22 befinner seg i de opplistede bestemmelsene i § 35 og overtredelser av forbudet den oppstiller kan derfor kreves rettet av Helsedirektoratet.
- (47) Helsedirektoratet er tilkjent vide hjemler for å opprettholde tobakksskadelovens formål. Ved overtredelse av forbudet mot tobakksreklame er retting av forholdet et effektivt tiltak som sikrer dette formålet. For å sikre ivaretagelse av reklameforbudets effektivitet kan ikke et forbudsvedtak være for begrenset. Markedsrådet har ovenfor kommet til at de aktuelle innleggene inngår i en større sammenheng som samlet utgjør innholdsmarkedsføring. Når det er lagt til grunn en slik vurdering av innleggene som helhet, kan ikke Helsedirektoratet diktere hvilke enkeltinnlegg som eventuelt skal fjernes. Innleggene kan derfor vanskelig stanses effektivt uten at nettsidene som helhet tas ned. Markedsrådet har kommet til at Swedish Match ikke kan høres med at Helsedirektoratet har gått for langt i sitt vedtak om retting.

#### *Kontoer i sosiale medier*

- (48) Selskapets kontoer i sosiale medier benyttes til å lenke til artiklene som omtales på nettsidene som driftes av Swedish Match. Det er klart at kontoene utgjør «massekommunikasjon». Selskapet har problematisert at kontoene ikke har innhold som viser produkter som selger har i sin portefølje og at innleggene omhandler mer samfunnsrelevante tema som blant annet oppfordrer til ikke å kaste snus i skisporet. Swedish Match anfører at kontoene dermed ikke faller innunder vilkåret om «markedsføringsøyemed», jf. reklameforskriften § 4 bokstav b.
- (49) Slik Markedsrådet har redegjort for ovenfor er ikke det konkrete innholdet i enkeltinnlegg avgjørende ved vurderingen av om publiseringen er foretatt i markedsføringsøyemed. Innleggene må vurderes i en kontekstuell sammenheng og de samme momentene som ved vurderingen av om nettsiden utgjorde innholdsmarkedsføring vil her gjøre seg gjeldende.



- (50) Kontoene er styrt av Swedish Match der innleggene som legges ut ofte inngår i en samfunnsansvarstematikk som for eksempel kan fremme ulike ansvarlige tiltak. Etter Markedsrådets vurdering inngår kontoene som en del av selskapets markedsføringsstrategi som i et lengre og større perspektiv tar sikte på å fremme salg av Swedish Match sine tobakksprodukter. Innleggene er egnet til å skape oppmerksomhet for kontoen og bidra til å skape et positivt inntrykk av det bakenforliggende selskapet. I forarbeidene til tobakksskadeloven (Prop. 55 L (2012-2013) punkt 5.4.2) er tilsvarende betraktninger vurdert i forbindelse med sponing fra tobakksselskaper. Departementet påpeker på side 81 at bidrag til lokale organisasjoner, helse- eller velferdsformål, miljøformål og lignende «vil føre til synlighet og positiv omtale av det aktuelle tobakksselskapet, og intensjonen eller den sannsynlige effekten er å promotere tobakksprodukter eller tobakksbruk direkte eller indirekte». Etter Markedsrådets syn gjør de samme momentene seg gjeldende i dette tilfellet for kontoene i sosiale medier.
- (51) Innhold i sosiale medier kan dessuten være mer tilgjengelige for publikum ved at innlegg kan dukke opp selv uten at vedkommende følger kontoen. En slik effekt gjør at selskapet vil kunne oppnå større profilering av innleggene på kontoen enn fra en alminnelig nettside.
- (52) Etter Markedsrådets syn er innleggene på kontoer i sosiale medier, i likhet med innleggene på nettsiden, å betrakte som «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed», og dermed forbudt tobakksreklame jf. tobakksskadeloven § 22.
- (53) Nedstenging av en konto i sosiale medier er en inngripende handling som vil ramme selskapets kommunikasjon. Sett i lys av tobakksskadelovens uttalte formål om å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer er imidlertid innholdsmarkedsføring i sosiale medier særlig problematisk. Innleggene kan potensielt dukke opp hos profiler under 18 år, enten ved hjelp av mediets algoritmer eller ved at de selv følger selskapets konto. Sett i lys av at innlegg i sosiale medier har et slikt bredt nedslagsfelt, har myndighetene et særlig behov for å begrense muligheten for å spre innholdsmarkedsføring fra tobakksselskap på disse plattformene. Rettingen av forholdet kan videre vanskelig ses å kunne oppfylles på annet vis, da kjernevirksomheten til en næringsdrivendes konto i sosiale medier er å legge ut innlegg som skaper engasjement for profilen. Markedsrådet vurderer derfor at stenging av kontoene er et nødvendig tiltak for å rette forholdet og dermed hindre videre overtredelse av tobakksskadelovens bestemmelser.

#### *Nyhetsbrev*

- (54) I den foreliggende saken har det ikke blitt sendt ut nyhetsbrev fra Swedish Match. Tidligere eksisterte det en mulighet for å melde seg på som mottaker av nyhetsbrev, men ifølge Swedish Match ble ingen nyhetsbrev faktisk sendt ut. Markedsrådet går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet, men viser til Markedsrådets avgjørelse MR-2024-384 der nyhetsbrev ble ansett for å være omfattet av begrepet «massekommunikasjon» i «markedsføringsøyemed» jf. reklameforskriften § 4 bokstav b», og dermed i strid med reklameforbudet etter tobakksskadeloven § 22.

#### *Spørsmålet om vedtaket er ugyldig som følge av eventuelt brudd på veiledningsplikten*

- (55) Selskapet har anført at Helsedirektoratet handlet i strid med forvaltningsloven § 11 da de av slo selskapets forespørsel fra 21. juli 2023 om å få møte Helsedirektoratet.

Markedsrådet påpeker at det følger av forvaltningsforskriften § 2 at det er opp til Helsedirektoratet å vurdere hvilken kommunikasjonsform som er hensiktsmessig å bruke i forbindelse med tilsynsvirksomheten. Helsedirektoratet begrunnet avslaget med at det etter deres syn var tilstrekkelig å ha skriftlig kommunikasjon i saken ettersom de anså nettsidene som sådan som brudd på reklameforbudet, og tilsvarende for all informasjonen på kontoene i sosiale medier. Selskapet har kommunisert med Helsedirektoratet fra varselet ble utsendt og har fått kommentere Helsedirektoratets vurderinger på alle steg i prosessen. Det er uansett foretakenes eget ansvar å opptre i overenstemmelse med tobakksskadelovgivningen. Dette innebærer at foretaket selv må vurdere hvilken markedsføring som er innenfor, og holde seg oppdatert på praksis og tolkningen av lovverket. Markedsrådet finner ingen holdepunkter for at det foreligger brudd på veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11.

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

- (56) 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.
- (57) 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.
- (58) 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».
- (59) 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.
- (60) Swedish Match 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.

#### *Utmåling*

- (61) Når det gjelder selskapets subsidiære anførsler knyttet til at tvangsmulkten er utmålt for høyt, bemerkes det at vedtaket bygger på et riktig rettslig utgangspunkt, og Markedsrådet finner ikke grunn til å overprøve Helsedirektoratets skjønnsmessige fastsettelse av tvangsmulktens størrelse.

#### *Konklusjon*

- (62) Markedsrådet finner på denne bakgrunn at Swedish Match 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 12. desember 2023 stadfestes.

Vedtaket er enstemmig.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*