

Alkoholreklam i sociala medier m.m.

*Slutbetänkande av Utredningen om
vissa alkohol- och marknadsföringsfrågor*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:113

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24744-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutade den 29 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier. I uppdraget har även ingått att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar.

Rådmannen och docenten Ingeborg Simonsson förordnades den 1 oktober 2016 att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 11 november 2016, om inte annat anges, ämnesrådet Elisabet Aldenberg, kansli-rådet Kerstin Jansson (t.o.m. den 28 september 2017), numera kansli-rådet Mikael Pauli, kansli-rådet Helena Rosén, rättssakkunnige Johan Westlund och departementssekreteraren Stefan Ernlund (fr.o.m. den 29 september 2017). Som experter i utredningen förordna-des samma dag juristen Emma Hedge, numera juristen Anne-Lie Magnusson, juristen Malin Malmström, hovrättsassessorn Ulrika Persson och chefsjuristen Malin Sandquist.

Sekreterare har fr.o.m. den 1 oktober 2016 varit hovrättsassessorn Emma Önneby.

Ingeborg Simonsson har varit ensam utredare men arbetet har bedrivits i samråd med sakkunniga och experter. Slutbetänkandet är därför formulerat i vi-form, vilket inte innebär att alla sakkunniga och experter står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa alkohol- och marknadsföringsfrågor (S 2016:06).

Uppdraget har i den del det avsett regleringen av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring redovisats i delbetänkandet *Reglering av alkoglass m.fl. produkter* (SOU 2017:59) i juni 2017.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Alkoholreklam i sociala medier m.m.* (SOU 2017:113).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2017

Ingeborg Simonsson

/Emma Öneby

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	17
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	21
1.2 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	23
1.3 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	29
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	31
2.3 Avgränsning	32
2.4 Slutbetänkandets disposition	33
3 Reglering av marknadsföring av alkohol via digitala medier	35
3.1 Inledning.....	35
3.2 Utgångspunkter	36
3.2.1 Utredningens direktiv	36
3.2.2 Alkoholpolitik och ANDT-strategi.....	36
3.3 Vissa begrepp.....	38
3.3.1 Barn och unga	38

3.3.2	Marknadsföring	39
3.3.3	Kommersiell annons	40
3.3.4	Digitala medier m.m.....	41
3.3.5	Sociala medier	43
3.4	Tillsynsutredningen.....	44
3.4.1	Kartläggning av marknadsföringen av alkoholdrycker	44
3.4.2	Strategier.....	44
3.4.3	Kanaler och metoder.....	45
3.4.4	Överväganden.....	46
3.4.5	Förslag till åtgärder	48
3.5	Aktuell statistik	49
3.5.1	Reklaminvesteringar och internetanvändning.....	49
3.5.2	Alkoholkonsumtion.....	51
3.6	Marknadsföring, internet, unga och alkohol – forskning och rapporter	52
3.6.1	OMA – Online Marketing of Alcohol	52
3.6.2	Långsiktiga effekter av förändringar i svensk alkoholpolitik	55
3.6.3	Statens medieråd	55
3.6.4	Rapporter från IQ.....	58
3.6.5	Internationella forskningsresultat.....	61
3.6.6	Ytterligare material	66
3.7	Vilka problem kan identifieras på den svenska marknaden?	67
3.8	Vissa avgränsningar och förtydliganden	69
3.9	Svenska regler av relevans	70
3.9.1	Grundlagsregleringen.....	70
3.9.2	Europakonventionen	75
3.9.3	Marknadsföringsregler.....	75
3.10	Svensk praxis.....	81
3.10.1	Marknadsdomstolen	81
3.10.2	Patent- och marknadsdomstolen	84
3.10.3	Domstolsavgöranden om ”kundomdömen”	85
3.10.4	Sammanfattande slutsatser	86

3.11	EU-rättsliga regler samt praxis	86
3.11.1	Den fria rörligheten.....	86
3.11.2	EU:s rättighetsstadga	86
3.11.3	AV-direktivet.....	87
3.11.4	E-handelsdirektivet	89
3.11.5	Dataskyddsförordningen	90
3.11.6	Praxis	91
3.12	Övriga regler och riktlinjer.....	95
3.12.1	Konsumentverkets befogenheter	95
3.12.2	ICC.....	97
3.12.3	Självreglering.....	98
3.12.4	Utredningen om ett reklamlandskap i förändring	100
3.13	Andra länder.....	101
3.13.1	Finland – regleringens syfte och utformning	101
3.13.2	Iakttagelser kring den finska lagstiftningen.....	102
3.13.3	Estland.....	103
3.14	Internetbaserad marknadsföring.....	105
3.14.1	Dagens reglering i förhållande till marknadsföring på internet.....	105
3.14.2	Krävs ytterligare reglering för att uppnå ett bättre skydd?.....	107
3.15	Total neutralitet mellan olika medier och tekniker?	110
3.16	Förbud mot marknadsföring av alkohol på internet?	111
3.17	Utredningens förslag om begränsningar	113
3.17.1	Förbudet bör träffa sociala medier	113
3.17.2	Förbudet bör träffa kommersiella annonser.....	115
3.17.3	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	118
3.17.4	Förslagets överensstämmelse med grundlagsregleringen och andra svenska regler ...	119
3.17.5	Nödvändiga författningsändringar	120
3.17.6	Den föreslagna regelns räckvidd.....	120

3.18	Utredningens förslag om sanktioner.....	122
3.18.1	Skälen för förslaget	122
3.18.2	Förslagets genomförbarhet	123
3.18.3	Författningsändringar.....	123
4	Tillverkning utanför skatteupplag.....	125
4.1	Inledning	125
4.1.1	Tillverkning utanför skatteupplag.....	125
4.1.2	Folkhälsomyndighetens registerskyldighet.....	126
4.2	Godkända upplagshavare och skattebefriade förbrukare... ..	126
4.2.1	Grunden för skattelagstiftningen.....	126
4.2.2	Godkända upplagshavare	127
4.2.3	Skattebefriade förbrukare	128
4.3	Tillverkning av alkoholdrycker.....	129
4.3.1	Tidigare regleringar	129
4.3.2	Dagens reglering.....	132
4.4	Problembeskrivning	136
4.4.1	Inledning.....	136
4.4.2	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	137
4.4.3	Synpunkter från Sveriges Bryggerier	140
4.4.4	Skatteverkets roll.....	141
4.5	Hur bör tillverkning utanför skatteupplag regleras?.....	142
4.5.1	Överväganden och förslag	142
4.6	Folkhälsomyndighetens registerföring	144
4.6.1	Register enligt alkohollagen	144
4.6.2	Skatteverkets skyldigheter.....	146
4.6.3	Aktuell problematik.....	146
4.6.4	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	146
4.6.5	Överväganden och förslag	147
5	Folkölsfrågor	153
5.1	Inledning	153
5.2	Reglering av folkölsförsäljningen över tid	154
5.2.1	Avskaffande av tillståndssystem.....	154

5.2.2	Införande av anmälningsskrav och krav på egenkontroll	155
5.2.3	Nuvarande reglering	156
5.3	Tobaksområdet	158
5.3.1	Framväxten av dagens reglering.....	158
5.3.2	Tobaksdirektivsutredningen	159
5.4	Förhållandet mellan alkohol och tobak	162
5.4.1	ANDT	162
5.4.2	Synpunkter från intressenter	163
5.4.3	Sammanfattning	166
5.5	Tillstånd eller anmälan?	167
5.5.1	Överväganden och förslag.....	167
5.6	Egenkontrollprogram	169
5.6.1	Framväxten av dagens reglering.....	169
5.6.2	Egenkontrollprogram i fråga om tobak	170
5.6.3	Synpunkter från aktörer	171
5.6.4	Överväganden och förslag.....	173
6	Lokal och visst avgränsat utrymme	175
6.1	Inledning.....	175
6.2	Serveringstillstånd	176
6.2.1	Tidigare reglering.....	176
6.2.2	Nuvarande reglering	179
6.3	Cateringstillstånd	182
6.3.1	Tidigare reglering.....	182
6.3.2	Nuvarande reglering och begrepp	182
6.4	Tillämpningsproblematik	184
6.4.1	Aktörernas synpunkter på tillämpningen	184
6.4.2	Sammanfattning av problematiken	187
6.5	Överväganden och förslag	187
6.5.1	Behov av förtydligande.....	187
6.5.2	Utredningens överväganden	188
6.5.3	Förslag om ändring i cateringbestämmelsen.....	190

6.5.4	Förslag om ytterligare ändring i 8 kap. alkohollagen.....	191
6.5.5	Serveringstillstånd	191
7	Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen	193
7.1	Inledning	193
7.2	Handel med teknisk sprit.....	193
7.2.1	Tidigare ordning.....	193
7.2.2	Dagens reglering.....	194
7.2.3	Tillsyn och kontroll	195
7.2.4	Syftet med bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen.....	197
7.3	9 kap. 16 § alkohollagen i praktiken	197
7.3.1	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	197
7.3.2	Skatteverkets roll.....	201
7.3.3	Sammanfattande slutsatser	201
7.4	Överväganden och förslag.....	202
7.4.1	Behovet av underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen.....	202
7.4.2	Underrättelseskyldigheten i 9 kap. 10 § alkohollagen.....	203
7.4.3	Utredningens förslag	204
8	Konsekvenser av förslagen	207
8.1	Utredningsuppdraget	207
8.2	Utredningens förslag.....	208
8.2.1	Reglering av marknadsföring via digitala medier	208
8.2.2	Förtydligande av alkohollagen i vissa avseenden.....	209
8.3	Alternativa lösningar	210
8.3.1	Utgångspunkter	210
8.3.2	Nollalternativet	211
8.3.3	Tillståndsalternativet i fråga om folkölsförsäljning	213

8.4	Vilka berörs av förslagen?.....	214
8.5	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna	214
8.5.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	214
8.5.2	Konsekvenser för de offentliga finanserna	216
8.6	Konsekvenser för företag	220
8.6.1	Marknadsföringsfrågorna.....	220
8.6.2	Övriga frågor	222
8.7	Konsekvenser för barn och unga	224
8.8	Vissa EU-rättsliga regler av betydelse	225
8.9	Övrigt	227
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	229
9.1	Ikraftträdande	229
9.2	Övergångsbestämmelser.....	230
10	Författningskommentar	233
10.1	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	233
10.2	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ...	234
10.3	Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	242
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:80	245

Sammanfattning

Utgångspunkter

Utredningens uppdrag i den del som behandlas i slutbetänkandet har varit att lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier samt att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning.

Reglering av marknadsföring av alkohol i digitala medier

Utredningen föreslår att vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel till konsumenter får inte kommersiella annonser på sociala medier användas. Syftet med förslaget är främst att skapa ett bättre skydd för barn och unga mot marknadsföring av alkohol i sociala medier.

Utredningen föreslår vidare att överträdelse av detta förbud ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

Tillverkning utanför skatteupplag

Utredningen föreslår att godkända upplagshavare endast ska få tillverka sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inom skatteupplag. Vidare föreslås att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela

föreskrifter om hur sådana lokaler ska vara utformade. Syftet med förslagen är främst att minska risken för avledning av sprit och alkoholdrycker genom att se till att det inte finns någon tillverkning som är oreglerad i fråga om lokalernas säkerhet.

För att underlätta Folkhälsomyndighetens registerföring enligt 13 kap. alkohollagen föreslår utredningen att det ska införas en bestämmelse om att tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inte får påbörjas innan verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten. Vidare föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan.

Folkölsfrågor

Utredningen har gjort en översyn av det nuvarande anmälnings-systemet för folkölsförsäljning och kommit till slutsatsen att det inte föreligger tillräckliga skäl för att föreslå att detta ska ersättas av ett tillståndssystem. Den nuvarande ordningen med anmälan av folkölsförsäljning ska alltså bestå.

Utredningen föreslår att det ska införas ett lagkrav för ingivande av egenkontrollprogram, i likhet med vad som redan gäller i fråga om tobak och elektroniska cigaretter.

Lokal och visst avgränsat utrymme

Utredningen föreslår att bestämmelsen om s.k. cateringstillstånd ska ändras så att det framgår att servering är tillåten utomhus, i ett tydligt avgränsat utrymme i anslutning till serveringslokalen. Ändringen görs för att tydliggöra vilka regler som gäller och på så sätt underlätta för såväl näringsidkare som kommuner.

Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen om Skatteverkets underrättelseskyldighet gentemot Folkhälsomyndigheten om misstänkt brott mot alkohollagen ska utgå. Mot bakgrund av att underrättelseskyldigheten har använts i begränsad omfattning och

inte lett till några åtgärder och då det även finns andra bestämmelser i alkohollagen som förefaller kunna uppfylla dess syfte, bedömer utredningen att det inte längre finns något behov av att behålla denna bestämmelse.

Ikraftträdande och konsekvenser

Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2019.

Utredningen bedömer att de förslag som har lagts fram i fråga om marknadsföring får en positiv samhällsekonomisk effekt i den mån de bidrar till att minska den totala alkoholkonsumtionen eller i vart fall till att hindra att den ökar, framför allt när det gäller barn och unga. Övriga förslag kan i vissa delar bidra till en tydligare reglering, vilket också bör ha en positiv samhällsekonomisk effekt bl.a. genom att det underlättar förutsebarheten för såväl näringsidkare som tillsynsmyndigheter. Förslagen bedöms medföra vissa kostnader för Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndighetens kostnader för bl.a. utarbetandet av anmälningsblanketter samt informationsinsatser bedöms kunna finansieras inom givna resurser inom utgiftsområdet.

Förslagen kommer också att påverka företag. Förslaget i marknadsföringsdelen innebär att företag inte kommer att kunna använda sig av kommersiella annonser för alkohol i sociala medier. Det förefaller oklart hur stora konsekvenser det kan komma att bli. Det är troligt att mindre företag kommer att påverkas mer än större av den föreslagna begränsningen då dessa normalt inte har samma ekonomiska muskler och därför i större utsträckning kan vara hänvisade till att använda sig av t.ex. sociala medier. Utredningen bedömer dock att de begränsningar som föreslås inte är oproportionerligt stora med hänsyn till folkhälsan.

Det förväntas inte någon påverkan på de större tillverkarna vare sig i fråga om att godkända upplagshavare endast får tillverka inom skatteupplag eller avseende de föreslagna reglerna om skattebefriade förbrukares tillverkning. För mindre aktörer kan det inte handla om mer än en ytterst begränsad påverkan.

Förslaget om att tillverkning inte får påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten samt bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan kan antas påverka

samtliga företag som tillverkar alkoholdrycker i form av ökad administration och kostnader.

Att anmälningssystemet i fråga om folkölsförsäljning behålls kan inte antas påverka företagen negativt vare sig administrativt eller ekonomiskt. Förslaget om införande av lagkrav i fråga om ingivande av egenkontrollprogram kan inte heller anses innebära någon större belastning vare sig i administration eller ökande kostnader för företagen.

Förtydligandet av den s.k. cateringbestämmelsen bör snarast ha en positiv effekt på företagen.

Det finns evidens för att marknadsföring av alkohol påverkar ungas konsumtion, vilket kan bidra till ökade alkoholskador. Den föreslagna regleringen i marknadsföringsdelen bör därmed kunna påverka barn och unga positivt. Även förslagen om reglering av tillverkning utanför skatteupplag har en potentiell positiv effekt i förhållande till barn och unga då syftet är att minska risken för avledning av alkohol, vilket måste anses positivt i förhållande till att hålla nere ungas konsumtion av alkohol.

Utredningen bedömer att anmälningsskyldighet enligt såväl anmälningsdirektivet (EU 2015/1535) som enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) kan bli aktuell.

Summary

Starting points

The remit of this part of the Inquiry has been to propose legislative measures on how (primarily) children and youths can be better protected against marketing of alcohol through digital media, to analyse application of certain parts of the Act on Alcohol and, if appropriate, propose how the legislation should be clarified in those parts, so as to create the prerequisites for foreseeable, efficient and consequent application.

Regulation of alcohol marketing in digital media

The Inquiry proposes that commercial advertising in social media must not be used in the marketing of alcohol beverages and alcoholic products which from a consumption perspective can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants. The main purpose of this proposal is to improve protection of children and youths against marketing of alcohol in social media.

The Inquiry furthermore suggests that infringements of this prohibition should be sanctioned with marketing law fines.

Production outside authorized warehouses

The Inquiry proposes that authorized warehouse-keepers shall only be allowed to produce spirits, alcoholic drinks, wine, medium-strong beer, strong beer and other fermented alcoholic beverages within their authorized warehouses. In addition it is proposed that production carried out by tax-exempt operators shall be carried out in premises that are fit for such purposes. The government or an authority desig-

nated by the government will be empowered to issue secondary legislation on the design of such premises. The purpose of the proposals is to reduce the risk that spirits and alcoholic beverages are diverted, by making sure that no production takes place if the security measures of the premises are unregulated.

To facilitate the register file maintenance executed by the Public Health Agency of Sweden pursuant to Chapter 13 of the Act on Alcohol, the Inquiry proposes introduction of a provision which stipulates that production of spirits, alcoholic drinks, wine, medium-strong beer, strong beer and other fermented alcoholic beverages must not be commenced before the business has been notified to the Public Health Agency of Sweden. It is furthermore suggested that the government or an authority designated by the government shall be empowered to issue secondary legislation regulating such notifications.

Issues related to medium-strong beer

Having made a review of the present system for notification of retail sale of medium-strong beer, the Inquiry's conclusion is that there are not sufficient reasons for proposing that the notification system be replaced by a permit system. The present regime with notification of retail sale of medium-strong beer shall consequently be upheld.

The Inquiry suggests the introduction of a legislative provision which makes it mandatory to submit self-monitoring programs, as is already the case for retail sale of tobacco and electronic cigarettes.

Rooms and delimited places

The Inquiry proposes that the legal provision on so-called catering permits shall be modified, to clarify that serving is allowed outdoor, in clearly delimited spaces in adherence to the premises. This modification is made to clarify the content of the rules applicable in order to facilitate for businesses and local municipalities alike.

Reporting of suspected crimes under the Act on Alcohol

The Inquiry proposes the abolishment of the provision in Chapter 9 Section 16 of the Act on Alcohol which sets down an obligation for the Tax Authority to report to the Public Health Agency of Sweden about suspected crimes under the Act on Alcohol. Considering how infrequent this reporting duty has been exercised, and how it has not resulted in any action taken, and given that there are other provisions in the Act on Alcohol which seem to fulfil the purpose, the Inquiry takes the view that there is no longer any need to keep this provision.

Entry into force and consequences

The Inquiry proposes that the changes of the legislation shall enter into force on 1 September 2019.

According to the Inquiry, the marketing law proposals will have a beneficial socio-economic effect insofar as they contribute to reducing the total consumption of alcohol or at least stop it from increasing, primarily among children and youths. The other proposals can to some extent contribute to a clearer regulation, which should also have a beneficial socio-economic effect, among other things because it increases foreseeability for businesses and supervision authorities alike. The proposals can be expected to result in some costs for the Public Health Agency of Sweden. The costs for the Public Health Agency of Sweden for designing notification forms, as well as information drives, can be expected to be financed through the funding presently available.

The proposals will affect businesses. The proposals on marketing law means that businesses will not be able to use commercial advertising for alcohol in social media. The magnitude of the consequences are unclear. It is likely that smaller companies will be affected to a greater extent than the larger ones, since they normally do not possess the same economic strength and therefore often will have to rely on using (for instance) social media. However, the Inquiry takes the view that the limitations suggested are not disproportionate in relation to public health concerns.

No effects on the major producers can be expected when it comes to requiring that authorized warehouse-keepers should only produce within their warehouses, nor when it comes to the rules proposed for

tax-exempt operators' production. For smaller actors, no more than marginal effects can be expected.

The proposal that production shall not be commenced before the business has been notified to the Public Health Agency of Sweden, as well as the delegation of authority to issue secondary legislation on such notifications, can be expected to affect all companies that produce alcoholic beverages in terms of increased administration and costs.

Keeping the notification system for sale of medium-strong beer cannot be expected to affect businesses adversely, either administratively or economically. Similarly, the proposal on introduction of a legislative provision making it mandatory to submit self-monitoring programs cannot be expected to generate any significant burdens administratively or through increased costs for businesses.

The clarification of the so-called catering rule is likely to have a beneficial effect on business.

There is evidence that marketing of alcohol affects youth consumption, resulting in increased alcohol-related harm. The proposed legislation on marketing should therefore have the potential of producing beneficial effects for children and youths. In addition, the proposals on regulation of production outside authorized warehouses should have a potential beneficial effect in relation to children and youths since the purpose is to reduce the risk that alcohol is diverted, which must be considered helpful for keeping down youth consumption of alcohol.

In the Inquiry's view, notification must be made pursuant to Directive (EU 2015/1535) and Directive (2006/123/EG).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 29 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 14 § första stycket 2 eller 3 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 tobakslagen (1993:581),
- 7 kap. 3 § alkohollagen – 7 kap. 3 eller 3 a § alkohol-lagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket samt 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),

¹ Senaste lydelse 2017:427.

- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 11 § första stycket 2 eller 12 § lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622)¹ dels att 9 kap. 16 § ska upphöra att gälla, dels att 2 kap. 1 och 3 §§, 5 kap. 5 §, 7 kap. 8 §, 8 kap. 4, 8 och 23 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

Sprit och spritdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag.

Sprit och spritdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag. *Godkänd upplagshavare får endast tillverka sådana varor i godkänt skatteupplag.*

En apparat som uppenbarligen är ägnad för tillverkning av sprit (destillationsapparat) och del till en sådan apparat får endast tillverkas för, överlåtas till eller innehas av den som har rätt att tillverka sprit.

Folkhälsomyndigheten får medge undantag från andra stycket. Ett sådant medgivande får ges tills vidare eller för viss tid och får återkallas om förhållandena kräver det.

¹ Senaste lydelse av 9 kap. 16 § 2013:635.

² Senaste lydelse 2013:635.

3 §

Vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av sådana drycker enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller inte tillverkning i hemmet för eget behov.

Vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av sådana drycker enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag. *Godkänd upplagshavare får endast tillverka sådana varor i godkänt skatteupplag.*

Vad som föreskrivs i första stycket gäller inte tillverkning i

5 §

Tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker får inte påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten.

Skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. anmälan enligt 5 § första stycket, och

2. hur sådana lokaler som avses i 5 § andra stycket ska vara utformade.

5 kap.**5 §**

Detaljhandel med folköl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat.

Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket får detaljhandel med folköl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av sådan öl.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Försäljning får inte påbörjas förrän anmälan har gjorts.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program.

Till anmälan enligt tredje stycket ska den som bedriver detaljhandel med folköl foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

7 kap.**3 a §³**

Vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 §

³ Hänvisningen till de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen förutsätter att författningsändringen som utredningen föreslagit i SOU 2017:59, genomförs. Den föreslagna ändringen innebär bl.a. ett nytt andra stycke i 1 kap. 10 §.

andra stycket till konsumenter får inte kommersiella annonser i sociala medier användas.

8 §

Ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Ett handlande som strider mot 3 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Ett handlande som strider mot 3 *och 3 a* §§ kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

8 kap.

4 §

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen.

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen. *Servering är även tillåten i annat avgränsat utrymme i anslutning till lokalen.*

Den som bedriver cateringverksamhet ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

8 §⁴

Servering av folköl får, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, ske om verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som

1. ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där mat serveras samtidigt.

Trots första stycket får folköl serveras i sådana fall som anges i 1 a §, 1 b § eller av den som innehar serveringstillstånd.

Den som avser att bedriva servering av folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där serveringen ska ske. Servering får inte påbörjas innan anmälan har gjorts. Vad nu sagts gäller inte i fall som avses i 1 a §, 1 b § eller den som har serveringstillstånd.

Den som är anmälningsskyldig enligt tredje stycket ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen. För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

Till anmälan enligt tredje stycket ska den som avser att bedriva servering av folköl föga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

23 §

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats *i lokalen*. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats *där*. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

⁴ Senaste lydelse 2012:205.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2019.
 2. Bestämmelserna i 2 kap. 1 och 3 §§ om att godkänd upplagshavare endast får tillverka sådana varor som anges i bestämmelserna i godkänt skatteupplag tillämpas på tillverkningsprocesser som påbörjats efter ikraftträdandet.

1.3 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

Härigenom föreskrivs att 4 och 4 a §§ alkoholförordningen (2010:1636) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen (2010:1622),

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 § alkohollagen,

3. vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen,

4. anlitande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 2 alkohollagen,

5. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlåtas enligt 6 kap. 10 § 3 alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen, *och*

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen,

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen *och*

8. *hur sådana lokaler där skattebefriade förbrukare tillverkar sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl*

¹ Senaste lydelse 2015:466.

och andra jästa alkoholdrycker ska vara utformade enligt 2 kap. 6 § 2 alkohollagen.

Folkhälsomyndigheten får, i andra fall än de som anges i 9 kap. 9 § 3 och 10 § läkemedelsförordningen (2015:458), meddela föreskrifter om vem som utöver vad som anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 1 alkohollagen.

4 a §²

Folkhälsomyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

<p>1. vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 5 kap. 5 § och 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen (2010:1622), och</p>	<p>1. vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 2 kap. 6 § 1, 5 kap. 5 § och 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen (2010:1622), och</p>
--	--

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen är skyldiga att lämna för att myndigheten ska kunna föra statistik enligt 9 kap. 14 § alkohollagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2019.

² Senaste lydelse 2015:466.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring bör regleras. I uppdraget ingår också att lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier samt att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning. Uppdraget om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring har redovisats i ett delbetänkande i juni 2017 och övriga delar ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

2.2 Utredningsarbetet

Utredaren har biträttats av dels sakkunniga och expert från Regeringskansliet, dels experter från Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket och Systembolaget. Arbetet har bedrivits i samråd med sakkunniga och experter och dessa har beretts tillfälle att lämna synpunkter muntligen och skriftligen. Under utredningstiden har sammanlagt tio sammanträden hållits.

Under tredje kvartalet 2017 har utredaren och utredningssekreteraren haft ett möte med företrädare för finska Social- och hälsoministeriet angående den finländska lagstiftningen om marknadsföring av alkohol samt viss avstämning med den finländska tillsynsmyndigheten Valvira. Utredaren och utredningssekreteraren har även genomfört samrådsmöten med Statens Medieråd, Alkoholgranskningsmannen,

Sprit- och vinleverantörsföreningen, Sveriges Bryggerier, IOGT/NTO, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Visita, Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelsföretagen samt ett nätverk för länsstyrelsernas tillsynshandläggare inom alkohol och tobak inom ramen för SLATT (Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen). Information har även inhämtats genom kontakter med kommunala handläggare med ansvar för olika alkoholfrågor samt med Skatteverket.

Utredningen har vidare inhämtat information om relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer. Detta redogörs för och hänvisas till löpande genom betänkandetexten.

2.3 Avgränsning

I februari 2017 inkom en gemensam skrivelse angående kommittédirektiven (Dir. 2016:80) från länsstyrelsernas handläggare för alkohol- och tobakstillsyn till utredningen.¹ I skrivelsen har länsstyrelserna lyft upp frågor, vissa kopplade till direktiven och andra inte, som man anser att det finns ett behov av att göra en översyn av. Skrivelsen skickades också för kännedom till Socialdepartementet.

Utredningen bedömde att frågorna inte hade någon bäring på det delbetänkande som överlämnades i juni 2017. När arbetet med slutbetänkandet påbörjades togs skrivelsen upp med Socialdepartementet. Utredningen gjorde då bedömningen att det inom givna tidsramar inte var möjligt att behandla länsstyrelsernas frågor, även om en eller kanske ett par av frågorna indirekt skulle komma att beröras inom ramen för utredningsuppdraget. Detta framfördes till departementet, som inte var av någon annan åsikt.

Mot den bakgrunden kommer de frågor som finns i länsstyrelsernas skrivelse inte att tas upp annat än i mycket begränsad omfattning i slutbetänkandet och utredningen kommer inte heller att presentera några lösningsförslag.

¹ Skrivelse daterad 2017-02-13, Länsstyrelsen Västra Götalands län.

2.4 Slutbetänkandets disposition

I betänkandet behandlas dels frågor om reglering av marknadsföring av alkohol i digitala medier (kapitel 3), dels frågor om tillämpningen av alkohollagen i vissa delar (kapitel 4–7).

I *kapitel 3* behandlas olika frågor som har att göra med marknadsföring i digitala medier, framför allt på internet. Vi tittar bland annat på vilka nya fenomen som har tillkommit genom internets utveckling och på hur dagens marknadsföringsrättsliga reglering ser ut samt gör en bedömning av om och hur regleringen kan kompletteras för att ge ett bättre skydd för barn och unga.

I *kapitel 4* behandlas tillverkning utanför skatteupplag; vad det innebär och hur regleringen bör se ut. Vidare innehåller kapitlet frågor kring Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare samt förslag på hur denna ska kunna underlättas.

Kapitel 5 lyfter fram frågor om folkölsförsäljning och hur regleringen kring detta bör se ut.

Kapitel 6 behandlar frågor avseende begreppen ”lokal” och ”visst avgränsat utrymme” och hur dessa lämpligen bör användas i alkohollagen i fråga om catering och servering.

I *kapitel 7* tas innebörden och behovet av Skatteverkets undermålskyldighet gentemot Folkhälsomyndigheten i fråga om misstänkt brott mot alkohollagen upp.

Kapitel 8 innehåller konsekvensbeskrivningar.

I *kapitel 9* finns överväganden om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Slutbetänkandet avslutas med en författningskommentar i *kapitel 10*.

Till slutbetänkandet har utredningens direktiv bifogats som bilaga.

3 Reglering av marknadsföring av alkohol via digitala medier

3.1 Inledning

I den del av uppdraget som berörs i kapitlet är utredningens uppgift enligt direktiven att lämna förslag om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse i 3.2 för utgångspunkterna som ligger till grund för utredningens arbete. Därefter berörs vissa aktuella begrepp i 3.3. I avsnitt 3.4 finns en sammanfattning av det arbete som gjordes av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (nedan kallad Tillsynsutredningen). I avsnitt 3.5 redogörs för aktuell statistik över reklaminvesteringar, internetanvändning och alkoholkonsumtion i Sverige. I 3.6 finns en sammanställning av undersökningar, rapporter och annat material kring marknadsföring på internet av både alkohol och andra varor, vidare innehåller avsnittet internationell forskning om sambandet mellan alkoholreklam och konsumtion m.m. Syftet är att försöka skapa en så rättvisande bild som möjligt av den problematik utredningen har till uppgift att behandla. Avsnitt 3.7 identifierar de problem som utredningen har kunnat uppmärksamma på den svenska marknaden. Avsnitt 3.8 behandlar vissa avgränsningar som har gjorts. I 3.9 redogörs för relevant svensk reglering och 3.10 sammanfattar relevant svensk praxis. Avsnitt 3.11 redogör för EU-rättslig reglering och praxis. I avsnitt 3.12 redogörs för andra regler och riktlinjer på marknadsföringsområdet. I 3.13 redogörs för reglering i Finland och föreslagna reglering i Estland. Avsnitt 3.14 behandlar behovet av ytterligare reglering i fråga om internetbaserad marknadsföring. I avsnitt 3.15 behandlas frågan om medie- och teknikneutralitet och i 3.16 frågan om förbud mot marknadsföring av alkohol på internet. Avsnitt 3.17 redo-

gör för utredningens överväganden och förslag i fråga om begränsningar. I 3.18 slutligen, behandlas överväganden och förslag i fråga om sanktioner.

3.2 Utgångspunkter

3.2.1 Utredningens direktiv

Utredningen ska, enligt direktiven, ta sin utgångspunkt i Tillsynsutredningens arbete (se vidare avsnitt 3.4) samt den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland (se vidare avsnitt 3.13) och inom EU (se vidare avsnitt 3.11).¹ Det görs i direktiven även hänvisningar till den utveckling som har skett på området för alkoholhaltiga preparat, vilket utredningen har behandlat närmare i sitt delbetänkande (SOU 2017:59), som ytterligare anledning för att åter se över lagstiftningen.

3.2.2 Alkoholpolitik och ANDT-strategi

Det finns fog att som utgångspunkt för utredningens arbete, även lyfta fram den svenska alkoholpolitiken, vilken är vägledande i den svenska synen på hur en reglering av alkohol inom olika områden, även i fråga om marknadsföring, bör utformas. Även den övergripande ANDT-strategin för samordning i arbetet avseende frågor om alkohol, narkotika, dopning och tobak kan nämnas i detta sammanhang.

Svensk alkoholpolitik

Den svenska alkoholpolitikens mål är sedan länge fastlagt och går ut på att främja folkhälsan och särskilt skydda barn och unga genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.² Medlen för att förverkliga alkoholpolitikens mål består av insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion och är framför allt: 1) en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet där de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen

¹ Jfr Dir. 2016 :80 s. 11. Tillsynsutredningens arbete resulterade i betänkandet SOU 2013:50.

² Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 56.

är alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet samt 2) ett samordnat och aktivt förebyggande arbete som involverar såväl offentliga som ideella aktörer. En bärande tanke i alkoholpolitiken har sedan början av 1900-talet varit *desintresseringsprincipen*, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. Även om lagstiftningen i vissa delar har förändrats genom åren, bland annat som en följd av EU-medlemskapet, har det huvudsakliga syftet och det övergripande målet för den svenska alkoholpolitiken legat fast sedan senare delen av 1970-talet.

Marknadsföringen av alkoholdrycker reglerades tidigare i viss utsträckning i lagen (1977:293) om handel med drycker. Där föreskrevs bl.a. att partihandelsbolaget och detaljhandelsbolaget var skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrevs på ett sätt som uppenbarligen stod i strid med det syfte som angavs i 7 § första stycket, och att försäljning av drycker som omfattades av lagen skulle skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindrades. Utöver detta gällde de generella bestämmelserna i dåvarande marknadsföringslagen (1975:1418) också för alkoholreklam. Genom ikraftträdandet av lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) förbjöds användningen av marknadsföring av alkoholdrycker i kommersiella annonser i ljudradio- och tv-program. Det samma gällde marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl genom kommersiella annonser i bland annat periodiska skrifter. Lagen innehöll även en föreskrift om att särskild måttfullhet skulle iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol. Dessa regler fördes i princip oförändrade över till alkohollagen (1994:1738). Samtidigt infördes även en särskild bestämmelse om att alkoholreklam inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Med någon justering överfördes marknadsföringsreglerna till nuvarande alkohollag (2010:1636).

Det kan konstateras att det övergripande syftet, att främja folkhälsan och försöka undvika och begränsa skador orsakade av alkohol, har varit och fortsatt är gällande för samtliga frågor som berör alkoholpolitiken, alltså även för marknadsföring av alkohol.

ANDT

På senare år har värdet av en samordning i arbetet med olika hälsofarliga substanser lyfts fram allt mer. I mars 2011 antog riksdagen en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken). Syftet var att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser skulle genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015. Det gemensamma övergripande målet för ANDT-politiken var ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.³

I februari 2016 kom en skrivelse från regeringen om en samlad strategi för ANDT-politiken 2016–2020. Strategin beskrevs som förnyad, men fortsatt samlad. För att främja långsiktighet och kontinuitet uttalade regeringen att det övergripande målet för ANDT-politiken borde ligga fast. Man uttalade även att insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk utgjorde grunden för det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet.⁴

3.3 Vissa begrepp

För att få en bra grund för vidare resonemang behandlar vi inledningsvis även några viktiga begrepp, vilka kommer att användas i kommande avsnitt.

3.3.1 Barn och unga

I delbetänkandet (SOU 2017:59) har vi, sammanfattningsvis, behandlat frågan om definition av ”barn och unga” på följande sätt.⁵

Enligt artikel 1 i FN:s barnkonvention avses med barn varje människa under 18 år, vilket även är den definition som avses när man i

³ Prop. 2010/11:47 s. 1.

⁴ Regeringens skrivelse 2015/16:86, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, s. 1 och 2. Socialutskottets betänkande 2015/16:SoU8. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag den 21 juni 2016.

⁵ Jfr SOU 2017:59 s. 100.

alkoholpolitisk kontext talar om barn.⁶ Med unga eller ungdomar avses de yngre människor som har uppnått 18 års ålder men inte har fyllt 25 år. Åldersgränsen 25 år infördes i bestämmelsen om förbud mot marknadsföring genom en ändring i den förra alkohollagen (1994:1738). Regeringen angav i propositionen bland annat att den föreslagna åldern hade valts mot bakgrund av den ministerkonferens om unga och alkohol som WHO höll i Sverige under 2001 där man antog en deklaration som avsåg barn och ungdomar upp till 25 år. Vidare lyfte regeringen fram att alkoholvaneundersökningar i Sverige visat att alkoholkonsumtionen i landet var högst i åldersgruppen 20–24 år för båda könen och att det anses vara i åldern 18–25 år som en persons framtida alkoholvanor oftast grundläggs.⁷

När det inte uttryckligen anges annat, som t.ex. vid redogörelser av viss forskning eller liknande där man använt sig av andra gränser, är det dessa åldersgränser som vi utgår ifrån.

3.3.2 Marknadsföring

Enligt 3 § i marknadsföringslagen, förstås med marknadsföring *reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare*. Någon begränsning av marknadsföringslagens (MFL) tillämpning i fråga om vilka medier som används vid marknadsföring har inte gjorts. Marknadsföringslagen är därmed tillämplig även på till exempel marknadsföring som förekommer på internet.⁸

⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter eller barnkonventionen. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Samma definition av barn används bl.a. i socialtjänstlagen 1 kap. 1 §.

⁷ Prop. 2003/04:161 s. 36.

⁸ Jfr bl.a. MD 2000:8 och MD 2010:30.

3.3.3 Kommersiell annons

I förarbeten samt senare kommentarer till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) anges hur begreppet *kommersiell annons* ska förstås.⁹ För det första ska det vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons, t.ex. tidningsannonser och reklammeddelanden på affischer och i broschyrer. Redaktionell text omfattas inte. För det andra ska annonsen vara kommersiell. I detta ligger att annonsen utgör ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet ska alltså vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. I begreppet kommersiell ligger även att annonsmeddelandet ska avse en näringsidkares verksamhet eller en vara som tillhandahålls i verksamheten, dvs. det ska ha rent kommersiella förhållanden till föremål.

Med kommersiell annons menas alltså huvudsakligen ett av annonsören betalt meddelande. Annonsen ska syfta till försäljning av de nämnda produkttyperna. Att annonsen är kommersiell i annat hänseende är inte tillräckligt. Om en annons härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att främja avsättningen av varan utgör annonsen inte en kommersiell annons.

Genom införandet av alkohollagen (2010:1622) gjordes den s.k. bildregeln (7 kap. 5 § första stycket nuvarande alkohollag) teknikneutral. Regeringen konstaterade i samband med detta att på internet kan visserligen ett företags hela hemsida generellt betraktas som en del i företagets marknadsföring. Frågan är om hela hemsidan eller bara delar av den faller under det något smalare begreppet kommersiell annons. *Ytterst bör detta avgöras i varje enskilt fall med beaktande av utformning, presentation och framför allt innehåll på respektive sida*, eftersom det på en webbplats på en och samma sida kan förekomma såväl kommersiella texter som text och bild av redaktionell natur. Regeringen framhöll även att förutom marknadsföring via internet omfattas även annan marknadsföring av bestämmelsen, t.ex. produktblad eller banderoller och affischer som är avsedda att placeras på säljställe.¹⁰

Det kan med ledning av ovanstående konstateras att kommersiell annons är ett mer begränsat begrepp än marknadsföring. Utredningen

⁹ Prop. 1973:123 s. 46 f. Bestämmelserna och begreppet har senare kommenterats av Lagrådet, se prop. 1999/2000:111 bilaga 4 s. 67 f.

¹⁰ Prop. 2009/10:125 s. 91.

kommer nedan (se avsnitt 3.17) att gå närmare in på tillämpningen av begreppet ”kommersiell annons”.

3.3.4 Digitala medier m.m.

Som nämnts inledningsvis är utredningens uppdrag att lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via *digitala medier*. I direktiven anges inte någon närmare definition av detta begrepp. Direktiven hänvisar dock till Tillsynsutredningens beskrivning av verkligheten med en övergång av marknadsföring från traditionella kommunikationskanaler till digitala medier där en av de mer påtagliga trenderna är att marknadsföring tas vidare till sociala medier. Det finns därför skäl för att titta närmare på hur Tillsynsutredningen definierade ”digitala medier”.

I Tillsynsutredningens betänkande *”En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak”* (SOU 2013:50), beskriver man inledningsvis bl.a. begreppet *”digitala medier”*. Det konstateras att utredningens direktiv definierar digitala medier som *internetbaserade medietjänster* och andra *nätverksbaserade medietjänster*. Som exempel på en typ av nätverksbaserad medietjänst anges medietjänster inom mobiltelefoni där man använder t.ex. applikationer (”appar”). Tillsynsutredningen menade att digitala medier kan beskrivas som en form av elektroniska medier där data lagras i digital (i motsats till analog) form. Digitala medier behandlar visualisering, presentation, publicering, distribution och representation av de medier (text, bild, ljud, video, animering, etc.) som används. Någon skarp avgränsning av begreppet lät sig inte göras enligt Tillsynsutredningen och var inte heller nödvändig i det sammanhang som var aktuellt för utredningen.¹¹

Det kan konstateras att man i lagstiftningsprocessen har använt sig av olika begrepp när man har hanterat frågeställningar kring det som Tillsynsutredningen benämnde digitala medier. I propositionen om elektroniska cigaretter m.m., som bl.a. bygger på Tobaksprodukt-direktivet, har man exempelvis använt uttrycket *”informationssamhällets tjänster”*.¹² Tobaksproduktdirektivet innehåller ett förbud mot

¹¹ SOU 2013:50 s. 60.

¹² Prop. 2016/17:132, Genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigaretter.

”kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster”, vilket innebär att reklam för e-cigarettor och påfyllningsbehållare är förbjuden bl.a. på internet och i beställ-tv. Det konstateras i propositionen att begreppet informationssamhällets tjänster kan uppfattas som otydligt men att det används i annan lagstiftning, se t.ex. lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. I den sistnämnda lagen definieras begreppet som ”tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare”. För att fånga upp de medier som avses i direktivet och för att så nära som möjligt anknyta till direktivtexten valde man att behålla uttrycket vid genomförandet av bestämmelsen i lagen om e-cigarettor m.m.¹³

I den finländska lagstiftningen har man använt sig av uttrycket ”datanätstjänst” när man har reglerat marknadsföring i form av vissa handlanden som äger rum på internet. Med begreppet avses vilken tjänst eller kanal som helst som finns i ett datanät och som syns för konsumenterna.¹⁴

Utredningen har funnit att definitionen av ”digitala medier” lätt blir otydlig och att det är svårt att på ett bra sätt fokusera uppdraget utifrån den. Bakgrundsbilden och grunden för utredningens uppdrag är att marknadsföring av alkohol har tagits vidare från traditionella medier till digitala medier och då i första hand internet, där en påtaglig trend är att marknadsföringen numera i allt högre grad förekommer i sociala medier. Denna bild har ytterligare förstärkts av de kontakter som utredningen har haft med olika aktörer som har insyn på mediaområdet samt den forskning och de rapporter m.m. som vi har tagit del av. Detta har i sin tur lett till att vi har tolkat direktiven på ett sådant sätt att skrivningen ”digitala medier” framför allt syftar till en översyn av den marknadsföring som är *internetbaserad*¹⁵. Fokus kommer därför att ligga på marknadsföring ”online” och inte på t.ex. beställ-tv, som för övrigt redan regleras i radio- och tv-lagen (2010:696) i fråga om alkoholreklam.

¹³ Prop. 2016/17:132 s. 42.

¹⁴ Jfr Valvira (finländska tillsynsmyndigheten på alkoholområdet), Anvisning om alkoholreklam, 10/2014, den 12 november 2014, s. 36.

¹⁵ En teknisk definition av begreppet internet (av engelskans mellannätverk) är sammankoppling av flera fysiska datornätverk med hjälp av särskilda datorenheter som kallas routrar.

Vårt uppdrag är att i den kontexten ge förslag på hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol.

3.3.5 Sociala medier

Som konstaterats ovan tar utredningens direktiv upp användandet av sociala medier som exempel på en påtaglig trend i fråga om den internetbaserade marknadsföringen av alkohol.¹⁶ Mot den bakgrunden menar vi att det finns skäl för att försöka definiera detta begrepp.

Enligt Nationalencyklopedin är sociala medier samlingsnamn på kommunikationskanaler som tillåter användare att kommunicera direkt med varandra genom exempelvis text, bild eller ljud.¹⁷ Wikipedia betecknar sociala medier som webbplatser och mobila appar med vars hjälp människor kan interagera i mänskliga sociala nätverk och, i motsats till traditionella medier, bidra med användargenererat innehåll. Sociala medier kan innefatta bl.a. internetforum, sociala nätverkstjänster, bloggar och vloggar.¹⁸ Ett annat sätt att uttrycka det är att sociala medier omfattar en grupp internetbaserade applikationer som t.ex. sociala nätverk, bloggar och videodelningsplattformar, med olika funktioner, som möjliggör interaktivitet och tillåter skapandet och delandet av användargenererat material.¹⁹

Det kan konstateras att en gemensam nämnare för sociala medier är interaktivitet, att människor på olika sätt kan interagera med varandra. Vidare kan sociala medier skiljas från andra medier genom att de bygger på ett innehåll som produceras av användaren. Ytterligare resonemang i fråga om sociala medier återfinns i avsnitt 3.17 nedan.

¹⁶ Dir. 2016:80 s. 8 ff.

¹⁷ www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sociala-medier

¹⁸ sv.wikipedia.org/wiki/Sociala_medier Sociala medier som teknik är exempel på Webb 2.0.

¹⁹ Michaelidou, Nina. Understanding social media as commercial platforms for engaging with young adults, in *Youth Drinking Cultures in a Digital World, Alcohol, social media and cultures of intoxication*, Lyons, A.C., McCreanor, T., Goodwin, I and Moewaka Barnes, H. (red.), s. 102. Routledge Studies in Public Health, 2017.

3.4 Tillsynsutredningen²⁰

3.4.1 Kartläggning av marknadsföringen av alkoholdrycker

En del i Tillsynsutredningens uppdrag var att kartlägga dels omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter, dels omfattningen av barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker (och tobak) via digitala medier och tv samt de metoder som används.²¹

Genom det material Tillsynsutredningen granskade identifierade man ett antal generella strategier och metoder för marknadsföring av alkoholdrycker. Nedan redogörs för huvuddelen av dessa.

3.4.2 Strategier

Att marknadsföringskampanjer görs mer integrerade och synkroniserade, dvs. att samma budskap återfinns i flera medier, är en generell strategi i reklamvärlden som även alkoholbranschen använder sig av. En allt större del av marknadskommunikationen riktas mot de sociala medierna. Gemensamt för denna typ av marknadsföring är att det är varumärket, snarare än själva produkten, som står i fokus. Dessa medier erbjuder goda möjligheter att genom interaktiv, personlig och målgruppsanpassad marknadsföring bygga relationer med målgruppen. I de sociala medierna är det enkelt att rekommendera något, vilket innebär att ett marknadsföringsbudskap snabbt kan få mycket stor viral spridning. Det finns flera verktyg för att skapa relationer till målgruppen och knyta vissa värden och associationer till ett varumärke.

Underhållning är en vanligt förekommande strategi för att öka intresset och den virala spridningen. Det finns åtskilliga exempel på alkoholproducenter som väljer att samarbeta med personer som uppfattas ge rätt image åt det företaget har att erbjuda, t.ex. profiler inom musik- och underhållningsbranschen eller idrottsvärlden.

En annan vanligt förekommande strategi för att bygga relationer med målgruppen är att på olika sätt engagera denna genom att utnyttja

²⁰ Fakta under denna rubrik är hämtade från SOU 2013:50.

²¹ Se bl.a. SOU 2013:50 s. 41.

de interaktiva funktioner som olika digitala medier erbjuder. Att låta privatpersoner vara med och skapa innehåll i marknadskommunikationen är i dag en utbredd marknadsföringsstrategi. Det användargenerade materialet blir en resurs i företagens marknadsföring och genom att engagera privatpersoner i marknadsföringens utformning blir de också en del av denna.

3.4.3 Kanaler och metoder

Tillsynsutredningen konstaterade att digitala medier erbjuder ett vitt spektrum av kanaler för marknadsföring av alkoholdrycker. Bland dessa kan nämnas följande.²²

- Annonsering (s.k. ”banners”)
- Officiella webbplatser och särskilda kampanjsidor
- Webbplatser med videoklipp (t.ex. YouTube)
- Internetbaserade sociala nätverkstjänster (t.ex. Facebook)
- Bloggar
- E-postmarknadsföring
- Sökmotorsoptimering
- Mobiltelefonapplikationer (s.k. appar).

Tillsynsutredningen lät göra en undersökning för att bland annat kartlägga genom vilka kanaler som alkoholreklamen spreds. Av denna framkom att 68 procent i den yngsta åldersgrupp som undersöktes, 16–24 år, tog del av alkoholreklam genom annonser på internet (motsvarande siffra för tv var 91 procent och för tidningar 70 procent). I åldersgruppen 25–34 år tog 66 procent del av alkoholreklam genom annonser på internet (motsvarande siffra för tv var 86 procent och för tidningar 83 procent).

²² Jfr uppräknigen i SOU 2013:50 s. 125 ff.

3.4.4 Överväganden

Den kartläggning som Tillsynsutredningen genomförde visade att marknadsföringen av alkoholdrycker hade ökat kraftigt, både i fråga om medieinvesteringar och när det gällde spridningsvägar. Marknadsföringen hade ökat såväl i mer traditionella mediekanaler som i fler, nyare kanaler, exempelvis olika varianter av digitala medier. Marknadsföringen av alkohol hade även bytt skepnad dels genom att en övergång har skett från traditionella kommunikationskanaler till digitala medier, dels genom att gränslandet för vad som är annonsering respektive annan typ av publicering har ändrat karaktär. Gränserna är numera många gånger mer svårbedömda.

Tillsynsutredningen konstaterade att en allt större del av de totala marknadsföringsresurserna investerades på annat sätt än genom köpt annonsutrymme, i synnerhet vad gällde de sociala medierna. Den snabba tekniska utvecklingen på marknadsföringsområdet innebär att nya metoder och kanaler utvecklas kontinuerligt. Med hänsyn till barns och ungdomars överrepresentation i sociala medier menade Tillsynsutredningen att lämpligheten och i vissa fall lagligheten att överhuvudtaget marknadsföra alkoholdrycker i sådana kanaler kunde ifrågasättas. Att barn och unga de facto exponerades för marknadsföring av alkoholdrycker i en inte obetydlig omfattning menade utredningen stod klart.

Internet har öppnat upp nya möjligheter för företag att kommunicera med sina målgrupper, i synnerhet i de sociala medierna. Fördelarna med sociala medier är att industrin får spridning av sin marknadsföring till en mycket låg kostnad och kan skapa en direktrelation med sin målgrupp, genom att låta dessa vara delaktiga i utformningen och marknadsföringen av produkterna. Inslaget av interaktion och förekomsten av användargenererat innehåll i digitala medier gör det svårt att i det enskilda fallet fastställa gränsen mellan marknadsföring och andra budskap som saknar ett bakomliggande kommersiellt syfte.

Från ett tillsynsperspektiv kunde man konstatera att många företeelser befinner sig i en gråzon, inte juridisk men väl bevismässig. Därtill kom att det till följd av marknadsföringskampanjernas ofta integrerade karaktär, där olika delar i kampanjen samverkar, kan vara svårt att utifrån en enskild marknadsföringsåtgärds isolerade kontext göra en helhetsbedömning av kampanjen i stort.

Utredningen sammanfattade de praktiska tillsynsproblem som uppmärksammats under arbetet enligt följande. Den tekniska utvecklingen har medfört att förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler har förändrats. Det digitala spektrumet är stort. Marknadsföringen är ofta flyktig och den virala spridningen snabb och okontrollerad. En stor del av dagens marknadsföring präglas av interaktivitet och de nya medierna erbjuder större möjligheter till riktad, målgruppsanpassad marknadsföring än de mer traditionella kommunikationskanalerna. Marknadsföring i digitala medier är därför *svårare att fånga upp* och ställer högre krav på de konsumenter som önskar anmäla misstänkt otillbörlig marknadsföring.

De ökade möjligheterna till marknadsföring som digitala kanaler erbjuder har vidare gjort att *gränsdragningsproblematiken* har ökat. Säljfrämjande budskap på bloggar och i andra sociala medier befinner sig stundtals i en definitionsmässig gråzon och det kan därför i många fall vara svårt att bevisa ett avsättningsfrämjande syfte. En annan utveckling är att en marknadsföringsåtgärd på internet ofta följs upp av en rad olika aktiviteter, exempelvis sponsrade events med Facebook- och Youtube-sidor. Även här kan det vara svårt att bedöma syftet med de enskilda åtgärderna.

Marknadsföringen kan ibland vara *gränsöverskridande*, vilket i vissa fall begränsar möjligheterna att ingripa mot misstänkta överträdelser med stöd av svensk rätt samt att verkställa marknadsföringsrättsliga sanktioner.

Tillsynsutredningen menade att det kunde hävdas att den nuvarande regleringen av marknadsföring i och för sig var tillräcklig, men att den inte tillämpades i den utsträckning eller på det sätt som krävdes för att möta det behov av tillsyn som de senaste årens utveckling hade aktualiserat. Med ett sådant synsätt kunde det också hävdas att det var upp till regelutlämparna att klargöra de eventuella svårigheter och tillämpningsproblem som kan finnas på området. Man konstaterade att det såvitt utredningen erfarit i mycket begränsad utsträckning förekom att Konsumentombudsmannen (KO) agerade mot marknadsföringsåtgärder av alkohol (eller tobak) samtidigt som marknadsföringen ökade snabbt i omfattning även på arenor med ungdomar som huvudsaklig målgrupp. Denna situation var inte tillfredställande och utredningen föreslog vissa åtgärder som skulle skapa en bättre fungerande och effektivare tillsyn av marknadsföringen av alkohol (och tobak).

3.4.5 Förslag till åtgärder

Tillsynsutredningen lade fram följande förslag för en förbättring av tillsynen av alkohol.

- Konsumentverket och (dåvarande) Statens folkhälsoinstitut borde vara skyldiga att löpande samråda med varandra på de områden där myndigheterna hade ett gemensamt tillsynsansvar.
- Konsumentombudsmannen ska vid en överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker i alkohollagen, direkt kunna besluta om förbud att fortsätta med marknadsföringsåtgärden. Förbudet ska kunna förenas med vite och kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.
- Överträdelser av alkohollagens förbud mot att rikta marknadsföring särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.
- Förbudet mot användandet av kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol ska utvidgas till att gälla även vid annonsering i tidningar som ges ut på internet.
- Kravet på informationstexter ska utvidgas till att gälla för kommersiella annonser för alkoholdrycker i tidningar som ges ut på internet. För sådana tidningar behöver informationstexten inte täcka en i förväg bestämd procentuell del av annonsens yta.

Det kan i detta sammanhang konstateras att sedan Tillsynsutredningen lämnade sitt betänkande har Konsumentombudsmannen (KO) getts möjlighet att utan näringsidkarens godkännande meddela bl.a. förbuds föreläggande eller informationsföreläggande i fall som inte är av större vikt.²³ Ett föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt och KO kan även bestämma att det ska gälla omedelbart. Föreläggandena kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen. Dessa möjligheter är generella och inte kopplade till någon specifik vara, som t.ex. alkohol (mer om detta nedan i avsnitt 3.12.1).

²³ Jfr 28 § marknadsföringslagen. Lagändringen trädde i kraft den 1 oktober 2016. Tidigare krävdes godkännande från näringsidkaren för att föreläggandet skulle bli gällande.

I övrigt har det ännu inte lagts fram några författningsförslag med anledning av betänkandet. Däremot verkar, i vart fall flertalet av, de som annonserar om alkoholdrycker på internet även inkludera varningstexter i annonsen i likhet med vad som gäller i tryckt media.²⁴

Vi ska i de följande avsnitten försöka efterforska om den bild som Tillsynsutredningen gav fortfarande är aktuell.

3.5 Aktuell statistik

I detta avsnitt redogörs för statistik i fråga om reklaminvesteringar, internetanvändning samt alkoholkonsumtion.

3.5.1 Reklaminvesteringar och internetanvändning

Reklam

Enligt Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) uppgick de totala reklaminvesteringarna i Sverige år 2016 till 74,1 miljarder kronor netto (67 miljarder kronor netto år 2014). Medieinvesteringarna på internet, inklusive mobilmarknadsföring, ökade under 2016 med 21,2 procent.²⁵ År 2014 omsatte alkoholreklamen närmare 1,4 miljarder kronor brutto enligt Sifos reklamätningar. I denna siffra ingår inte sponsring eller andra aktiviteter i t.ex. sociala medier. Enligt uppgifter från Sveriges Bryggerier ligger reklaminvesteringarna år 2015 och 2016 på en nivå strax under reklaminvesteringarna år 2014.

Användningen av internet och andra medier

Undersökningen Mediebarometern (2016) visade att 83 procent av Sveriges befolkning (9–79 år) använder internet och 62 procent använder sociala medier en vanlig dag.²⁶ Användningen av sociala medier har ökat med 10 procentenheter sedan år 2015.²⁷ Framför allt är det

²⁴ Se vidare nedan under avsnitt 3.12 om Konsumentverkets allmänna råd respektive av branschen antagna rekommendationer.

²⁵ Se www.irm-media.se

²⁶ Mediebarometer 2016, NORDICOM, Göteborgs universitet, s. 8.

²⁷ A.a. s. 7.

unga som är flitiga användare. I åldersgruppen 15 till 24 år ägnar 94 procent omkring två timmar åt sociala medier en genomsnittlig dag.

Ett av de viktigaste resultaten i 2016 års Mediebarometer är att en allt större del av tv-tittandet sker utanför tablålagd tv, särskilt vad gäller ungdomar. År 2016 är första gången barometern visar att ungdomar tittar mer på tv online än via tv-apparater. Trots framgången för den digitala tekniken understryks dock att traditionell radio och tv alltjämt är de enskilda medier som upptar störst andel av medietiden för befolkningen som helhet.²⁸

Enligt 2016 års Mediebarometer tog 34 procent av befolkningen del av reklam i tv en genomsnittlig dag (motsvarande siffra år 2015 var 36 procent). Andelen svenskar som tog del av reklam via Facebook låg såväl år 2016 som 2015 på 20 procent och var högre än för både radio (13 respektive 14 procent) samt kvällstidningar (15 respektive 13 procent). Bland barn 9–14 år var motsvarande siffra för Facebook 9 respektive 16 procent och i gruppen 15–24 år 43 respektive 45 procent. 32 procent av barnen som var 9–14 år och 23 procent av gruppen 15–24 år tog också del av reklam via videoklipp år 2016. Motsvarande siffror för år 2015 var 25 procent för den yngre åldersgruppen och 22 procent för den äldre. Det förekommer också, dock i mindre utsträckning, att dessa grupper tar del av reklam via bloggar och andra sociala plattformar.²⁹

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att alkoholreklamen omsätter stora summor varje år och att reklamtillväxten på internet är hög, vilket leder till en kommersialiserad miljö. Samtidigt finns det en utbredd internetanvändning i Sverige och en stor andel av befolkningen, särskilt i åldersgruppen 15–24 år, använder också sociala medier.

²⁸ Se Mediebarometern 2016 s. 7. En sammanfattning av rapporten går att hitta på hemsidan www.nordicom.gu.se

²⁹ Mediebarometer 2015, NORDICOM, Göteborgs universitet, s. 103 f. Siffrorna för bloggar var både år 2015 och 2016 1 procent för åldersgruppen 9–14. För åldersgruppen 15–24 var siffrorna 4 procent för år 2016 och 5 procent år 2015. För annan social plattform var siffrorna 7 procent år 2016 och 4 procent år 2015 för åldersgruppen 9–14 år. För åldersgruppen 15–24 år var siffrorna 11 procent för år 2016 och 8 procent för år 2015.

3.5.2 Alkoholkonsumtion

Sverige

Enligt de s.k. Monitormätningarna, som Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) har haft ansvaret för sedan år 2013, låg den totala alkoholkonsumtionen i Sverige under 2016 på en något lägre nivå jämfört med både 2015 och 2014. Under 2016 uppgick konsumtionen till 9,04 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre jämfört med 9,17 liter under 2015, vilket är en minskning med drygt 1 procent. Skillnaden beror framför allt på en viss minskning av köp av smugglad alkohol i landet. Även den resandeförda alkoholen minskade. Under den senaste 10-årsperioden, mellan 2007 och 2016, har den totala konsumtionen minskat med 8 procent.³⁰

Vad avser konsumtionen bland skolungdomar har den totala volymen konsumerad alkohol sjunkit väsentligt bland skolelever i årskurs 9 och gymnasiets år 2 under åren 2012–2016 (med cirka 50 procent respektive 35 procent, mätt i liter ren alkohol). Det är framför allt den registrerade delen av konsumtionen³¹ som uppvisar en minskning. Den oregistrerade konsumtionen³² har varit relativt stabil under perioden. Andelen oregistrerad alkohol av ungdomarnas konsumtion (främst smugglad alkohol) har alltså ökat medan andelen som kommer från registrerade källor (främst Systembolaget) minskat under perioden 2012–2016. Under hela femårsperioden 2012–2016 är dock andelen alkohol från de registrerade källorna större än från de oregistrerade källorna.³³

³⁰ Alkoholkonsumtionen i Sverige 2016, CAN Rapport 167, Björn Trolldal och Håkan Leifman, s. 7.

³¹ Den i Sverige registrerade försäljningen av alkoholdrycker består av försäljning på Systembolaget, av folköl i livsmedelsbutiker och av servering på restauranger.

³² Den oregistrerade delen består av alkohol som förs in i landet i samband med resor, hemtillverkning, köp av smugglad alkohol och köp via internet.

³³ Trolldal och Leifman, a.a. s. 8 f.

Norden

Enligt statistik från Nordic Studies on Alcohol and Drugs avseende den totala registrerade försäljningen av drycker från år 2010 till år 2015 kan man se en minskning av alkoholinköp i alla nordiska länder. Även den registrerade totalkonsumtionen minskar.³⁴

3.6 Marknadsföring, internet, unga och alkohol – forskning och rapporter

I detta avsnitt har vi framför allt koncentrerat oss på att lyfta fram forskning och annat material som ligger i tiden efter Tillsynsutredningens arbete. När det kommer till utländsk forskning kommer vi dock, för att få en god överblick, även att redogöra kort för visst material som ligger i tiden före Tillsynsutredningen.

3.6.1 OMA – Online Marketing of Alcohol

Vad är OMA?

I ett pågående forskningsprojekt, OMA (Online Marketing of Alcohol), genomförs en generell kartläggning av marknadsföring av alkohol i sociala medier i Sverige och i Finland. Forskare från CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning) i samarbete med finländska kollegor från CEACG (Centre for Research on Addiction, Control and Governance, vid Helsingfors Universitet) arbetar med genomförandet av projektet, som framför allt har sin grund i den lagändring som trädde i kraft i Finland den 1 januari 2015 och som berör bl.a. marknadsföring via digitala medier.³⁵ Data har samlats in både för tiden innan den finska lagstiftningen trädde i kraft och efter ikraftträdandet. Resultaten för forskningsprojektet är ännu inte sammanställda eller offentliggjorda, men utredningen har fått ta del av de preliminära resultaten, vilka sammanfattningsvis redogörs för nedan.

³⁴ Se bl.a. www.nordicwelfare.org/sv/popNAD/Articles/Alkoholinkopen-minskar-stadigt-i-de-nordiska-landerna/

³⁵ Se vidare angående innebörden av den finska lagändringen nedan under 3.13.

Preliminära resultat

I Sverige använder sig alkoholproducenterna till största delen av Facebook och Instagram för att marknadsföra alkoholdrycker via sociala medier. Även i Finland är det i första hand dessa plattformar som används, men där förekommer också en relativt hög användning av Twitter, betydligt högre än i Sverige. Under mätperioden var det väldigt få svenska varumärken som använde sig av Youtube som kanal för att nå ut till potentiella konsumenter.

Mot bakgrund av att den svenska lotterilagstiftningen är restriktiv förekommer inte lotterier lika ofta i Sverige.³⁶ Det förekommer generellt mer tävlingar i det svenska materialet och mer lotterier i det finska, även om antalet lotterier i Finland verkar ha minskat sedan lagändringarna trädde i kraft (spel, lotterier och tävlingar förbjöds i sociala medier i och med lagändringen). Delningar är inte så vanligt, men det förekommer t.ex. Instagramtävlingar i stil med ”lägg upp en bild på [...], vi lottar ut [...]”. I det svenska materialet är det i väldigt liten omfattning.

I både det svenska och det finländska materialet är det relativt vanligt att konsumenter uppmanas att lägga ut egna kommentarer. Ett varumärke kan t.ex. lägga upp en bild med en fråga, ”tycker du om den här ölen?”. Det är även ganska vanligt att konsumenten lägger upp något som inte är en reaktion på varumärkets egna uppdateringar utan att någon t.ex. taggar varumärket.

Att som producent lägga ut bilder är också vanligt, särskilt bland mikrobryggerier. Det rör sig framför allt om bilder av produktionen och liknande. Dessa bilder och uppdateringar artikulerar en välkänd marknadsföringsteknik för öl, nämligen den att produkten ska framstå som autentisk, genuin och traditionsenligt bryggd. Den här typen av profilering utgör nästan den största delen av förekomsten av alkohol i sociala medier i Sverige. Det är ett sätt för producenterna

³⁶ Här kan noteras att den svenska lotterilagen (1994:1000) är en förbudslagstiftning (9 § lotterilagen) som bygger på principen att alla lotterier kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll. Lagen bygger på att i princip endast tre aktörer kan få lotteritillstånd. Dessa är staten, hästsporten och folkrörelserna. I Spellicensutredningens betänkande SOU (2017:30) s. 279 ff. föreslås en ny ramlag som ska reglera spel, bl.a. lotterier. Främjandeförbudet i dagens lotterilagstiftning ska dock finnas kvar och även stärkas. Förslaget innebär en viss förändring jfr med nuvarande reglering, i och med att anordnande av lotterier utan insats inte ska kräva någon licens, se s. 251–522 i betänkandet.

att utan egentlig kostnad visa att man finns till och koppla positiva värden till sin verksamhet.

Studien visar att det är långt ifrån alla av dem som marknadsför alkohol på internet som använder sig av de åldersblockeringar som finns tillgängliga på t.ex. Instagram och Facebook. Att tillämpa ålderspärar är något som är väldigt lätt för producenterna att genomföra. Det finns dock inte någon möjlighet att kontrollera om den ålder besökaren anger är korrekt.

Ett problem som har iakttagits är att det ibland kan vara svårt att veta vem som är avsändaren av ett visst alkoholrelaterat inlägg på t.ex. Instagram. Om en Instagramanvändare lägger ut en bild på en vinflaska på sitt privata konto med en länk till var man kan köpa vinet kan det vara svårt att identifiera en tydlig avsändare av budskapet.

Den sammantagna bilden som forskarna har är att det inte förekommer något uppseendeväckande i den svenska marknadsföringen av alkohol på internet. I jämförelse med mellaneuropeiska länder, men också med grannländerna Finland och Danmark, var den svenska marknadsföringen inte speciellt provocerande i de aspekter som förknippas med att budskap riktas till ungdomar eller med festande eller berusningsdrickande. Marknadsföringen vänder sig sällan direkt till barn och ungdomar. Marknadsföring riktad mot unga inom spelområdet tycks inbegripa fler problematiska aspekter.

En orsak till att man, från ett folkhälsoperspektiv, vill undvika att alkohol förekommer i det digitala flödet är att det innebär en normalisering. CAN noterar att branschen säger sig vilja ta andelar av varandra och inte öka den totala försäljningen av alkohol. Mot bakgrund av att det läggs cirka 1,5 miljarder kronor varje år på marknadsföring menar man från CAN:s sida att det är osannolikt att det bara skulle vara fråga om marknadsandelar.

CAN pekar på att det som verkar rimligt vad avser reglering är någon typ av åldersgräns för att ta del av konton på Instagram och Facebook m.fl. Vidare är det en fördel om man kan hindra detta fenomen med marknadsföring via digitala medier att ta fart. För att förhindra det sistnämnda behövs ytterligare kunskap som kartlägger och klargör gråzoner mellan internetbaserat kändisskap och marknadsföring av produkter som har direkta implikationer på folkhälsan.

3.6.2 Långsiktiga effekter av förändringar i svensk alkoholpolitik

Nordiska forskare har studerat de långsiktiga effekterna av förändringar i Sveriges alkoholpolitik för att bl.a. försöka besvara frågan om den alkoholpolitik som förs under uppväxtåren kan påverka alkoholkonsumtionen i vuxen ålder.³⁷

Studien visade sig ge stöd åt hypotesen att alkoholpolitik har långsiktiga effekter, genom att en åldersgrupp som växte upp under en period med mer restriktiv alkoholpolitik visade sig ha en betydligt lägre nivå av alkoholkonsumtion i vuxen ålder än de som hörde till en åldersgrupp som vuxit upp under perioder med mer liberal alkoholpolitik.

3.6.3 Statens medieråd

Statens medieråd är en statlig myndighet som ska verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga, samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation.³⁸ Myndigheten har alltså ett allmänt ansvar för samt kunskap om medieanvändningen hos barn och unga, vilket kan vara till hjälp i utredningens försök att få en helhetsbild av dagens situation i fråga om marknadsföring av alkohol i förhållande till barn och unga.

Samråd

Vid samråd med utredningen har Statens medieråd uppgett att det har blivit allt svårare att följa marknadsföring i digitala medier eftersom det hela tiden utarbetas nya tekniker.

Poängen med marknadsföring i sociala medier är att man kan bestämma vilken marknadsföring som visas för vilka människor. Det förekommer problem med reklamidentifiering, s.k. dold marknads-

³⁷ Raninen, J., Härkönen, J. och Landberg, J., *Long-term effects of changes in Swedish alcohol policy: can alcohol policies effective during adolescence impact consumption during adulthood?*, 2016, Society for the Study of Addiction, *Addiction*, 111, 1 021–1 026.

³⁸ Se hemsidan, www.statensmedierad.se

föring, dvs. reklam som försöker att se ut som något annat. Sådan marknadsföring förekommer på t.ex. Youtube-kanaler och bloggar. Statens medieråd har dock inte uppmärksammat någon alkoholreklam hos svenska youtubers. Vad gäller rörlig bild på internet anser Statens medieråd att reglerna är betydligt mer liberala än vad som gäller traditionella media.

Det är svårt överhuvudtaget med tillsynen över internet och detta underlättas inte av att det finns olika regelverk. Statens medieråd har egentligen inte stött på några problem specifikt avseende alkoholreklam. Ett generellt problem med marknadsföringsreglerna är dock att det finns en brist på neutralitet mellan olika tekniker, olika medier. Ska man lagstifta bör man sträva efter att uppnå neutralitet i marknadsföringsreglerna och inte efter att knyta reglerna till en viss teknik.

Barn, unga och dold reklam

I slutet av september 2017 kom antologin ”*Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam*” som diskuterar dold reklam riktad mot barn utifrån olika perspektiv: forskarens, journalistens, branschens och barnens.³⁹

I antologin konstaterar redaktörerna inledningsvis att en stor del av de ungas liv pågår online där de tar del av olika slags innehåll de själva väljer men även innehåll som dyker upp i deras flöden som de inte själva har valt, som t.ex. marknadsföring. Det finns olika typer av marknadsföring, även på internet. Så kallad vanlig marknadsföring kan vara ”banners” eller de annonser som kommer högst upp i sökningar. Med internet har marknadsföringen ökat kraftigt samtidigt som svenskarna generellt har ledsnat allt mer på reklam. Mot den bakgrunden har de som vill sälja sina produkter varit tvungna att finna nya vägar för att nå ut. Ett exempel på detta är ”dold marknadsföring”, som på ett övergripande plan kan beskrivas som material som företag betalar för men som annonsmärks mindre tydligt än traditionell mark-

³⁹ Antologin ges ut i ett samarbete mellan Nordicom (Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning, Göteborgs universitet) och Statens medieråd och återfinns i digital form på Statens medieråds hemsida, www.statensmedierad.se. Ulf Dalquist och Ingela Wadbring (Red). Boken är tänkt att fungera som ett diskussionsunderlag till utredningen Ett reklamlandskap i förändring, som på regeringens uppdrag ser över konsumentskyddet och föreslår ändringar för att stärka detta. Se vidare angående utredningen nedan under avsnitt 3.12.4.

nadsföring. Dold marknadsföring kan finnas i många sammanhang, såväl off-line som online och kan se ut på olika sätt. Det kan exempelvis vara fråga om produktplacering i biofilmer eller innehåll i inlägg på bloggar eller Youtube. Dold marknadsföring är egentligen inget nytt men har i och med digitaliseringen blivit mer utbredd.⁴⁰

Man konstaterar vidare att internet som distributionsform för i princip alla medieformer har inneburit att lagstiftningen inte längre räcker till. I Sverige finns t.ex. ett förbud mot tv-reklam riktad till barn under 12 år.⁴¹ Detta gäller dock inte program som visas på exempelvis Youtube. Även om det fanns sådan lagstiftning i fråga om internet menar man att det skulle vara svårt att utöva tillsyn, dels för att utbudet i dag är otroligt stort, dels för att internet är globalt och transnationellt. En webbsida baserad utanför Sverige lyder t.ex. inte under svensk lagstiftning (se mer om detta nedan under avsnitt 3.17). Redaktörerna för antologin konstaterar att även om företrädarna för de olika perspektiv man har utgått ifrån i boken ofta har motstridiga intressen har samtliga medverkande varit överens om att behovet av moderniserade och mer tydliga regler är stort.⁴²

Ett annat bidrag till antologin tar upp frågan om hur nya digitala marknadsföringsmöjligheter förhåller sig till marknadsföringslagen (2008:486). Slutsatsen är att marknadsföringslagen inte är problemet, den kan användas även fortsättningsvis eftersom den inte är anpassad efter en viss teknik eller ett visst medium. Marknadsföringssektorn är dock i behov av nya, vägledande avgöranden som görs med insikten att denna typ av marknadskommunikation är strukturellt ny och inte kan eller ska hanteras med de verktyg som skapades för att hantera tidningsreklam och reklambilder. Utgångspunkten för detta arbete bör vara: ”Är detta tydligt och ärligt?”⁴³

⁴⁰ Dalquist, Ulf och Wadbring, Ingela. Introduktion. Barn och unga navigerar bland medieinnehåll och marknadsföring. I *Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam*, Ulf Dalquist och Ingela Wadbring (red), s. 7 ff. Göteborg: Nordicom, 2017.

⁴¹ Jfr 8 kap. 3, 7 och 8 §§ radio- och tv-lagen. Jfr även förbud mot alkoholreklam i radio och tv i 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § samma lag, vilka hänvisar till 7 kap. 3 § alkohollagen.

⁴² Dalquist och Wadbring. Introduktion. Barn och unga navigerar bland medieinnehåll och marknadsföring. I *Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam*, Dalquist och Wadbring (red), s. 9.

⁴³ Arvebro, Martin och Westin, Jessica. It's complicated! Marknadsföringslagen och hela (h)ärligheten. I a.a. Dalquist och Wadbring (red), s. 59 och 63.

3.6.4 Rapporter från IQ⁴⁴

Nedan kommer att redogöras för två av de senaste rapporterna från IQ som berör ungdomar och alkoholreklam.

2016:3

I slutet av år 2016 kom en rapport från IQ vars syfte var att försöka kartlägga och ge en bild av i vilken omfattning unga i Sverige nås av *alkoholreklam* och *alkoholbudskap* i olika kanaler.⁴⁵

Av sammanfattningen av studien framgår bl.a. följande:⁴⁶

- En ung individ, en person mellan 15 och 24 år, får en vanlig medie-vecka ta del av 280 alkoholreklam- och alkoholbudskap via sociala och traditionella medier, vilket innebär 13 440 sådana budskap per år.
- Varje vecka kan unga nås av sju reklamfilmer för alkoholhaltiga drycker mellan tv-program och 50 alkoholannonser i de undersökta dagstidningarna.
- I de undersökta tv-serierna får unga se karaktärerna i serierna dricka alkohol totalt 50 gånger.
- De unga som följer 20 av de mest populära profilerna i sociala medier och deras Twitter-, Instagram- och Facebookflöden samt i vissa fall bloggar och Youtube-kanaler får under en genomsnittlig vecka se någon dricka alkohol eller se en bild på en flaska eller ett fyllt glas 171 gånger.

⁴⁴ IQ är ett fristående dotterbolag till Systembolaget AB som arbetar efter visionen: *Ett samhälle där alkoholdrycker njuts med omsorg om hälsan så att ingen tar skada*. Här redogörs för de rapporter som utredningen bedömer är relevanta för aktuella frågor och vilka har tillkommit i tiden efter SOU 2013:50.

⁴⁵ IQ:s rapport 2016:3 *Alkoholreklam, Så nås unga av alkoholreklam och alkoholbudskap*, Gunilla Jarlbro. Utgångspunkten har varit 15–24-åringen i Sverige, ”den unge individen” kallad i studien, och dess medievanor. Gunilla Jarlbro har tittat på hur mycket alkoholreklam och alkoholbudskap som den statistiske unge individen möter i olika mediekkanaler. *Alkoholreklam* har en identifierbar avsändare, som formulerar ett budskap att köpa ett specifikt alkoholmärke eller dryck. Med *alkoholbudskap* avses budskap i text eller bild som hänvisar till eller porträtterar alkoholdrycker. Dessa har inte alltid en tydlig avsändare. Datainsamlingen har skett under en s.k. syntetisk vecka.

⁴⁶ IQ:s rapport 2016:3 s. 2.

- I tv-serier är det något mer vanligt att män dricker alkohol. I de studerade sociala medierna är det en klar majoritet kvinnor som sänder ut alkoholbudskap.

Rapporten pekar på att alkoholreklamen och alkoholbudskapen via sociala medier har hittat nya sätt att nå ut till unga. Det som brukar definieras som reklam, med en tydlig avsändare som formulerar ett budskap till konsumenten att köpa en viss produkt, är inte längre helt giltigt. Inte vad gäller reklam i allmänhet och inte i fråga om alkoholreklam. Spridningsprocessen av alkoholbudskap på sociala medier måste anses vara betydligt effektivare för en alkoholproducent som vill nå ut med sitt varumärke jämfört med att annonsera i ”gammelmedierna”, som både är dyrare och har ett lägre uppmärksamhetsvärde. Detta kan även uttryckas som att alkoholkonsumenterna även har blivit marknadsförare för alkoholproducenterna.⁴⁷

En annan fråga som tas upp är om människor påverkas av medier i allmänhet och reklam i synnerhet. I rapporten konstateras att detta är en fråga som det råder ganska stor osäkerhet och liten samstämmighet om. Man bör skilja mellan ”reklamens mer kortsiktiga och avsiktliga effekter och reklamens långsiktiga, potentiella effekter”. Med de kortsiktiga effekterna avses reklamens möjligheter att påverka mottagarnas köpbeteende och konsumtion. Med de långsiktiga effekterna, som är betydligt svårare att påvisa, menas om reklamen bidrar till inläring och accepterande av etablerade normer och förväntade beteenden i givna sociala roller och situationer. Det kan t.ex. vara fråga om att alkohol är ett viktigt och naturligt inslag i det sociala livet.⁴⁸

Vidare konstateras att digitaliseringen har förändrat marknadsföringen och bl.a. medfört att det är svårt med gränsdragningen mellan vad som är reklam och inte. Reklamen på internet har antagit nya former och är ofta ”inbäddad” i annat innehåll som t.ex. lek och spel. Det är svårt att definiera såväl vad som är reklam som vad som är alkoholreklam.⁴⁹

I takt med att reklamen har ökat har inställningen till reklam ändrats så att en ökande del av befolkningen är negativt inställd till

⁴⁷ IQ:s rapport 2016:3 s. 2.

⁴⁸ A.a. s. 3.

⁴⁹ IQ:s rapport 2016:3 s. 4.

reklam, såväl till reklam i allmänhet som till alkoholreklam. Rapporten pekar även på att en rad nya studier visar på samband mellan alkoholmarknadsföring på sociala medier och påverkan på såväl ungas alkoholattityder som på deras konsumtion (se mer om dessa studier nedan under avsnitt 3.6.5).⁵⁰

Den unga individen mellan 15 och 24 år använder medier totalt 444 minuter en vanlig dag. Av denna tid ägnas 107 minuter åt sociala medier, inklusive bloggar, 90 minuter åt vanlig och strömmad tv, 30 minuter åt lagrad och strömmad film, 9 minuter åt tidningsläsning och övrig tid åt musiklyssnande, radio och bokläsning. Som nämndes inledningsvis har en ung individ en vanlig medieveckla potential att få 280 alkoholreklam- och alkoholbudskap.⁵¹

2015:3

År 2015 kom en rapport från IQ med titeln ”Fyller reklamen glaset?”. Av sammanfattningen av rapporten framkommer bl.a. följande.

Alkoholreklamen i Sverige ökade kraftigt mellan år 2005 och år 2015, både i omfattning och sett till spridningsvägar. Undersökningar visar också att det är en större andel av befolkningen i dag, jämfört med år 2011, som anser att alkoholreklamen är påträngande, samt att den uppmanar till bruk av alkohol. Det är också en majoritet som anser att reklamen är förskönande. Ungdomar och unga vuxna nås av alkoholreklam i en stor omfattning och det finns också mycket som talar för att just dessa grupper exponeras för en större andel alkoholreklam än äldre personer. I opinionsundersökningar framkommer att det finns ett brett stöd hos allmänheten för en hårdare reglering av alkoholreklam än vad avser annan typ av reklam och även ett relativt brett stöd för förbud mot alkoholreklam.

Enligt rapporten har en mängd vetenskapliga studier undersökt och visat att det finns ett samband mellan alkoholreklam och konsumtion av alkohol. Genomgången av vetenskapliga artiklar på området tyder på att reklamen, tillsammans med andra faktorer, gör att konsumtionen ökar. Detta samband är tydligast bland ungdomar och unga vuxna där det finns tillräckligt mycket stöd i forskningslitteraturen för

⁵⁰ A.a. s. 5 f. Jfr liknande tankegångar i antologin ”*Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam*” som nämndes i föregående avsnitt.

⁵¹ A.a. s. 9 och 11. Jfr Medierapporten (2015) och (2016).

att anse att alkoholreklam ökar alkoholkonsumtionen. Som ung vuxen utvecklas alkoholvanor som man för med sig senare i livet, vilket är ett viktigt skäl till att ungdomar och unga vuxna är en särskilt skyddsvärd grupp. Bland vuxna generellt är antalet genomförda studier betydligt färre, vilket gör att slutsatser inte kan anses vara lika säkra. Studier visar dock på ett samband mellan strikt reglering av alkoholreklam och mindre förekomst av riskkonsumtion av alkohol i befolkningen. En, om än mer försiktig, slutsats är därför att alkoholreklam har en negativ påverkan på folkhälsan även i den vuxna populationen.

3.6.5 Internationella forskningsresultat

EUCAM⁵² lade i slutet av år 2009 fram en trendrapport som belyste marknadsföringens utveckling på alkoholområdet. I rapporten konstaterades dels att marknadsföringen av alkoholdrycker i de digitala medierna ökade, dels att de digitala mediernas möjlighet till interaktivitet i allt större utsträckning användes i marknadsföringssyfte för att attrahera specifika målgrupper. Av rapporten framgick också att de som marknadsförde alkohol närmade sig ungdomar bl.a. på olika sociala nätverkssidor samt genom att annonsera på webbplatser som var populära bland ungdomar. Det konstaterades vidare att unga människor själva hade blivit en del av marknadsföringsstrategin bl.a. genom att användargenererade marknadsföringsmetoder blivit allt mer integrerade i alkoholproducenternas webb-sidor. På detta sätt blir det också väldigt svårt att skilja mellan marknadsföring och konsumenters åsikter.⁵³

EU:s forum för alkohol och hälsa (EAHF) utförde år 2009 en forskningsöversyn avseende vilken effekt marknadsföring hade på konsumtionen av alkohol. Slutsatsen blev att marknadsföring av alkohol ökade sannolikheten för att unga människor skulle börja dricka

⁵² EUCAM är en organisation som startades 2007 och som finansieras av bl.a. Eurocare och svenska IOGT-NTO och leds av National Foundation for Alcohol Prevention in the Netherlands (STAP). Organisationen arbetar för att öka kunskapen och utbyta erfarenheter rörande alkoholmarknadsföring liksom uppföljningen av denna inom Europa. Organisationen kan ses som ett resultat av/fortsättning av EU-projektet ELSA (Enforcement of national Laws and Self-regulation on advertising and marketing of Alcohol) som avslutades år 2007.

⁵³ *Alcohol advertising in new media – Trends in Alcohol Marketing*, EUCAM, report November 2009. I SOU 2013:50 hänvisas bl.a. till denna rapport.

alkohol och, för det fall att de redan drack, att de skulle dricka mer såväl i fråga om volym som om frekvens.⁵⁴

I maj 2010 lade en grupp forskare fram rapporten ”*Alcohol Marketing in the Digital Age*”⁵⁵. Man pekade bl.a. på att digital annonsering kommer att spela en allt större roll i framtiden och passera tidningar, traditionell tv och radio samt kabel-tv. Marknadsföring i digitala medier håller också på att bli den mest kostnadseffektiva metoden för att nå och påverka dagens unga människor och nästa generations konsumenter. Ett grundläggande koncept är interaktion, där målet är att skapa en miljö där konsumenten interagerar med varumärket. Man pekade på att sociala medier, online videos, mobila nätverk samt virtual reality var plattformar som användes för att uppnå dessa mål.⁵⁶ En slutsats i rapporten var att eftersom digital marknadsföring väcker engagemang kan konsekvenserna av interaktion med produkter och varumärken på internet vara ännu mer djupgående än de kända riskerna med exponering för traditionell marknadsföring av alkohol. Man lyfte även fram att forskning indikerar att unga människors hjärnor kan vara mer mottagliga för några av de nya verktygen för interaktion än vad de är för mer traditionella former av reklam.⁵⁷

Det finns även annan, nyare forskning, som pekar på att sociala medier är kommersiella plattformar för interaktion med unga människor. Sociala medier används av organisationer och företag för insamlandet av data som sedan används för att exempelvis skapa personlig kommunikation för att marknadsföra olika varumärken. Företag använder även sociala nätverk som Facebook och Twitter som verktyg för annonsering.⁵⁸ Såväl vetenskaplig forskning som

⁵⁴ *Does marketing communication impact on the volume and patterns of consumption of alcoholic beverages, especially by young people? – a review of longitudinal studies*, Scientific Opinion of the Science Group of the European Alcohol and Health Forum (EAHF, EU:s forum för alkohol och hälsa). Man påpekade dock att de studier som gjorts kom från länder (bl.a. USA, Tyskland, Belgien, Nya Zeeland och Storbritannien) med en lång historia av marknadsföring av alkohol och med relativt höga konsumtionsnivåer och att det var svårt att förut säga hur stor påverkan marknadsföring har i kulturer med antingen en kortare historia av marknadsföring eller låg alkoholkonsumtion.

⁵⁵ *Alcohol Marketing in the Digital Age*, Chester J., Montgomery K. and Dorfman, L., May 2010, Digital Democracy & Berkeley Media Studies Group, a project of the Public Health Institute.

⁵⁶ A.a. s. 4 ff.

⁵⁷ A.a. s. 15.

⁵⁸ Se bl.a. Michaelidou, Nina. Understanding social media as commercial platforms for engaging with young adults, in *Youth Drinking Cultures in a Digital World, Alcohol, social media and cultures of intoxication*, A.C Lyons, T. McCreanor, I. Goodwin and H. Moewaka Barnes (red.), s. 102 ff. Routledge Studies in Public Health, 2017.

anekdotisk evidens indikerar att alkoholmärken ökar sitt inflytande i nya medier för att marknadsföra alkohol. I relation till marknadsföring som inte sker "on-line" förefaller marknadsföringsåtgärder på sociala medier ha ett större inflytande när det kommer till att öka unga människors engagemang avseende olika alkoholmärken, vilket skulle kunna leda till en normalisering av alkoholkonsumtion. Sådana marknadsföringsåtgärder inkluderar användandet av interaktivt innehåll för att öka engagemanget. Det har bl.a. mot denna bakgrund föreslagits att marknadsföring av alkohol borde förbjudas på sociala nätverkstjänster på grund av de skadliga effekter som den sannolikt har på unga människors dryckesvanor.⁵⁹

I en rapport från 2014 undersöktes bl.a. hur marknadsföring av alkohol påverkar unga människors drickande. I rapporten uttalas att en minskning av unga människors exponering för marknadsföring av alkohol bör vara ett huvudsyfte för en uppdaterad alkoholstrategi inom EU samt att den tekniska utvecklingen och den allt större rollen som sociala medier har i dagens samhälle innebär att det är nödvändigt att särskilt fokus läggs på att reglera internetbaserad marknadsföring av alkohol. Man konstaterar att många studier har försökt etablera ett samband mellan alkoholreklam och ungas alkoholkonsumtion och även om resultaten inte är hundra procentigt överensstämmande talar ändå övervägande fakta för att många typer av marknadsföring av alkohol påverkar ungas konsumtion. I ljuset av ungdomars höga internetanvändning lyfter rapporten fram fyra områden som särskilt bekymmersamma. Dessa är volymen av alkoholreklam som finns tillgänglig on-line, den otillräckliga ålderskontrollen, interaktivitet samt bristande tillsynsmöjligheter.⁶⁰

I en forskningsstudie publicerad år 2016 undersöktes effekten av marknadsföring av alkohol på ungas drickande i en gränsöverskridande kontext med mätningar i flera europeiska länder. Slutsatsen blev att forskarna fann bevis för att det finns en ensidig effekt av exponering av alkoholreklam på ungas alkoholkonsumtion över tid, vilken man menade inte kunde förklaras av tidigare drickande eller exponering för

⁵⁹ Ibid. Nina Michaelidou hänvisar i sin artikel vidare till andra vetenskapliga artiklar.

⁶⁰ *Alcohol marketing and social media*, Eurocare reflections 2014, European Alcohol Policy Alliance, s. 4 ff.

marknadsföring som inte är alkoholrelaterad.⁶¹ Att resultaten var ”ensidiga” innebär att exponeringen för alkoholreklam orsakade förändringar i alkoholkonsumtionen och inte vice versa.

En översyn år 2016 av olika forskningsstudier över alkoholmarknadsföring och ungas alkoholkonsumtion fann ytterligare bevis för ett nära samband mellan marknadsföring och ungas alkoholkonsumtion. Nyare studier visar fler tecken på att en tidig exponering för marknadsföring hör nära samman med senare alkoholkonsumtion, vilket stöder resultaten av tidigare studier. Dessa effekter har nu uppmärksamats i en vidare krets länder och bland barn så unga som 10 år. Andra yttre faktorer, som t.ex. alkoholbudskap som inte är marknadsföring, familj och kulturella faktorer, kan förklara några samband. Dessa studier bidrar dock till de fakta som talar för att marknadsföring av alkohol påverkar ungas alkoholkonsumtion och att det finns ett behov av regler som kan hindra, reducera eller dämpa den effekten.⁶²

En översyn år 2016 av det kommersiella användandet av digitala medier för att marknadsföra alkoholhaltiga produkter summerade den forskningslitteratur som tillkommit på området för digitala och sociala medier sedan år 2000. Det konstaterades att litteraturen indikerade att det är troligt att marknadsföring via digitala medier påverkar alkoholdrickandet, att marknadsföringsaktiviteterna använder sig av material och metoder som tilltalar unga människor samt att de befintliga marknadsföringsreglerna troligen kommer att undermineras av de digitala medierna. Vidare uppkommer viktiga och utmanande regleringsfrågor med anledning av den snabba utvecklingen av ”uppslukande” tekniker som marknadsför varumärken och uppmuntrar användares engagemang och deltagande i själva marknadsföringen. De studier som gicks igenom visade på konsekventa undersökningsresultat som stödde föreställningen att digital marknadsföring är effektiv och attraktiv gentemot unga samt indikerar ett behov för lagstiftare att besvara dessa frågor.⁶³

⁶¹ de Bruijn, A. et al. *European longitudinal study on the relationship between adolescents' alcohol marketing exposure and alcohol use*, 2016, Society for the Study of Addiction, *Addiction*, 111, 1 774-1 783.

⁶² Jernigan, D., et al. *Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008*, 2016, Society for the Study of Addiction, *Addiction* 112 (Suppl. 1), 7–20.

⁶³ Lobstein, T., et al., *The commercial use of digital media to market alcohol products: a narrative review*, 2016, Society for the Study of Addiction, *Addiction* 112, 21–27.

Det har även gjorts en översyn av alkoholindustrins självreglering. Sammanfattningsvis visade studien på att en betydande del av alkoholmarknadsföringen innehåller material som kan tilltala unga människor samt att unga är oproportionerligt exponerade för alkoholmarknadsföring. Ingen av de studier som gjorts i fråga om självreglering kom till slutsatsen att sådan var effektiv. I fråga om exponering för alkoholmarknadsföring fortsatte ungdomar att bli utsatta för höga nivåer av alkoholmarknadsföring även om alkoholindustrin följde sina egna riktlinjer. Sammantaget pekar resultaten av studien på att nuvarande självregleringssystem inte möter de uppsatta målen att skydda utsatta delar av befolkningen och att det behövs stora förändringar.⁶⁴

Ytterligare en studie från 2016 gick igenom fakta som visade på specifika marknadsföringskomponenters inflytande avseende start, fortsättning, frekvens och intensitet i fråga om alkoholkonsumtion för unga människor mellan 9 och 17 år. De faktorer man undersökte var pris, reklam, produkttegenskaper samt försäljningsställe/tillgänglighet. Trots att det var ett ganska stort antal studier som gick igenom konstaterades att evidensen var ofullständig inom alla fyra områden och att fortsatta studier krävdes. Dock konstaterades att det med tillräcklig säkerhet gick att visa en övergripande effekt av marknadsföring (reklam) på en del dryckesvanor i tidig ålder.⁶⁵

Det kan här noteras att den forskning som utförts hittills om marknadsföring via sociala medier framför allt har ägt rum i Storbritannien, USA, Australien och Nya Zeeland. Mot den bakgrunden framstår OMA-projektet som beskrivits ovan, som än viktigare.

⁶⁴ Noel, J.K., et al., *Industry Self-regulation of Alcohol Marketing: A Systematic Review of Content and Exposure*, Society of Alcohol Marketing, 2017, *Addiction* 112, 28–50.

⁶⁵ Scott, S., et al., *Does Industry-Driven Alcohol Marketing Influence Adolescent Drinking Behaviour? A Systematic Review*, Medical Council on Alcohol and Oxford University Press, *Alcohol and Alcoholism*, 2017, 52(1) 84–94.

3.6.6 Ytterligare material

Undersökning från NOVUS⁶⁶

Av en undersökning från NOVUS om alkoholreklamens effekter framkommer att 48 procent av de som svarade handlade produkten eller produkterna av gammal vana eller tradition, 33 procent efter rekommendation, 11 procent efter att aktivt ha sökt information från olika källor och 3 procent efter att ha tagit del av annons, reklam i butiken eller i media. Vidare ansåg 83 procent av dessa att alkoholreklamen hade liten inverkan eller ingen inverkan alls när de handlade på Systembolaget.

Synpunkter från Konsumentverket⁶⁷

Konsumentverket har uppgett att man delar CAN:s uppfattning att det ur ett barn- och ungdomsperspektiv i regel inte förekommer något ”uppseendeväckande” som direkt kan kopplas till alkoholreklam riktad till barn och unga. Verket pekar dock på att mängden och det ständiga flödet av alkoholreklam torde kunna bidra till en normalisering som på sikt riskerar att öka konsumtionen. På vissa sociala medieplattformar förefaller personer under 25 år vara överrepresenterade, vilket innebär att de i hög utsträckning också träffas av den marknadsföring som finns där.

Även om ett enskilt internetbaserat inlägg inte träffar lika många personer som t.ex. en tidningsannons gör, kan reklamens påverkan på den enskilde konsumenten ändå vara större än traditionell reklams påverkan bland annat då det är fråga om personlig och interagerande marknadsföring. Internet möjliggör att reklamen kan anpassas till mottagaren på ett sätt som påminner om direktreklam. Vad avser direktreklam krävs dock bl.a. att konsumenten själv kan välja att ta del av reklamen, jfr domen i MD 2015:7 vilken redogörs för nedan i 3.10.1,

⁶⁶ En undersökning genomförd av Novus under augusti 2017, på uppdrag av Sverige annonsörer. Målgruppen för undersökningen var den svenska allmänheten 20–79 år som hade besökt Systembolaget de senaste 10 dagarna.

⁶⁷ Konsumentverket är tillsynsmyndighet även i fråga om bestämmelserna om marknadsföring i 7 kapitlet alkohollagen, jfr bl.a. 9 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), med hänvisning till marknadsföringslagen (2008:486). Mot den bakgrunden menar utredningen att det är värdefullt att här lyfta fram vissa iakttagelser verket har gjort i sitt tillsynsarbete.

vilket det inte finns några krav på i fråga om reklam på internet. Detta är en problematik som berör alla åldersgrupper.

Konsumentverket har även framfört att det mot bakgrund av snabbheten i och omfattningen av den internetbaserade marknadsföringen är svårt att på ett bra sätt utöva tillsyn.

Genom Konsumentverket har utredningen fått ta del av exempel på skärmdumpar från olika sociala medier där alkoholreklam/alkoholbudskap har förekommit. Det kan med ledning av dessa konstateras att det kan vara svårt att bedöma om det är fråga om alkoholmarknadsföring eller ej, när t.ex. kändisar lägger ut bilder på alkoholdrycker på sina bloggar eller Instagramkonton. Det finns vidare bl.a. exempel på vinproducenter som lägger ut dryckestips och olika typer av annonser för alkoholhaltiga drycker på sina konton på framför allt Facebook och Instagram.

3.7 Vilka problem kan identifieras på den svenska marknaden?

Efter de samråd som utredningen har haft och efter att ha tagit del av ytterligare rapporter m.m., vilka har redogjorts för ovan, är bilden som utredningen har fått av internetbaserad marknadsföring av alkohol på den svenska marknaden att det inte förefaller finnas några specifika problem i form av t.ex. marknadsföring genom tävlingar eller att marknadsföringen är profilerad mot barn och unga eller på annat sätt direkt olämplig. Med stöd av den forskning och de rapporter som har redogjorts för ovan, i avsnitt 3.6, kan dock konstateras att det finns en tydlig evidens för att alkoholreklam gör att alkoholkonsumtionen ökar bland barn och unga. Alkoholreklamen påverkar bl.a. ungas konsumtionsmönster samt bidrar till en tidigare alkoholdebut och en förhöjd konsumtion. Alkoholkonsumtionen under ungdomsåren påverkar också senare konsumtionsvanor. Forskning har även pekat på att marknadsföringsåtgärder i sociala medier förefaller ha ett större inflytande när det kommer till att öka unga människors engagemang i fråga om olika varumärken, vilket skulle kunna leda till en normalisering av alkoholkonsumtion. Utvecklingen av marknadsföring av alkohol via internet leder även till att barn och unga utsätts för en ökad exponering av alkoholreklam, vilket bidrar till en normalisering och en mer tillåtande attityd. Här kan också fram-

hållas att legitimiteten för en restriktiv alkoholpolitik minskar om det finns ett stort flöde av alkoholreklam.

I enlighet med vad som har konstaterats i avsnitt 3.5.2 har den totala volymen konsumerad alkohol gått ned väsentligt under åren 2012–2016 bland såväl skolelever i årskurs nio som elever i gymnasiet årskurs 2. Även den totala alkoholkonsumtionen i Sverige har gått ned något under motsvarande tid, samtidigt som reklaminvesteringarna har varit fortsatt höga. Vi återkommer till hur vi menar att man bör se på detta nedan i 3.14.2.

En allmän utgångspunkt är att företeelser har en tendens att få en både snabb och omfattande spridning via internet, vilket gör att exponeringen riskerar att bli större jämfört med i mer traditionella medier. Å andra sidan har samråden gett en delvis motsatt bild. Det kan vara svårt att bli viral och få större spridning på internet jämfört med en tidningsannons. Alkoholgranskningsmannen m.fl.⁶⁸ menar att den som har många följare på sociala medier kanske kan nå fram till 3 000–4 000 individer medan 200 000 personer kan förväntas läsa en tidningsannons. Det saknas såväl systematiska som episodiska iakttagelser om alkoholreklam som blivit viral eller fått stor spridning genom sociala medier. Däremot kan konstateras att barn och unga i Sverige är aktiva på sociala medier i betydligt större omfattning än vuxna individer och att de använder sig av sådana medier i större utsträckning än vad de använder sig av s.k. ”traditionella medier”.⁶⁹ Det finns även internationell forskning som visar på att det är troligt att unga människor tilltalas av utformningen av marknadsföringen på internet, med inslag av interaktion etc.⁷⁰

Att det, i det enskilda fallet, kan vara oklart hur de regler som gäller vid marknadsföring på internet ska tillämpas är ett annat problem som har lyfts fram under utredningens arbete. Vidare finns det inkonsekvenser i den befintliga lagstiftningen genom att olika regler gäller för olika medier eller olika tekniker. Det finns t.ex. en väldigt strikt lagstiftning med ett förbud vad gäller radio- och tv-reklam, vilket inte gäller på internet, under förutsättning att marknadsföringen inte vänder sig mot barn och unga eller strider mot kravet på särskild måttfullhet.

⁶⁸ Vid samrådsmötet fanns även vd:n från Sveriges Bryggerier samt vd:n från Sprit- och vinleverantörsföreningen med.

⁶⁹ Jfr bl.a. redogörelsen från Mediebarometern ovan.

⁷⁰ Se bl.a. Lobstein, T., et al.

Ett annat problem som har framträtt och som egentligen gäller marknadsföring av alla typer av varor på internet är att det är svårt att övervaka och utöva tillsyn över de regler som finns. Något som hänger ihop med tillsynen är att de sanktioner som finns i dag upplevs som ”tandlösa”.

Under avsnitt 3.9 kommer vi att redogöra för en sammanfattning av nuvarande svenska regler som avser marknadsföring av alkohol. Först följer dock ett avsnitt om vissa avgränsningar som utredningen har valt att göra.

3.8 Vissa avgränsningar och förtydliganden

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2017:59 lämnat förslag i fråga om *alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel*, vilka innebär att dessa i möjligaste mån ska regleras som alkoholdrycker. Vid resonemangen i detta kapitel utgår vi från de förslag som vi tidigare har presenterat. Mot den bakgrunden är ambitionen att de regler som föreslås på marknadsföringsområdet inom ramen för slutbetänkandet så långt det är möjligt även ska omfatta dessa typer av preparat. Utvecklingen av nya alkoholhaltiga preparat för förtäring är vidare en av de företeelser som lyfts fram i direktiven som bakgrund till översynen som ska göras, vilket gör det än mer naturligt att välja ett sådant tillvägagångssätt.

Utredningen har inte ansett det ingå i uppdraget att föreslå reglering om produktplacering. Det kan i detta sammanhang konstateras att produktplacering inte omfattas av begreppet kommersiell annons i dess betydelse enligt TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).⁷¹

⁷¹ Se prop. 2009/10:115 s. 158 f.

3.9 Svenska regler av relevans

3.9.1 Grundlagsregleringen

Av direktiven framgår att utredningen även i denna del, vid sin bedömning, ska ta hänsyn till tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Uppdraget omfattar dock inte att föreslå ändringar i grundlag.

Regeringsformen

Av 2 kap. 1 § första punkten regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av andra stycket framgår att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller i fråga om tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Av 2 kap. 20 § RF framgår att yttrandefriheten får begränsas genom lag. I 21 § samma kapitel stadgas att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. 23 § i kapitlet förtydligar vilka begränsningar som får göras gällande yttrandefrihet (och informationsfrihet). Bland annat får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Detta innebär t.ex. att det är möjligt att reglera kommersiell reklam. Begränsningsregeln medger dock inte möjlighet till ingrepp i reklam som är av opinionsbildande karaktär.

Nuvarande regler i TF och YGL

Yttrandefriheten i massmedier regleras i första hand av TF och YGL. TF gäller för tryckta skrifter medan YGL avser andra medier såsom film, ljudinspelningar och etermedia (radio och TV). Yttrandefrihets-

grundlagarna gäller för offentliga yttranden, som är avsedda för spridning till en större krets människor och det finns därför publiceringskrav som ser olika ut beroende på vilken medieform det gäller. Yttrandefrihetsgrundlagarna omfattar i princip bara medieformer som kan ges *ett på förhand fixerat* och *i efterhand konstaterbart* innehåll.⁷²

YGL tillämpas på följande överföringar och upptagningar. 1) radio-program (1 kap. 6 § YGL) – dvs. sändningar av ljud (radio) eller bilder och ljud (tv) samt även av vissa direktsända eller inspelade program ur en databas (webbsändningar), 2) databasöverföringar (1 kap. 9 § YGL) – andra överföringar ur en databas än s.k. webbsändningar, som görs av traditionella medier eller någon med utgivningsbevis och 3) tekniska upptagningar (1 kap. 10 § YGL) – upptagningar av text, bild eller ljud.

En databas definieras i YGL 1 kap. 1 § femte stycket som en samling av information lagrad för automatisk databehandling, i princip räcker det med lite text och/eller några bilder. Information som finns på internet uppfyller i de flesta fall detta grundläggande krav. Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL gäller enligt första stycket första punkten ”direkt överföring på särskild begäran”. Med detta avses att enskilda går in på webbplatser för att ta del av innehåll som har lagts ut där.⁷³ Vidare ska innehållet, enligt samma punkt, kunna ändras endast av den som bedriver verksamheten. Kommunikationen måste alltså vara ”enkelriktad”, dvs. innehållet ska helt styras av avsändaren och får inte kunna påverkas av mottagaren.⁷⁴ Detta kommer sig av att databasens utgivare inte kan hållas ansvarig för sådant som han eller hon saknar möjlighet att granska innan det publiceras. Avgränsningen följer den ovan beskrivna huvudprincipen för yttrandefrihetsgrundlagarnas tillämpningsområde. Detta betyder att interaktiva delar av internet, som t.ex. sociala medier, inte kan omfattas av YGL.⁷⁵

Databaser som omfattas av YGL ska vidare, enligt 1 kap. 9 § femte stycket, ha ett namn och det gäller ett publiceringskrav (likasom i övrigt enligt TF och YGL), i detta fall att allmänheten till-

⁷² Axberger, H-G., *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, tredje upplagan, Stockholm 2017, s. 36 f.

⁷³ Se Axberger a.a. s. 51. Med ”särskild begäran” menar man mottagarens aktivitet för att söka upp informationen.

⁷⁴ Förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda utesluter detta dock inte grundlagsskydd för material som någon annan publicerar i databasen på uppdrag av den som driver verksamheten. Jfr prop. 2001/02:74 s. 98.

⁷⁵ Axberger a.a. s. 52.

handahålls information.⁷⁶ Reglerna i YGL 1 kap. 9 § skiljer mellan databaser som drivs av medieföretag som redan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna, genom att de t.ex. ger ut en papperstidning, och renodlade internetmedier. Om ett medieföretag driver verksamhet som redan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna (genom t.ex. utgivandet av tryckt skrift eller sändandet av radio- eller tv-program) gäller grundlagsregleringen enligt 1 kap. 9 § första stycket även då företaget tillhandahåller information via internet. Man talar om ett ”automatiskt grundlagsskydd”. För radio och tv finns vidare den ovan nämnda regeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen om s.k. webbsändningar som gäller *”tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren”*. Detta syftar på traditionell radio och tv som sänds genom överföring via internet. Denna regel kräver inte, till skillnad från databasregeln, att den som sänder redan är verksam på yttrandefrihetsgrundlagarnas område.

Ett medieföretag som enbart är verksamt på internet är hänvisat till att ansöka om s.k. utgivningsbevis (jfr andra och tredje stycket samma bestämmelse) för att få ”frivilligt grundlagsskydd”. Det står vem som helst som är verksam med webböverföring fritt att göra YGL tillämplig genom att uppfylla de krav som finns enligt 1 kap. 9 § andra till fjärde styckena YGL.

Mot bakgrund av de krav som ställs kan konstateras att innehållet på webbsidor på internet vanligen faller utanför YGL:s tillämpningsområde. Webbsidor som drivs av någon med utgivningsbevis eller av traditionella medier kan dock ha skydd enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL.⁷⁷

Som konstaterats ovan har internetanvändningen och kanske framför allt användandet av sociala medier ökat lavinartat under de senaste åren. Internet är en interaktiv medieform och till skillnad från de traditionella medierna, inte avgränsat till antingen ljud, text eller bild, utan öppet för användning av vilken som helst av dessa uttrycksformer. Yttrandefrihetsgrundlagarna har dock inte följt med i utvecklingen och det är ibland oklart hur bestämmelserna ska tillämpas i

⁷⁶ A.a. s. 36.

⁷⁷ Jfr bl.a. SOU 2016:14 s. 90 f. Marknadsdomstolen har i sin praxis bedömt att möjligheten att ingripa mot framställningar på internet med stöd av marknadsföringslagen bör omfattas av samma begränsningar som ingripanden mot framställningar i medier som faller in under TF respektive YGL. Jfr rättsfallet MD 2005:11.

förhållande till internet.⁷⁸ Som tidigare konstaterats är YGL tillämplig på vissa yttranden på internet: dels på webbsändningar, dels på andra överföringar ur en databas än webbsändningar, som görs av traditionella medier eller någon med utgivningsbevis. Samtidigt dras en klar gräns mot interaktiva, sociala medier, vilka inte omfattas av grundlagsskyddet. Detta innebär att det allmänna grundlagsskyddet för yttrandefrihet i RF, vilket har beskrivits ovan, får betydelse. Detta bör dock ses och tolkas med stöd av de principer som finns i yttrandefrihetsgrundlagarna. Det finns alltså ett visst grundlagsskydd för yttrandefriheten även vid sidan av yttrandefrihetsgrundlagarna, dock är det mer osäkert och svagt. Även det skydd som finns i Europakonventionen för yttrandefrihet får här en större roll jämfört med inom TF:s och YGL:s områden.⁷⁹

Det kan här också noteras att det i 1 kap. 12 § första stycket YGL anges att vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om bl.a. vissa kommersiella annonser utan hinder av grundlagen ska gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar. I 1 kap. 9 § TF ges vissa möjligheter att genom lag göra undantag från grundlagarnas tillämpningsområde. Detta innebär att utan hinder av YGL gäller i lag stadgade förbud mot bl.a. kommersiella annonser för alkoholdrycker. Det kan dock konstateras att detta undantag inte innefattar andra alkoholhaltiga produkter som t.ex. alkoholhaltiga preparat.⁸⁰

Ändrade mediegrundlagar SOU 2016:58⁸¹

Utredningen redogör här för de resonemang från Mediegrundlagskommittén som vi menar är av störst intresse i detta sammanhang.

Betänkandet om ändrade mediegrundlagar, som framför allt behandlade TF och YGL, innehöll bl.a. resonemang om att internet-publiceringar utgör en allt viktigare informationskälla. Det konstaterades att om sådan verksamhet saknar koppling till traditionella medier finns det inte något automatiskt grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § YGL.

⁷⁸ Se bl.a. Axberger, a.a. s. 51.

⁷⁹ Se bl.a. a.a. s. 31.

⁸⁰ Utredningen har resonerat mer utförligt kring dessa frågor i delbetänkandet (SOU 2017:59) där man bl.a. behandlade alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

⁸¹ Texten under detta stycke är hämtad ur SOU 2016:58.

Enligt kommitténs bedömning talade publiceringarnas betydelse i sig för att det automatiska grundlagsskyddet borde utvidgas till att även omfatta andra aktörer som publicerar sig på webbplatser än de traditionella medieföretagen. Internetpubliceringar skulle med en sådan lösning då få ett självständigt skydd, något som hade efterfrågats av remissinstanser. Principiella skäl kunde alltså sägas tala för en utvidgning. Man ansåg dock inte en sådan utvidgning möjlig om de grundläggande principerna i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet samtidigt ska kunna upprätthållas. Grundlagens tillämplighet på de ytterligare medieformer som hade diskuterats riskerade att bli oklar, till men både för de som driver verksamheten och exempelvis eventuella meddelare. Vidare kunde grundlagen genom en utvidgning komma att träffa aktörer som inte har något intresse av grundlagsskydd och inte heller är villiga att underkasta sig det ansvar som följer med grundlagsskydd. Kopplingen till traditionella medier för att få automatiskt grundlagsskydd borde därför behållas. Andra medier har dock även i fortsättningen möjlighet att ansöka om utgivningsbevis och därigenom få grundlagsskydd för sin databasverksamhet.

Kommittén uttalade även att marknadsföring i sociala medier förändras konstant och expanderar snabbt och på sätt som är svåra att förutse. Det kan därför finnas skäl att fundera på om reglering i form av traditionell lagstiftning har någon chans att vara i fas med den processen.

Ändrade mediegrundlagar – lagrådsremiss⁸²

Regeringen delade kommitténs bedömning att det för närvarande saknas förutsättningar att utvidga det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet. Publiceringar på internet som i dagsläget saknar automatiskt grundlagsskydd bör i stället, liksom hittills, kunna skyddas genom att utgivningsbevis söks och beviljas för databasen.

⁸² Lagrådsremissen överlämnades av regeringen till lagrådet den 22 juni 2017.

3.9.2 Europakonventionen⁸³

I artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om rätten till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikeln hindrar dock inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag (artikel 10.1).

Yttrandefriheten som föreskrivs i konventionen får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga, bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2). Att en inskränkning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle innebär att inskränkningen ska vara proportionerlig i förhållande till det syfte som motiverar inskränkningen. En avvägning får alltså göras mellan å ena sidan den enskildes intresse av yttrandefrihet och å andra sidan det enskilda eller allmänna intresse som motiverat ingreppet. Om ingreppet vid en sådan avvägning framstår som rimligt kan det anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.⁸⁴

Yttrandefriheten gäller också i näringsutövning även om man i fråga om reklam och marknadsföring tillåter mer långtgående inskränkningar i syfte att skydda konsumenter och konkurrenter mot vilseledande påståenden och mot etiskt tvivelaktiga marknadsföringsmetoder.⁸⁵

3.9.3 Marknadsföringsregler

Alkohollagen

I 7 kap. alkohollagen (2010:1622) finns specifika regler om marknadsföring av alkohol. I delbetänkandet (SOU 2017:59) har utredningen föreslagit ändringar i 1–3 samt 5 och 7 §§ genom tillägg av hänvisningar till den definition av alkoholhaltigt preparat som utredningen

⁸³ Europakonventionen är svensk lag, jfr lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸⁴ Jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, Stockholm 2015, s. 465.

⁸⁵ Danelius, a.a. s. 506.

föreslagit ska läggas till i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Syftet är att även dessa alkoholhaltiga preparat ska omfattas av nämnda bestämmelser.⁸⁶

I 1 § första stycket stadgas att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Sådan marknadsföring får enligt andra stycket inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Bestämmelsen är neutral, på så sätt att den gäller oberoende av vilken typ av media eller teknik som används.

2 § innehåller regler om gåvor i samband med marknadsföring m.m. 3 § innehåller förbud mot kommersiella annonser i ljudradio-program, tv-program samt beställ-tv. Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter stadgas i 4 § att kommersiella annonser inte får användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker. I princip gäller alltså ett annonseringsförbud för spritdrycker i tryckta skrifter.

I 5 § första stycket ställs särskilda krav avseende utformningen av framställningar av bilder i kommersiella annonser. Dessa krav innebär att en framställning i bild endast får omfatta en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Bestämmelsen utvidgades till att bli generellt tillämplig oavsett val av medium den 1 januari 2011. Som skäl för utvidgningen betonades internets ökade betydelse.⁸⁷ I 6 § finns bl.a. regler om utformningen av annonsering av alkoholhaltiga lättdrycker.

7 § innehåller regler om användande av informationstext vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för

⁸⁶ Definitionen är, som nämnts ovan, *alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.*

⁸⁷ Prop. 2009/10:125, s. 91.

utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta innebär att annonserna på ett tydligt sätt ska återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar.

8 § innehåller regler om att ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av marknadsföringslagen (2008:486), anses vara otillbörligt mot konsumenter, och i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Vidare kan ett handlande som strider mot 3 § alkohollagen medföra marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen. 9 § avser ursprungsbeteckningar och innebär att regeringen med avseende på främmande stat kan bestämma att vissa saker ska gälla i fråga om marknadsföring.

Marknadsföringslagen

I Sverige har det länge funnits konsumentskyddande lagstiftning på marknadsföringsområdet. Marknadsföringslagen (2008:486) trädde i kraft år 2008 och genomför ett flertal EU-direktiv.⁸⁸ De centrala direktiven brukar benämnas direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29 EG) och direktivet om vilseledande och jämförande reklam (2006/114 EG). Vad gäller direktivet om otillbörliga affärsmetoder ska en fullständig harmonisering ske i medlemsstaterna av de frågor som omfattas av direktivet inom det område som är föremål för samordning. Detta innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentskyddsnivå än vad direktivet stadgar inom det område som direktivet täcker. Det är dock tillåtet att ha en högre skyddsnivå om syftet är att skydda folkhälsan.

Den svenska marknadsföringsrättsliga lagstiftningen bygger på den s.k. *effektlandsprincipen*. Denna princip innebär dels att svensk marknadsföringsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer

⁸⁸ Det centrala direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004. Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam genomförs genom MFL.

inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på förarbetsuttalanden och praxis från Marknadsdomstolen.⁸⁹ *Ursprungslandsprincipen* är en annan princip för att fastställa tillämplig lag. Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom EU ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska i stället räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det s.k. samordnade området, iakttar lagen i den stat där han eller hon är etablerad. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder innefattar inte ursprungslandsprincipen vilket medför att effektlandsprincipen gäller även beträffande detta direktiv.⁹⁰

Vissa EU-rättsakter kan inskränka det territoriella tillämpningsområdet för svensk marknadsföringsrätt. Ursprungslandsprincipen kommer, som redogörs för nedan, t.ex. till uttryck i e-handelsdirektivet som har implementerats i svensk rätt genom e-handelslagen. Detta innebär att det vid e-handel, som huvudregel, är tillräckligt att den som tillhandahåller tjänsten iakttar det egna landets regler för marknadsföring.⁹¹

Marknadsföringslagen innehåller generella regler om marknadsföring vilka gäller oavsett vilken vara som marknadsförs. I 1 § första stycket stadgas att lagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Det andra stycket räknar upp ytterligare lagar där det finns bestämmelser om marknadsföring, bland annat alkohollagen.

Marknadsföringslagen innehåller en generalklausul i 5 §, som föreskriver att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. I 6 § stadgas att marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed enligt 5 § är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. I 7 § återfinns regler som handlar om aggressiv marknadsföring. Aggressiv marknadsföring som innefattar trakasserier, tvång, fysiskt våld, hot eller annat aggressivt påtryckningsmedel är att anse som otillbörlig om den på motsvarande

⁸⁹ Se bl.a. prop. 1970:57 s. 92 f., prop. 1992/93:75 s. 34 f., prop. 2009/10:125 s. 90 och MD 1989:6 samt MD 2015:7.

⁹⁰ Se MD 2015:7, med hänvisning till Bernitz, *Svensk och europeisk marknadsrätt* 2, 2013, s. 30.

⁹¹ Prop. 2009/10:125 s. 90–91, MD 2015:7.

sätt påverkar mottagaren. 8 § innehåller det s.k. transaktionstestet, vilket innebär att marknadsföring som är vilseledande enligt någon av bestämmelserna i 9, 10 eller 12–17 §§ är att anse som otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. All marknadsföring ska utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och det ska också tydligt framgå vem som svarar för marknadsföringen. Detta gäller dock inte framställningar vars enda syfte är att skapa uppmärksamhet inför uppföljande framställningar (9 §). En näringsidkare får vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet (10 §). Detta gäller särskilt framställningar som rör t.ex. produktens utmärkande egenskaper, pris och leveransvillkor. Det kan också nämnas att det av den s.k. lagstridighetsprincipen följer att marknadsföring som innebär åsidosättande av annan lagstiftning, som uppmanar till brott eller som skapar risk för olagligt beteende är att anse som oförenlig med god marknadsföringssed och kan förbjudas med stöd av generalklausulen i 5 §. Principen kommer bl.a. till uttryck i den inledande artikeln i Internationella Handelskammarens (International Chamber of Commerce, ICC) grundregler för reklam och är så självklar och välförankrad i svensk rätt att det inte har ansetts nödvändigt att lagfästa den.⁹²

En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får enligt 23 § förbjudas fortsätta med denna eller med annan liknande åtgärd. Det finns även möjligheter att i vissa fall ålägga näringsidkare att lämna information (24 §) eller tillhandahålla tekniska hjälpmedel (25 §). Såväl förbud som ålägganden ska, om det inte av särskilda skäl är obehövligt, förenas med vite (26 §). En näringsidkare får även åläggas att betala marknadsstörningsavgift i enlighet med 29 § om näringsidkaren uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av reglerna i marknadsföringslagen samt regler i viss annan lagstiftning.

⁹² Prop. 1994:95/123 s. 43. Se även lagstridighetsprincipen i svarta listan p. 9: "Ange eller på annat sätt skapa intryck av att det är lagligt att sälja en produkt när så inte är fallet." Jfr MD 2009:33 ang. förhållandet mellan lagstridighetsprincipen och p. 9 i svarta listan.

*Radio- och tv-lagen*⁹³

Av 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) framgår att bestämmelsen om förbud mot reklam för alkoholdrycker i 7 kap. 3 § alkohollagen (samt för tobaksvaror) är tillämplig på tv-sändningar, beställ-tv och ljudradio. Det finns även regler om produktplacering och sponsring i kap. 6, 7 och 15 radio- och tv-lagen.

Enligt 7 kap. 2 § får program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller beställ-tv inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker (eller tobaksvaror). Detsamma gäller för program i ljudradiosändning enligt 15 kap. 9 §. 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen avser det förhållandet att en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot t.ex. 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker. En behörig myndighet i Sverige får då kontakta en behörig myndighet i den andra staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.⁹⁴

Det kan i detta sammanhang noteras att med beställ-tv menas i huvudsak program som tillhandahålls allmänheten på begäran av användaren, vid en tidpunkt som användaren väljer och från en katalog som leverantören har valt ut. De typexempel som brukar anges för beställ-tv är SVT Play och TV4 Play.

⁹³ Det kan nämnas att utredningen i delbetänkandet (SOU 2017:59) föreslog ändringar i 7 kap. 2 §, 8 kap. 13 §, 15 kap. 5 § och 9 § samt 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen genom tillägg av hänvisning till den i delbetänkandet föreslagna definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

⁹⁴ Här kan noteras att Myndigheten för press, radio och tv, biträdd av Konsumentverket, i december 2014 har underrättat EU-kommissionen och Storbritannien om att åtgärder i enlighet med artikel 4 i AV-direktivet kan komma att vidtas mot programföretagen Viasat och SBS genom ansökan om påförande av särskild avgift för överträdelse av bestämmelsen om att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker och genom talan om förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna i kommersiella annonser i tv-program. Innan sådana åtgärder vidtas inväntas dock kommissionens fastställelse om åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

3.10 Svensk praxis

Detta avsnitt innehåller relevant praxis från Marknadsdomstolen (MD), ett avgörande från Patent- och marknadsdomstolen samt ett kortreferat av några domar från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt.

3.10.1 Marknadsdomstolen

MD 2003:5 (den s.k. Gourmetdomen)

Tidningen Gourmet hade i sin prenumerationsupplaga infört annonser som KO menade var i strid med alkohollagens dåvarande förbud mot alkoholreklam i periodiska skrifter. Frågeställningen i målet var tvådelad. Dels var fråga om det var förenligt med reglerna om fri rörlighet att i allmänhet inskränka möjligheten att marknadsföra alkoholdryck till konsumenter, dels om det svenska förbudet mot tidningsannonser var förenligt med EU-rätten. Målet hänsköts av Stockholms tingsrätt till dåvarande EG-domstolen (numera EU-domstolen) för förhandsavgörande.⁹⁵ I sin dom slog EG-domstolen fast att det, med hänvisning till skyddet för folkhälsan, är förenligt med reglerna om fri rörlighet att inskränka eller i vissa fall förbjuda marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter. En sådan inskränkning ska dock, enligt den praxis som finns, vara proportionerlig och denna bedömning ska göras av nationell domstol.

Efter att Stockholms tingsrätts dom blivit överklagad prövade Marknadsdomstolen förbudet mot tidningsannonser. Marknadsdomstolen konstaterade bl.a. att det förekom redaktionella texter som handlade om alkohol, att det fanns flera andra möjligheter att göra alkoholreklam samt att staten hade andra mer effektiva styrmedel till sin hjälp. Sammantaget fann Marknadsdomstolen att totalförbudet mot tidningsannonser – när skyddssyftet ställdes mot förbudets betydelse som handelshinder – måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionerligt i EG-rättslig mening.

⁹⁵ Mål C-405/98, Gourmet International Products, EU:C:2001:135 (dom den 8 mars 2001).

MD 2009:16

Ett bolag hade låtit anordna en öppen temakväll för en spritdryck på en restaurang och hade i samband med det bl.a. använt en banderoll i marknadsföringen. Banderollen, som placerats utomhus vid restaurangens entré och lysts upp av gatubelysning, ansågs starkt ha exponerat spritdryckens varumärke. Genom sin storlek, utformning och placering ansågs den vara påträngande och uppsökande på ett sätt som stred mot måttfullhetskravet i alkohollagen. Banderollen ansågs därför strida mot god marknadsföringssed.

MD 2009:19

Ett bolag hade på reklampelare på allmän plats i närheten av arenan Nya Ullevi i Göteborg marknadsfört öl och cider. Marknadsdomstolen konstaterade bl.a. att vad som utgör utomhusreklam inte är entydigt definierat i vare sig lagstiftning eller domstolspraxis och att viss utomhusreklam för alkoholdrycker är tillåten. Vid en helhetsbedömning, varvid beaktats bl.a. att det rört sig om utomhusreklam samt reklamens storlek och placering, fann Marknadsdomstolen att marknadsföringsåtgärderna stred mot måttfullhetskravet i alkohollagen och således även mot god marknadsföringssed.

MD 2014:4

Ett bolag hade marknadsfört alkoholdryck genom uppträdande i form av en eldshow, på banderoll, flagga eller affisch, på fordon samt på takbox eller annan anordning avsedd att fästas på fordon.

Vid sin bedömning konstaterade MD att regleringen av fri rörlighet för varor i EUF-fördraget är av grundläggande betydelse för de nationella bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker mot konsumenter. En utgångspunkt för dessa bestämmelser är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Av särskild betydelse i detta sammanhang är artikel 34 och artikel 36 i EUF-fördraget. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Undantag av detta slag måste dock vara nödvändiga för att det

aktuella skyddsändamålet ska kunna uppnås och proportionerliga genom att det inte får ha större handelshindrande verkan än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

MD anförde att bedömningen av om en viss marknadsföring uppfyller kravet på särskild måttfullhet i alkohollagen ska grundas bl.a. på en proportionalitetsbedömning. Syftet bakom kravet på särskild måttfullhet är att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor. Marknadsdomstolen konstaterade att det var uppenbart att marknadsföringsåtgärden bestående i en eldshow inte varit förenlig med kravet på särskild måttfullhet. Vad avsåg banderollerna menade domstolen däremot att det inte var visat att marknadsföringen utgjort ett dominerande inslag i den miljö den förekommit och därmed varit påträngande, eller att användningen av banderollerna på annat sätt stått i strid mot kravet på särskild måttfullhet. Avseende fordonen ansåg domstolen att ett allmänt förbud inte skulle vara proportionerligt när syftet att skydda folkhälsan ställdes mot betydelsen av fri rörlighet av varor. Man ansåg inte heller att en användning av fordonen kunde anses ha varit påträngande, uppsökande eller manat till bruk av alkohol, varför det inte var visat att marknadsföringen i den delen stått i strid med kravet på särskild måttfullhet. Vad avsåg takboxen gjorde Marknadsdomstolen samma bedömning som i fråga om fordonen.

MD 2015:7

Ett tysklandsbaserat företag marknadsförde vin genom att skicka direktadresserade postförsändelser med visst innehåll till svenska konsumenter, som var äldre än 25 år, utan att mottagarna av marknadsföringen begärt detta. MD konstaterade inledningsvis att marknadsföringslagen bygger på den s.k. effektlandsprincipen, vilket innebär att svensk marknadsföringsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet. Det saknades stöd i såväl EU-rätten som i svensk rätt för att ursprungslandsprincipen och därmed tysk rätt skulle vara tillämplig på den aktuella marknadsföringen. På grund av detta och då marknadsföringen var riktad till konsumenten-

ter på den svenska marknaden skulle yrkandena prövas enligt svensk lag, i enlighet med effektlansprincipen.

Vid bedömningen av om en viss marknadsföring uppfyller kravet på särskild måttfullhet måste EU-rättens grundläggande princip om fri rörlighet beaktas. Vidare får tillämpningen av bestämmelsen i alkohollagen inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att fritt marknadsföra sina produkter. Marknadsdomstolen konstaterade att det inte finns något förbud i MFL mot direktreklam per post som inte föregåtts av en begäran eller ett samtycke från konsument. Vad avsåg kravet på ”särskild måttfullhet” i alkohollagen hade domstolen tidigare understrukit att bedömningen av detta krav måste ta sin utgångspunkt i detta syfte till skydd för folkhälsan. I det aktuella fallet hade marknadsföringen tillställts konsumenterna i slutna, ogenomskinliga kuvert av vilka det tydligt framgick att försändelsen innehållit reklam för vin. Marknadsföringen har härigenom kunnat begränsas till dem som var över 25 år och mottagarna har kunnat välja om de önskat ta del av marknadsföringen eller inte.⁹⁶ Sammantaget ansåg Marknadsdomstolen att marknadsföringen inte kunde anses ha stått i strid med kravet på särskild måttfullhet, varför KO:s talan lämnades utan bifall.

3.10.2 Patent- och marknadsdomstolen⁹⁷

Ett företag hade i september 2015 marknadsfört en alkoholdryck genom en annons i en dagstidning. Produkten var ett mousserande vin som enligt annonsen innehöll 11,5 volymprocent alkohol. Överst i annonsen angavs produktnamnet och under detta fanns en banderoll med texten nyhet i versaler. Vidare återgavs i annonsen vinflaskan med en prisangivelse. Nederst i annonsen angavs namnet på vinet, priset, en webbadress samt obligatorisk informationstext. Under banderollen och till vänster om vinflaskan återgavs tre påståenden vilka KO menade utgjorde värdeomdömen och stred mot kravet på särskild måttfullhet.

⁹⁶ Jfr domen punkten 132. Konsumentverket har tolkat domen så att direktreklam inte är i strid med måttfullhetskravet (endast) om dessa förutsättningar är uppfyllda. Se KOVFS 2016:1 p. 6.1: ”... bör adresserad brevlådereklam vara tillåten under förutsättning att: 1. reklamen vänder sig till personer över 25 år, 2. reklamen förmedlas i slutna och neutrala kuvert, 3. det tydligt framgår att försändelsen innehåller alkoholreklam, och 4. innehållet i försändelsen uppfyller kravet på särskild måttfullhet.”

⁹⁷ Patent- och marknadsdomstolen, Stockholms tingsrätt, dom den 11 juli 2017 i mål PMT 10746-16.

Det första påståendet var "ETT UTMÄRKT ALTERNATIV TILL DEN STORA FESTEN!" Det andra påståendet var "FYND!". Det tredje påståendet var "REKOMMENDERAS!" Texten var hämtad från omdömen som fällt i recensioner över den marknadsförda produkten.

Domstolen konstaterade att det reklammedel som valts för att förmedla marknadsföringen – tryckt media – inte i sig kunde betraktas som vare sig uppsökande, påträngande eller på annat sätt uppmuntra till bruk av alkohol. Den fråga som domstolen hade att bedöma var i stället om innebörden av påståendena som sådana, dvs. texten, gick utöver de ramar som kravet på särskild måttfullhet i 7 kap. 1 § alkohollagen ställer upp.

Efter att ha övervägt frågan fann Patent- och marknadsdomstolen att påståendena "FYND!" respektive "ETT UTMÄRKT ALTERNATIV TILL DEN STORA FESTEN!" inte var förenliga med kravet på särskild måttfullhet enligt alkohollagen och därför var att anse som otillbörliga enligt marknadsföringslagen och skulle förbjudas. Företaget förbjöds vid vite av 1 000 000 kronor att vid marknadsföring av alkoholdryck gentemot konsument använda påståendet "FYND!". Företaget förbjöds vid samma vitesbelopp att vid marknadsföring av alkoholdryck gentemot kund använda påståendet "ETT UTMÄRKT ALTERNATIV TILL DEN STORA FESTEN!".

Domen innehöll en skiljaktig mening och överklagades till Patent- och marknadsöverdomstolen som meddelade prövningstillstånd.

3.10.3 Domstolsavgöranden om "kundomdömen"

I avgöranden som har avsett spikmattor⁹⁸ respektive e-cigarett⁹⁹ har domstolarna bl.a. gjort bedömningen att näringsidkaren ansvarar för kundkommentarer som används i marknadsföringen genom att läggas ut på hemsidan.

⁹⁸ Se Stockholms tingsrätts dom den 10 maj 2011 i mål nr T 11741-09.

⁹⁹ Se Svea hovrätts dom den 12 juni 2015 i mål nr B 4969-14, som fastställde Stockholms tingsrätts dom den 15 april 2014 i mål nr B 19015-13.

3.10.4 Sammanfattande slutsatser

Vid sidan av det lagstadgade förbudet mot radio- och tv-reklam ger praxis inte uttryck för att någon viss typ av reklam skulle vara helt förbjuden. Det finns visst utrymme även för direktreklam och utomhusreklam. Praxis ger inte heller utrymme för att det skulle vara förbjudet med alkoholreklam via internetbaserade medier.

3.11 EU-rättsliga regler samt praxis

3.11.1 Den fria rörligheten

Marknadsföring av alkohol är inte ett harmoniserat område inom EU, men det finns vissa gemensamma regler som är allmänna till sin karaktär och som gäller oberoende av varutyp. En av de grundläggande friheterna inom EU är rätten till fri rörlighet för varor.¹⁰⁰ Eventuella restriktioner eller förbud mot försäljning som är tänkta att ske genom lagstiftning måste därför bedömas enligt de regler som finns i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I första hand är det artikel 34, som avser förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, och artikel 36, som innehåller undantagsmöjligheter från artikel 34 av hänsyn till tvingande samhällsintressen, som blir aktuella.

Av EU-domstolens praxis (se redogörelse nedan) framgår att förbud mot viss marknadsföring är ett exempel på en åtgärd som skapar problem för den fria rörligheten.¹⁰¹

3.11.2 EU:s rättighetsstadga

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande genom att Lissabonfördraget¹⁰² trädde i kraft den 1 december 2009. Stadgan återger i stort rättigheterna i Europakonventionen men baserar sig även på EU-medlemsstaternas författningstraditioner,

¹⁰⁰ Artikel 28 EUF-fördraget.

¹⁰¹ Se bl.a. förenade målen C-1/90 och C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, EU:C:1991:327 och mål C-405/98 *Gourmet International Products*, EU:C:2001:135, vilka refereras nedan.

¹⁰² Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007.

Europarådets sociala stadga, Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare samt andra internationella konventioner som EU eller medlemsstaterna har anslutit sig till. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt.

I artikel 11 i stadgan finns bestämmelser om yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt bestämmelsens första stycke har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Enligt andra stycket ska mediernas frihet och mångfald respekteras.

Bestämmelser om rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning finns i artikel 52 i stadgan. Enligt bestämmelsens första stycke ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Vidare anges i tredje stycket att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

3.11.3 AV-direktivet

Det så kallade AV-direktivet tillkom år 2010 och ersatte ett äldre direktiv på området.¹⁰³ Direktivet reglerar tv-sändningar och beställ-tv-tjänster etablerade i andra EU-medlemsstater. Direktivet bygger

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster. Syftet var att modernisera, mjuka upp och förenkla lagstiftningen om audiovisuellt innehåll. AV-direktivet ersatte Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television. Direktivet hade utvidgats år 2007 till att även omfatta beställtjänster genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

på principen om fri rörlighet för tv-sändningar, där tillsynen ska ske utifrån regleringen i det land tv-sändningen kommer ifrån, dvs. *ursprungslandsprincipen* (även benämnd *sändarlandsprincipen*). Direktivet innehåller minimiregler om bl.a. kommersiella meddelanden som innebär att medlemsstaterna får föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som samordnas inom direktivet, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten.

I maj 2016 presenterade kommissionen ett förslag på reviderat AV-direktiv.¹⁰⁴ Förslaget innehöll inga förändringar i de artiklar som reglerar alkoholreklam. Däremot föreslogs att reklamreglernas innebörd ska tydliggöras genom frivilliga uppförandekoder med syfte att minska risken för att barn exponeras för sådan reklam. Förslaget syftar till att förenkla och modernisera direktivet med hänsyn till den tekniska utvecklingen och ändrade konsumtionsmönster.¹⁰⁵

Under hösten och vintern 2016/2017 behandlades förslaget i rådet och Europaparlamentet. I förhandlingarna lyfte Sverige fram vikten av en restriktiv reglering avseende alkoholreklam särskilt när det gäller reklam riktad mot barn. Det har funnits ett visst stöd bland medlemsstaterna för striktare reglering, men inte tillräckligt för annat än mindre justeringar av kommissionens förslag. Framför allt föreslås att reglerna för utformning av alkoholreklam i beställ-tv blir lika detaljerade som de som gäller för traditionell tv.

Den 25 april 2017 beslutade ansvarigt utskott att påbörja förhandlingar med övriga institutioner angående det betänkande som antagits av utskottet.¹⁰⁶ Parlamentet har nu kommit med sitt förslag och triloger inleddes i juli 2017 med fortsättning under hösten 2017. Enligt uppgifter på Europaparlamentets hemsida (21 november 2017) är målet att nå en överenskommelse före slutet av år 2017.

¹⁰⁴ Förslag till ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden, KOM (2016) 287 final (den 25 maj 2016).

¹⁰⁵ Se bl.a. Europaparlamentets hemsida www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.13.2.html (2017-11-21)

¹⁰⁶ Se ärendets gång och de moment som ingått och som är planerade: [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0151\(COD\)&l=EN](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0151(COD)&l=EN)

3.11.4 E-handelsdirektivet

För marknadsföring i samband med bland annat e-handel finns vissa bestämmelser i det s.k. e-handelsdirektivet.¹⁰⁷ E-handelsdirektivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna (artikel 1.1). För att uppnå detta mål sker genom direktivet ”tillnärmning” av medlemsstaternas lagstiftning på området. Av punkten 9 i ingressen klargörs att direktivet inte är avsett att påverka nationella grundläggande regler och principer som rör yttrandefrihet. E-handelsdirektivets bestämmelser tar, beträffande kommersiella meddelanden, enbart sikte på online marknadsföring vari icke begärd e-post är särskilt undantaget från tillämpningsområdet.

Genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster har e-handelsdirektivet införlivats i svensk rätt. Enligt 3 § har en tjänsteleverantör med en annan etableringsstat än Sverige inom EES rätt att, utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet, tillhandahålla tjänstemottagare i Sverige informationssamhällets tjänster, den s.k. *ursprungslandsprincipen*. Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska i stället räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det s.k. samordnade området, iakttar lagen i den stat där han eller hon är etablerad. E-handelsdirektivet påverkar således vilken princip, ursprungslandsprincipen eller *effektlandsprincipen*, som är tillämplig för de tjänster som tillhandahålles.¹⁰⁸ Medlemsstaterna får enligt e-handelsdirektivet vidta en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för en it-tjänst, om det är nödvändigt för att skydda bl.a. folkhälsan. Åtgärden måste vara riktad mot en bestämd tjänst som skadar eller allvarligt riskerar att skada till exempel folkhälsan och stå i rimlig proportion till det intresse som ska skyddas.

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

¹⁰⁸ I Sverige tillämpas normalt ”effektlandsprincipen” på marknadsföringen, jfr ovan i avsnittet om MFL. Effektlandsprincipen innebär att man tillämpar den lagstiftning som gäller i landet där effekten av marknadsföringen visar sig.

Det finns också gemensamma EU-regler kring förbud mot påståenden om bland annat hälso- och näringseffekter för alkoholdrycker på förpackningar eller i marknadsföringen av livsmedel.¹⁰⁹

3.11.5 Dataskyddsförordningen¹¹⁰

EU:s nya dataskyddsförordning ska tillämpas från och med den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige men ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. En utredare fick därför i uppdrag att föreslå en ny nationell reglering som på ett generellt plan kompletterar dataskyddsförordningen. En fråga som behandlades var barns samtycke som rättslig grund.¹¹¹

För att samtycke ska utgöra en rättslig grund för personuppgiftsbehandling vid erbjudande av vissa typer av tjänster direkt till barn under 16 år krävs enligt artikel 8.1 i dataskyddsförordningen vårdnadshavarens samtycke eller dennes godkännande av barnets samtycke. Vid användandet av informationssamhällets tjänster kan ett samtycke innebära att en stor mängd uppgifter kan lagras och spridas i marknadsföringssyfte, bl.a. inom ramen för sociala nätverkstjänster. Förordningen tillåter en lägre åldersgräns i medlemsstaternas nationella rätt, förutsatt att denna ålder inte är lägre än 13 år.

Utredningens förslag blev att barn som har fyllt 13 år själva ska kunna samtycka till personuppgiftsbehandling i samband med att informationssamhällets tjänster erbjuds direkt till barn.¹¹²

¹⁰⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel.

¹¹⁰ Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen kommer från och med den 25 maj 2018 att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet och utgöra den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.

¹¹¹ Jfr SOU 2017:39.

¹¹² Se bl.a. SOU 2017:39 s. 137 och 153 ff.

3.11.6 Praxis

Utredningen redogör i detta avsnitt för några av de rättsfall där de principer som EU-domstolen uttalat i fråga om marknadsföring om alkohol framkommer.

*C-152/78*¹¹³

Målet behandlade frågan om vissa förbud och restriktioner avseende alkoholreklam i den franska lagstiftningen diskriminerade alkoholprodukter från andra medlemsstater. EU-domstolen konstaterade att de franska reglerna innebar att importerade produkter hade vissa nackdelar i förhållande till inhemska produkter, vilket innebar att de franska åtgärderna var att anse som åtgärder med motsvarande verkan enligt nuvarande artikel 34 i EUF-fördraget.¹¹⁴ Domstolen menade att det var uppenbart att trots att den omtvistade lagstiftningen i princip kunde rättfärdigas med stöd av folkhälsoskäl, innebar den icke desto mindre godtycklig diskriminering i fråga om handel mellan medlemsstaterna. Lagstiftning som innebar restriktioner i fråga om alkoholreklam var förenlig med kraven i nuvarande artikel 36 endast om den tillämpades på samma sätt i fråga om alla alkoholdrycker, oavsett ursprung.¹¹⁵

*C-1/90 och C-176/90*¹¹⁶

Två spanska företag hade påförts böter för att ha överträtt ett lagstadgat förbud mot att göra reklam för drycker med en alkoholhalt överstigande 23 volymprocent i massmedia, längs gator och vägar, samt i biografer och allmänna transportmedel. EU-domstolen konstaterade att en lagstiftning som begränsade eller förbjöd vissa former av reklam och vissa säljfrämjande metoder kan, även om den inte direkt påverkar importen, begränsa importvolymen eftersom den

¹¹³ EU-domstolens dom den 10 juli 1980 i mål C-152/78, Kommissionen mot Frankrike, EU:C:1980:187.

¹¹⁴ Domen p. 14.

¹¹⁵ Domen p.18.

¹¹⁶ EU-domstolens dom den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña, C:1991:327.

påverkar avsättningsmöjligheterna för importerade produkter. Den aktuella nationella lagstiftningen kunde alltså utgöra ett hinder för importen från andra medlemsstater och måste därför i princip betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan enligt nuvarande artikel 34 i EUF-fördraget.¹¹⁷

Domstolen konstaterade därefter att reklam uppmuntrar till konsumtion och att regler som begränsade möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrog till att skydda folkhälsan. Eftersom det saknades gemensamma eller harmoniserade generella regler avseende reklam för alkoholhaltiga drycker, tillkom det medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet för folkhälsan ska vara och hur det ska säkerställas. Detta måste dock göras inom de gränser som fastställts genom fördraget och proportionalitetsprincipen måste särskilt iakttas.¹¹⁸

Domstolen uttalade avslutningsvis att även om sådana regler som var aktuella ansågs utgöra åtgärder med motsvarande verkan enligt artikel 34 i EUF-fördraget kunde de vara berättigade enligt artikel 36 av hänsyn till skyddet för folkhälsan.¹¹⁹

*C-405/98*¹²⁰

I Sverige fanns det vid tiden för avgörandet i det så kallade "Gourmet-målet" bl.a. ett förbud mot kommersiella annonser för alkoholdrycker i periodiska skrifter. EU-domstolen uttalade att ett sådant reklamförbud som det som var i fråga i målet vid den nationella domstolen skulle anses påverka avsättningen av varor från andra medlemsstater i högre grad än vad det påverkade avsättningen av inhemska varor. Det ansågs därför utgöra ett hinder för handeln mellan medlemsstater. Ett sådant hinder kunde dock vara motiverat med hänsyn till skyddet av folkhälsan. Det stod genom tidigare praxis klart att bestämmelser som begränsade möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrog till att skydda folkhälsan. För att ett sådant hinder skulle vara motiverat med hänsyn till skyddet för

¹¹⁷ Se domen p. 10–11.

¹¹⁸ Domen p. 15–16.

¹¹⁹ Domen p. 26.

¹²⁰ EU-domstolens dom den 8 mars 2001 i mål C-405/98, *Gourmet International Products*, EU:C:2001:135.

folkhälsan, krävdes dessutom att åtgärden stod i proportion till det eftersträvade målet och att den varken utgjorde ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattade en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.¹²¹

Domstolen konstaterade att det inte hade framkommit några uppgifter i målet som gav anledning att anse att de folkhälsoskäl som åberopats hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter. Vidare fann domstolen att bedömningen av om reklamförbudet var proportionerligt, och särskilt bedömningen av huruvida det eftersträvade målet skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som var mindre omfattande eller som påverkade handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning, förutsatte att det gjordes en undersökning av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknade förhållandena i den berörda medlemsstaten och att tingsrätten var bättre skickad att göra denna undersökning än vad domstolen var.¹²²

Aktuella artiklar i fördraget utgjorde inte hinder mot ett sådant förbud mot kommersiella annonser för alkoholdrycker som det som föreskrevs i den svenska lagstiftningen om det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknade förhållandena i medlemsstaten framgick att det var möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkade handeln inom gemenskapen.¹²³ (Jfr med referatet i avsnitt 3.10.1 ovan, MD 2003:5.)

C-262/02¹²⁴

I Frankrike fanns ett förbud mot direkt eller indirekt tv-reklam för alkoholhaltiga drycker. Andra former av reklam var dock tillåtna.¹²⁵ EU-domstolen konstaterade att i avsaknad av harmoniseringsåtgärder på gemenskapsnivå kunde friheten att tillhandahålla tjänster in-

¹²¹ Jfr domen p. 25–28.

¹²² Domen p. 32 och 33.

¹²³ Domen p. 34.

¹²⁴ EU-domstolens dom den 13 juli 2004 i mål C-262/02, Kommissionen mot Frankrike, EU:C:2004:431. Även i mål C-429/02, Bacardi France, EU:C:2004:432, där det meddelades dom samma dag kom man till samma slutsats. Målet berörde även föregångaren till AV-direktivet, som inte ansågs tillämpligt.

¹²⁵ Se domen p. 3 och 4.

skränkas genom nationella bestämmelser om dessa var berättigade av t.ex. folkhälsoskäl. Det ankom på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet för folkhälsan skulle vara och hur det skulle säkerställas. Detta fick dock bara göras inom de gränser som fastställdes genom fördraget med särskilt iakttagande av proportionalitetsprincipen.¹²⁶ Proportionalitetsprincipen förutsatte att de antagna åtgärderna var ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvades med dem och inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta syfte. Domstolen konstaterade att den franska regleringen utgjorde en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster men att den hade till syfte att skydda folkhälsan. Bestämmelser som begränsade möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk hade domstolen sedan tidigare förklarat bidrog till att skydda folkhälsan.¹²⁷

Domstolen konstaterade att den franska regleringen var ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte avseende skydd för folkhälsan som eftersträvades genom regleringen. Bestämmelserna gick dessutom inte utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta syfte. Det erinrades om att det ankommer på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet av folkhälsa ska vara och hur det ska säkerställas. Med hänsyn till den teknik som då fanns tillgänglig samt de extra kostnader den medförde fanns det inte några mindre ingripande åtgärder att vidta. Regleringen var proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvades. EU-domstolen underströk också att det förhållandet att en medlemsstat tillämpar bestämmelser som är mindre stränga än dem som tillämpas av en annan medlemsstat, inte innebär att de senare är för långtgående och därmed inte förenliga med gemenskapsrätten.¹²⁸

¹²⁶ Jfr p. 22 och 23 i domen. I p. 23 hänvisas bl.a. till domen i de förenade målen C-1/90 och C-176/90 som refererats ovan.

¹²⁷ Punkterna 26 och 30 i domen, med hänvisning till mål C-152-78, förenade målen C-1/90 och C-176/90 samt mål C-405/98. Se även domstolens domar i mål C-544/10 *Deutsches Weintor*, EU:C:2012:526, och mål C-333/14, *The Scotch Whisky Association*, EU:C:2015:845 samt EFTA-domstolens dom i mål E-04/04, *Pedice AS v Sosial- og helsedirektoratet* p. 44 och framåt.

¹²⁸ Punkterna 31, 33, 34, 36 och 37 i domen.

3.12 Övriga regler och riktlinjer

3.12.1 Konsumentverkets befogenheter

Konsumentverket/KO

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för bl.a. att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs.¹²⁹ Konsumentombudsmannen (KO) är en funktion inom verket. Det är Konsumentverkets generaldirektör som är myndighetschef och Konsumentombudsman.¹³⁰ I praktiken är det Konsumentverket som utövar tillsyn medan KO för talan i Marknadsdomstolen.

Förelägganden

KO får enligt 28 § marknadsföringslagen, i fall som inte är av större vikt, meddela föreläggande om förbud som avses i 23 §, informationsföreläggande (enligt 24 §) eller åläggande att tillhandahålla tekniska hjälpmedel (enligt 25 §). Ett föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Det finns även möjlighet för KO att besluta att förelägganden ska gälla omedelbart.

Enligt 7 kap. 8 § alkohollagen ska ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörligt mot konsumenter. Detta innebär att KO kan besluta om förbuds föreläggande även i fråga om överträdelser av bestämmelserna i 7 kap. alkohollagen. Föreläggandena kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

Tidigare krävde föreläggandena godkännande från näringsidkaren för att bli gällande, men genom en lagändring som trädde i kraft hösten 2016 finns det inte längre några sådana krav. I propositionen lyfte regeringen bl.a. fram att det har skett en snabb utveckling de senaste 20 åren med ett större utbud av produkter och tjänster samt fler sätt att snabbt ingå avtal. Detta har lett till att det blivit allt svårare för konsumenter att överblicka och utvärdera det som erbjuds med

¹²⁹ Se bl.a. 1 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

¹³⁰ 10 § förordningen med instruktion för Konsumentverket.

hänsyn till nya former av t.ex. betalningsupplägg och marknadsföring i olika former och kanaler. Regeringen menade mot denna bakgrund att det ur ett konsumentskyddsperspektiv var angeläget att ingripanden mot bl.a. otillbörlig marknadsföring kunde ske snabbare.¹³¹

Allmänna råd för marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter

Konsumentverket har utarbetat allmänna råd i fråga om marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter.¹³² De allmänna råden är inte är bindande utan ska tjäna som vägledning. Råden relaterar till bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och marknadsföringslagen och syftet är att precisera innebörden av kravet på särskild måttfullhet i alkohollagen och att främja en enhetlig tillämpning av reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker.

I avsnitt 2 av de allmänna råden finns regler för all marknadsföring av alkoholdryck. Det finns dels allmänna regler om marknadsföringens innehåll och utformning, dels regler särskilt om framställning i text respektive bild. Inledningsvis understryks bland annat att kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter omfattar all marknadsföring, såväl val av reklammedel som reklamens innehåll och utformning liksom särskilda marknadsföringsmetoder (2.2). Det finns bl.a. riktlinjer för hur man avgör om en marknadsföringsåtgärd ska anses särskilt riktad till barn eller ungdomar (2.3) samt sådana som ger exempel på hur marknadsföring inte bör vara utformad.

I avsnitt 3 och 5 finns riktlinjer inriktade på marknadsföring i periodiska skrifter m.m. respektive i ljudradio- eller tv-program.

Avsnitt 4 behandlar marknadsföring på internet. Reglerna anger bl.a. att med marknadsföring på internet avses även marknadsföring i sociala medier, appar och liknande (4.1). Vidare bör på webbplatsers startsida tydligt anges om de innehåller marknadsföring av alkoholdryck. På de sidor som innehåller sådan marknadsföring bör den åldersgräns som gäller för inköp av de där marknadsförda dryckerna tydligt anges (4.2). Marknadsföring bör endast ske på webbplatser där målgruppen eller minst 70 procent av besökarna utgörs av personer

¹³¹ Prop. 2015/16:168 s. 17 ff.

¹³² De senaste allmänna råden är KOVFS 2016:1, som utkom från trycket den 9 september 2016 och trädde i kraft den 1 oktober 2016.

över 25 år och endast på sådana webbplatser bör marknadsföring som genom länkning leder till webbplatser med alkoholreklam få förekomma (4.3). Vid användande av olika annonsnätverk och liknande kan annonsören inte undgå ansvar för det fall att marknadsföringen hamnar på andra webbplatser än de ovan angivna. Webbplatser som säljer eller huvudsakligen inriktas på marknadsföring av alkoholdryck bör kontrollera besökarens ålder innan besökaren ges möjlighet att ta del av webbplatsens innehåll. Denna kontroll bör ske genom användande av bäst lämpad och tillgänglig teknik (4.4). Annonser som är konstruerade för att dra till sig särskild uppmärksamhet, exempelvis pop-up annonser, får enligt (4.6) inte användas. Slutligen bör annonser på webbplatser som är att betrakta som en bilaga till en periodisk skrift enligt tryckfrihetsförordningen ("nätupplaga") utformas i enlighet med bestämmelserna om annonser i periodiska skrifter (4.7).

I avsnitt 6 finns regler om särskilda marknadsföringsmetoder som direktreklam, utomhusreklam och vissa säljfrämjande åtgärder. Avsnitt 7 och 8 innehåller regler om provsmakning respektive förväxlingsrisk vid marknadsföring av alkoholhaltig lättdryck och alkoholdryck.

3.12.2 ICC

International Chamber of Commerce (ICC, Internationella Handelskammaren) har utfärdat vissa riktlinjer för hur marknadsföring ska gå till. Bestämmelser om marknadsföring finns även i ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation, vilka utgör uppförandekoder med ett brett stöd inom näringslivet.¹³³

Grundförutsättningen är att all marknadskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig och inte utformad på ett stötande sätt. Vidare ska marknadskommunikation vara utformad med vederbörlig känsla för socialt och yrkesmässigt ansvar samt vara förenlig med vad som inom näringslivet uppfattas som god affärssed. Det nuvarande regelverket för reklam och marknadskommunikation innehåller regler om bland annat beteendebaserad annonsering online, restriktioner för marknadsföring till barn, krav på öppenhet kring digital kommunikation och sociala medier samt riktlinjer för ansvarsfull miljö- och

¹³³ ICC Consolidated Code of Advertising and Marketing Communication Practice. reklamombudsmannen.org/shared-media/media/final_marketing_code_swe.pdf

klimatvänlig marknadskommunikation. Ingen kommunikation får vara utformad så att allmänhetens förtroende för marknadsföringen skadas.

3.12.3 Självreglering

Begreppet självreglering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Självreglering kan innebära att flera företag eller en hel bransch enas om gemensamma riktlinjer inom ett särskilt område. Inte sällan drivs frivilliga överenskommelser fram av en önskan att undvika lagstiftning på ett visst område.

The Responsible Marketing Pact

I en överenskommelse från år 2012, vilken går under benämningen The Responsible Marketing Pact, har ett antal av Europas största alkoholproducenter enats om gemensamma regler för marknadsföring. I överenskommelsen understryks bl.a. att underåriga inte oavsiktligt ska nås av alkoholreklam, exempelvis på sociala medier. Marknadsföring får vidare bara göras i medier ”där minst 70 procent av publiken rimligen förväntas” ha uppnått tillåten inköpsålder och annonserna får inte vara ”attraktiva” för barn.¹³⁴

Svenska branschrekommendationer

Sveriges Annonsörer, Sveriges Bryggerier, Sprit & Vinleverantörsföreningen och Sveriges Marknadsförbund har antagit en gemensam rekommendation för reklam på den svenska marknaden för alkoholhaltiga drycker och lättdrycker. Rekommendationerna utgår från branschens egen bedömning av hur alkohollagens marknadsföringsregler ska tolkas och specificerar vad som gäller för olika typer av medier som direktreklam, internet, tv, radio och tidningar. Syftet med

¹³⁴ ec.europa.eu/health/sites/health/files/alcohol/docs/ev_20120418_co14_en.pdf, jfr med Konsumentverkets regler om att marknadsföring av alkohol endast bör förekomma på evenemang där målgruppen eller minst 70 procent av deltagarna beräknas vara över 25 år, KOVFS 2016:1, avsnitt 2, 2.3 tredje stycket.

rekommendationerna är att ge vägledning för marknadsföring av alkoholdrycker utifrån alkohollagens krav på särskild måttfullhet, att främja en enhetlig tillämpning av reglerna samt att ge vägledning för marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker så att denna inte kan anses främja marknadsföring av alkoholdrycker.

I punkten 5 i rekommendationen återfinns marknadsföring på internet. Det understryks att särskild måttfullhet ska beaktas även vid marknadsföring på internet, vilket t.ex. gäller den tekniska utformningen och reklamens innehåll vad gäller text och bild. Vidare konstateras att det finns ganska lite om internet och alkoholreklam i såväl praxis som i alkohollagens förarbeten.

Vad avser marknadsföring på egen webbplats (hemsida) ska man, enligt rekommendationen, på webbplatsens första sida tydligt ange att webbplatsen innehåller marknadsföring av alkoholdrycker. På de sidor som innehåller marknadsföring av alkoholdrycker ska tydligt anges den åldersgräns som gäller för inköp av de där marknadsförda dryckerna. För tillträde till webbplatsen ska krävas aktiv åldersverifiering.¹³⁵ Vidare bör produkter och varumärken hållas åtskilda från bilder som innehåller mer än produkten m.m. Speciellt gäller detta den sida som besökaren landar på direkt efter inpasseringssidan eller målsidan från en banner eller liknande. Sidor som uteslutande handlar om företaget och som inte marknadsför enskilda alkoholdrycker kan antas undantagna från bildbegränsningarna eftersom det då inte rör sig om marknadsföring av alkoholdryck. Bedömningen är dock osäker. På enskilda sidor på webbplatsen, som inte innehåller marknadsföring av alkoholdrycker utan exempelvis reklam för vatten och läsk, kan finns länkar som leder till andra sidor med marknadsföring av alkoholdrycker. Det ska även då tydligt framgå att länken leder till sådan marknadsföring.

I fråga om marknadsföring på annans webbplats (hemsida) ska vid annonsering på eller via annan än annonsörens egen webbplats hänsyn tas till webbplatsens huvudsakliga målgrupp och särskilt till åldern på personerna i denna. Marknadsföring ska inte ske på webbplatser där inte minst 70 procent av de faktiska besökarna är 25 år eller äldre. På sådana webbplatser ska inte heller förekomma marknadsföring som genom länkning leder till webbplatser med alkoholreklam. Vid användande av olika annonsnätverk och liknande är det

¹³⁵ Jfr även här med KOVFS 2016:1.

annonsörens ansvar att marknadsföringen inte hamnar på denna typ av webbplatser. Vid utformningen av marknadsföringen ska särskilt beaktas webbplatsens målgrupp och inriktning. Till exempel bör pop-up-annonser eller liknande annonsering förekomma endast på webbplatser där målgruppen aktivt söker eller kan förvänta sig att finna alkoholreklam.¹³⁶

Avseende marknadsföring på webbplats som omfattas av tryckfrihetsförordningen (t.ex. dagstidnings hemsida) gäller att annons bara får avse alkoholdryck med en alkoholhalt på max 15 procent samt att det också ska finnas en varningstext (informationstext) precis som i fråga om printannons.

Slutligen rekommenderas att samma regler som gäller i övrigt även gäller för sociala medier. Här hänvisas även till kraven på reklamidentifiering och sändarangivelse i ICC:s Grundregler för reklam och i marknadsföringslagen. Vidare anges att den som annonserar även har ett ansvar för hur reklamen sprids vidare.

För att bevaka efterlevnaden av rekommendationerna har branschen inrättat en egen granskningsman, Alkoholleverantörernas granskningsman (AGM). Om ett företag bryter mot lagar och rekommendationer kan AGM i beslut fälla företaget och offentliggöra beslutet. Däremot kan inga formella sanktioner tillgripas. AGM bevakar hur alla företag informerar om och marknadsför alkoholhaltiga drycker i Sverige enligt de regler som alkoholbranschen har påtagit sig och enligt alkohollagen.

3.12.4 Utredningen om ett reklamlandskap i förändring

Den 13 oktober 2016 tillsatte regeringen en utredning vars uppgift var att kartlägga det förändrade reklamlandskapet och föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet.¹³⁷ Bakgrunden var att nya marknadsföringskanaler och marknadsföringsmetoder växt fram under senare tid som på olika sätt påverkar konsumenters beteenden. Utredningen skulle analysera om det finns problem kopplade till nya marknadsföringsmetoder och vilka utmaningar utvecklingen ställer tillsynsmyndigheterna inför. I uppdraget ingick att resonera om

¹³⁶ Jfr här KOVFS 2016:1, 4.7 där det anges att pop-up annonser inte får användas.

¹³⁷ Dir. 2016:84. Utredningen om ett reklamlandskap i förändring (Fi 2016:11). Överlämnandedatum för betänkandet är den 12 januari 2018.

eventuella behov av författningsändringar, men inte att lämna konkreta författningsförslag.

Statens medieråd har bl.a. gett ut en antologi som var tänkt att fungera som diskussionsunderlag för utredningen. Delar av innehållet har redogjorts för ovan i avsnitt 3.6.3.

3.13 Andra länder

3.13.1 Finland – regleringens syfte och utformning

Nya finska regler om marknadsföring av alkoholdrycker trädde i kraft den 1 januari 2015. Man ändrade då reglerna om förbjudna reklammetoder i fråga om svaga alkoholdrycker och drycker som innehåller åtminstone 1,2 volymprocent etylalkohol. Med vissa undantag förbjöds alkoholreklam på allmänna platser. Man förbjöd även alkoholreklam där den kommersiella aktören som gör sådan reklam eller driver sådan säljfrämjande verksamhet, i en datanättjänst som denne kontrollerar använder sig av text- eller bildinnehåll som produceras av konsumenterna eller med hjälp av tjänsten till konsumenterna för spridning distribuerar text- eller bildinnehåll som aktören själv eller konsumenterna producerar. Vidare förbjöds alkoholreklam om den innebär att konsumenterna deltar i spel, lotterier eller tävlingar. Tiden för när alkoholreklam inte får förekomma i tv och radio förlängdes också.

De regler som framför allt är aktuella att titta närmare på inom ramen för denna utredning återfinns i 5 kap. 33 § andra stycket 10 punkten samt 11 punkten i den finska alkohollagen som var gällande hösten 2017.¹³⁸ Punkten 10 handlar om förbud mot spel, lotterier eller tävlingar. Punkten 11 handlar om förbud mot att kommersiella aktörer i sin marknadsföring i en datanättjänst som de kontrollerar inte får använda sig av innehåll producerat av konsumenterna eller med hjälp av tjänsten till konsumenterna för spridning distribuera innehåll som aktören själv eller konsumenterna producerat.

¹³⁸ Den 14 september 2017 lämnade den finländska regeringen en proposition om en totalreform av alkohollagen till riksdagen. Riksdagen ska behandla lagförslaget under höstsessionen. Lagens ikraftträdande avgörs under riksdagsbehandlingen. Totalreformen innebär att bestämmelserna i alkohollagen från 1994 och de 13 förordningar som har utfärdats med stöd av den så heltäckande som möjligt samlas i en lag. Målet har varit att finna balans mellan strävan att minska alkoholens negativa effekter på folkhälsan och beaktandet av näringslivets behov. (stm.fi/sv/artikeln/-/asset_publisher/uusi-alkoholilaki-eduskunnan-kasiteltavaksi)

I Finland var alkoholreklam helt förbjuden före år 1995. Man beslutade när 1994 års alkohollag riksdagsbehandlades att tillåta reklam för svaga alkoholdrycker under vissa förutsättningar. Reklam för starka alkoholdrycker (drycker som innehåller mer än 22 volymprocent etylalkohol) är fortfarande förbjuden enligt 33 § första stycket alkohollagen. Reklam för sådana alkoholdrycker är tillåten bara i vissa särskilt angivna fall. Däremot görs det reklam för svaga alkoholdrycker i alla medier. Målet med den nya regleringen var att begränsa de metoder för alkoholreklam som riktas till och påverkar barn och unga, men samtidigt att annan reklam för svaga alkoholdrycker skulle vara fortsatt tillåten.¹³⁹

3.13.2 Iakttagelser kring den finska lagstiftningen

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården i Finland (Valvira) är den centrala tillsynsmyndigheten i fråga om alkohollagen.¹⁴⁰

Syftet med regleringen i 5 kap. 33 § andra stycket punkten 11 i finska alkohollagen var huvudsakligen att begränsa nya och effektiva marknadsföringsåtgärder i sociala medier, särskilt avseende exponeringen av barn och unga människor. Bestämmelsen framstår dock som öppen för tolkning. Man skulle bl.a. kunna tolka den som att det är helt förbjudet att använda sociala medier inom alkoholindustrin, eftersom dessa är baserade på innehåll som produceras av konsumenter. Såväl konsumenter som handlare inom alkoholindustrin och de som arbetar med marknadsföring har svårigheter med att förstå regleringen. Valvira har försökt förklara regleringen i ”Anvisning om alkoholreklam”.¹⁴¹ Det är dock svårt att på det sättet täcka in varje situation som skulle kunna bli aktuell.

När nämnda bestämmelse började gälla stod det klart att det inte var möjligt att förbjuda all alkoholreklam i sociala medier. Människors rätt att uttrycka sig själva och rätten till fri handel skapar begränsningar för sådana restriktioner. En annonsör får dock inte uppmana eller uppmuntra konsumenter att i en datanätjänst som denne kon-

¹³⁹ Jfr Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 33 och 40 § i alkohollagen s. 3.

¹⁴⁰ Jfr bl.a. 44 § i den finska alkohollagen 8.12.1143/1994.

¹⁴¹ Anvisning 10/2014.

trollerar dela innehåll som annonsören själv eller konsumenterna producerat och som kan anses utgöra alkoholreklam. Annonsören ska använda de inställningar som står till buds i datanättjänsten för att förhindra delning av innehåll som annonsören producerat och som kan anses utgöra alkoholreklam. Om delningsfunktionen kan tas ur bruk i den datanättjänst som annonsören använder ska annonsören avlägsna funktionen i samband med reklam för en alkoholdryck. Om annonsören har förhindrat delning av det reklammaterial denne har producerat med de metoder som finns tillgängliga ansvarar annonsören inte för att konsumenterna till exempel skickar en länk eller material till andra konsumenterna. Detta innebär i praktiken att annonsören ska iaktta omsorgsfullhet och ansvarsfullhet vid valet av inställningar för respektive tjänst i de datanättjänster som annonsören använder.¹⁴² Eftersom de medel som står till buds i olika datanättjänster varierar mycket behandlar bestämmelsen inte alla sociala medier lika.

Begränsningen är bara tillämplig på kommersiella aktörer, inte på konsumenterna. I dag finns det dock stora grupper av aktörer någonstans i gränslandet mellan kommersiell aktör och konsument, t.ex. i bloggar, vloggar, på Youtube och Instagram m.m. Det kommersiella bandet kan i dessa fall bli ganska svårt att bevisa.

Eftersom området för denna reglering är så vidsträckt är det i praktiken svårt att med tillgängliga medel utföra en effektiv tillsyn. Tillsyn, och i förekommande fall sanktioner, utgår vanligen från information och klagomål som tillsynsmyndigheten får in från medborgare, organisationer och konkurrenter inom alkoholindustrin.

3.13.3 Estland

Estland har lagt fram ett utkast till lag om ändring av alkohollagen och av marknadsföringslagen, som man har notifierat EU-kommissionen om i början av år 2017.¹⁴³

¹⁴² Jfr Valviras "Anvisning om alkoholreklam" s. 36.

¹⁴³ ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sv/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=29. Enligt uppgift ska "frystiden" ha varat t.o.m. den 31 juli 2017.

Innehåll

I utkastet föreslås bl.a. ändringar i bestämmelserna i marknadsföringslagen som begränsar marknadsföring av alkohol, kompletterar förteckningen över platser där marknadsföring av alkohol är förbjudet, fastställer krav om hälsovarningar och begränsar marknadsföringen av alkohol i sociala medier.

Enligt utkastet till lag ska marknadsföring av alkohol i rekreationsområden som främst är till för barn och unga vara förbjudet. Tidsbegränsningen när alkohol får marknadsföras på tv och i radio ska utökas. Att marknadsföra alkohol på fram- och baksidan av tidningar och tidskrifter och bilagor till dessa ska vara förbjudet. Det ska vidare vara helt förbjudet att marknadsföra alkohol utomhus. Att marknadsföra alkohol i sociala medier och på en webbgemenskap ska också vara förbjudet, med undantag av bryggeriers webbplatser.

I enlighet med utkastet till lag omfattar förbjuden marknadsföring konsumentspel, lotterier eller tävlingar som – i dess riktlinjer, beskrivningar eller marknadsföring – är kopplade till eller på annat sätt kan associeras till ett varumärke för en alkoholhaltig dryck. På samma sätt är det förbjudet för kommersiella bolag att lägga ut sådan information, i text- eller bildform, på sociala medier eller på en webbgemenskap, om det har skapats av konsumenter eller är avsett att delas av konsumenter.¹⁴⁴

Syfte

Utkastet till lag om ändring av alkohollagen och av marknadsföringslagen har till syfte att skydda folkhälsan, minska de negativa sociala, ekonomiska och hälsorelaterade effekterna som härrör från alkoholkonsumtion samt säkerställa att barn och ungdomar kan växa upp i en trygg miljö.

De alkoholrelaterade skadorna i Estland är enligt uppgift högre än det europeiska genomsnittet. Alkoholkonsumtionen bland unga spelar en betydande roll i förekomsten av denna typ av skador. Lagutkastet är utformat för att begränsa minderårigas exponering för alkohol och marknadsföring av alkohol samt förhindra att minderåriga får tillgång till alkohol.

¹⁴⁴ Jfr med den finländska lagstiftningen som beskrivits ovan, vilken trädde i kraft 2015.

3.14 Internetbaserad marknadsföring

3.14.1 Dagens reglering i förhållande till marknadsföring på internet

Marknadsföring av alkoholdrycker är som huvudregel tillåten. Det kan dock konstateras att ramarna inom vilken den får ske, och för hur den ska vara utformad, är snäva. Det finns dels allmänna marknadsföringsrättsliga regler i marknadsföringslagen, dels specifika regler om marknadsföring av alkohol i 7 kapitlet alkohollagen. Regleringen i marknadsföringslagen är teknikneutral, reglerna är tillämpliga oavsett vilken typ av media som marknadsföringen förekommer i. I alkohollagen är vissa regler knutna till vissa media, medan andra är teknikneutrala.

I den inledande bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket alkohollagen finns ett krav på särskild måttfullhet. Detta krav är motiverat av de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol. Kravet måste framstå som sakligt motiverat utifrån den utveckling som äger rum i samhället. Vid bedömningen av vad som är särskilt måttfullt kan nya kunskaper om alkoholens hälsorisker och ändrade värderingar i samhället alltid beaktas. Detta gäller även beträffande kunskaper om marknadsföringens verkningar.¹⁴⁵ Avgörande för bedömningen av måttfullhetskravet är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas med hänsyn till den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Det är vid en bedömning av detta slag som marknadsföringen inte får medverka till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte heller bidra till en positiv inställning till bruket av dessa varor.¹⁴⁶ Även om konsumenter måste få tillgång till relevant produktinformation, har det ansetts att det av näringsidkare bör krävas en stark begränsning och en stark återhållsamhet både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller andra marknadsföringsmetoder.¹⁴⁷

I andra stycket samma bestämmelse finns en regel om att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år. Regeln infördes mot bakgrund av att det fanns anledning att tydligare än vad som gällde klargöra att det är oförenligt

¹⁴⁵ Jfr prop. 1977/78:178 s. 49.

¹⁴⁶ Jfr MD 2015:7 punkt 131.

¹⁴⁷ Se bl.a. se prop. 1977/78:178 s. 28, prop. 1998/99:134 s. 117. Jfr MD 2009:16.

med god marknadsföringssed att rikta marknadsföringen av alkoholdrycker mot barn och ungdomar. Eftersom alkoholdrycker inte får serveras eller säljas till ungdomar under 18 respektive 20 år, bör det då inte heller vara tillåtet att rikta marknadsföringen av alkoholdrycker mot dessa grupper. Bestämmelsen blir tillämplig om marknadsföringen har en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till och kan påverkas av marknadsföringen.¹⁴⁸ Både första och andra stycket i 7 kap. 1 § är medieneutrala och ska alltså redan i dag tillämpas på såväl marknadsföring på internet som på marknadsföring i t.ex. tidningar.

Det finns vidare förbud i 7 kap. 3 § mot kommersiella annonser för alkohol i radio, tv och beställ-tv¹⁴⁹ samt i 7 kap. 4 § mot kommersiella annonser i periodiska skrifter m.fl. för alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol¹⁵⁰.

Den s.k. bildregeln i 7 kap. 5 § har berörts ovan och den gjordes teknikneutral genom den nuvarande alkohollagens tillkomst, bl.a. med avseende på internets framväxt.¹⁵¹ Den innehåller strikta regler om hur bilder i kommersiella annonser för alkohol ska vara utformade. Konsumentverket understryker i sina allmänna råd¹⁵² att detta gäller för kommersiella annonser i samtliga medier. Enligt uppgifter från verket finns det dock vissa tillsynsproblem förknippade med regeln.

I den rekommendation som antagits av bl.a. Sveriges bryggerier och Sprit- och vinleverantörsföreningen (vilken redogjorts för ovan under 3.12) och vilken uttrycker branschens syn på marknadsföring av alkohol, uttalas att mycket talar för att bildbegränsningen inte gäller ett företags hela webbplats, utan att detta bör avgöras i varje enskilt fall med beaktande av utformning, presentation och innehåll på sidan (5). Produkter och varumärken på den egna webbplatsen bör hållas åtskilda från bilder som innehåller mer än produkten m.m. Enligt branschrekommendationerna kan vidare sidor som uteslutande handlar om företaget och som inte marknadsför enskilda alkoholdrycker antas

¹⁴⁸ Prop. 1998/99:134 s. 9 samt s. 132 ff.

¹⁴⁹ Vi föreslår i delbetänkandet (SOU 2017:59) att detta förbud ska omfatta även alkoholdrycker som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

¹⁵⁰ Här har vi inte föreslagit någon ändring i delbetänkandet, mot bakgrund av den tryckfrihetsrättsliga regleringen och då det inte ingick i vårt uppdrag att föreslå grundlagsändring.

¹⁵¹ Även denna paragraf har vi i delbetänkandet föreslagit ändring i, genom hänvisning till definitionen av de alkoholdrycker som nämns i fotnot 151 ovan.

¹⁵² KOVFS 2016:1, 2.11.

undantagna från bildbegränsningsregeln då det inte rör sig om marknadsföring av alkoholdryck. Bedömningen anses dock osäker (5.1).

7 kap. 6 § alkohollagen innehåller bestämmelser som syftar dels till att kommersiella annonser för alkoholhaltiga lättdrycker ska utformas på ett sådant sätt att de inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker (detta gäller inte då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten), dels till att kommersiella annonser för alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol ska utformas på ett sådant sätt att de inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Bestämmelsens syfte är att vid marknadsföring till konsumenter minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Den är inte begränsad till vissa medier eller reklambärare.¹⁵³

I 7 kap. 7 § finns regler om att kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka TF är tillämpliga ska innehålla en s.k. informationstext som på ett tydligt sätt informerar om alkoholens skadeverkningar.¹⁵⁴ Denna regel är alltså inte teknikneutral. Konsumentverket har i ovan nämnda allmänna råd (4.7) uttalat att annonser på webbplatser som är att betrakta som en bilaga till en periodisk skrift enligt TF (nätupplaga) bör utformas i enlighet med bestämmelserna i periodiska skrifter. Samma uttalande om informationstexter återfinns i branschrekommendationerna (5.3).

3.14.2 Krävs ytterligare reglering för att uppnå ett bättre skydd?

Sammanfattning av problembilden

I enlighet med vad som redogjorts för tidigare i kapitlet (se framför allt avsnitt 3.5, 3.6 och 3.7) kan bilden av internetbaserad marknadsföring av alkohol på den svenska marknaden kortfattat sammanfattas på följande vis.

¹⁵³ Jfr prop. 2003/04:161, s. 107.

¹⁵⁴ Även i fråga om informationstexter har vi i delbetänkandet föreslagit att samma regler som för alkoholdrycker ska gälla för alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

- Marknadsföring av alkohol via internet har ökat kraftigt under senare år.
- Forskning visar att barn och unga exponeras för alkoholreklam och att exponering för alkoholreklam ökar deras alkoholkonsumtion.
- Exponering för alkoholreklam kan bidra till normalisering och en mer tillåtande attityd till alkoholkonsumtion.
- Legitimiteten för en restriktiv alkoholpolitik minskar om det finns ett flöde av alkoholreklam.
- Sveriges befolkning generellt och barn och unga i synnerhet använder i stor omfattning internet. Barn och unga är vidare i mycket hög grad aktiva på sociala medier. Detta gör att de riskerar att stöta på olika typer av marknadsföring, även avseende alkohol.¹⁵⁵
- Det förefaller inte finnas några specifika problem i fråga om internetbaserad marknadsföring av alkohol på den svenska marknaden genom användandet av tävlingar eller marknadsföring som är profilerad mot barn och unga eller på annat sätt direkt olämplig.
- Den totala volymen konsumerad alkohol har gått ned under de senaste åren bland såväl skolelever i årskurs nio som elever i gymnasiets årskurs 2.¹⁵⁶ Även den totala alkoholkonsumtionen i Sverige har legat på en något lägre nivå jämfört med tidigare år.
- Det finns en inkonsekvens i befintlig lagstiftning genom att olika regler gäller för olika medier eller tekniker. Bland annat gäller ett förbud i fråga om radio- och tv-reklam för alkohol.
- Det är svårt att övervaka och utöva tillsyn över de regler som finns, bl.a. beroende på den stora mängden material, men även på gränsdragningsproblematik.
- De sanktioner som finns upplevs som ”tandlösa”.

¹⁵⁵ Här kan noteras att det bl.a. av OMA-projektet framgår att ålderskontroller i stor utsträckning inte används i sociala medier.

¹⁵⁶ Avser år 2012 till 2016. Se redogörelsen i avsnitt 3.5.

Slutsatser

Mot bakgrund av ovanstående kan utredningen, i likhet med Tillsynsutredningen, konstatera att inte finns några konkreta ”fel” med den nuvarande regleringen av marknadsföring av alkohol. Exempelvis är regeln om särskild måttfullhet, liksom den som inte tillåter marknadsföring riktad mot barn och ungdomar, i sig ändamålsenliga och dessutom medie- och teknikneutrala och därigenom redan i dag tillämpliga även på internetbaserade medier. Däremot förefaller den nuvarande marknadsföringsrättsliga lagstiftningen inte i tillräcklig grad vara anpassad för den både massiva och snabba utveckling som har skett på och genom internetbaserade medier. Bara under de år som har gått sedan Tillsynsutredningen lämnade sitt betänkande år 2013 har det skett ytterligare utveckling bland annat genom en alltmer utbredd användning av internet, inte minst vad gäller sociala medier, och särskilt bland barn och unga. Vidare har framkommit att allt mer pengar under de senaste 10–15 åren har satsats på alkoholmarknadsföring.¹⁵⁷

Som konstaterats ovan finns det forskning som visar på att när unga exponeras för alkoholreklam ökar deras alkoholkonsumtion på ett negativt sätt.¹⁵⁸ Annan forskning har bl.a. visat att människor som växte upp i Sverige under tider med mer restriktiv alkoholpolitik i vuxen ålder hade en betydligt lägre snittkonsumtion än de som vuxit upp under tider då det varit en mer liberal alkoholpolitik.¹⁵⁹

Det har vidare kommit signaler från Konsumentverket om att det är svårt att utöva tillsyn över marknadsföring på internet. Detta förefaller bekräftas av alkoholbranschen, som efterlyser fler och tydligare avgöranden.

Det som kan sägas tala emot behovet av en restriktivare reglering är kanske framför allt att det inte finns några problem av ”uppseendeväckande” art på den svenska marknaden. Vidare har den totala alkoholkonsumtionen, trots ökade reklaminvesteringar, minskat något de senaste åren. Utredningen menar dock att vare sig avsaknaden av ”uppseendeväckande” alkoholreklam eller det faktum att den totala alkoholkonsumtionen har sjunkit, trots ökade reklaminvesteringar,

¹⁵⁷ Här kan dock noteras att marknadsföring på internet anses vara kostnadseffektivt eftersom även en mindre summa nedlagd på marknadsföring kan generera en i förhållande till investeringen stor spridning. Jfr bl.a. Alcohol Marketing in the Digital Age, Chester J. et al. s. 16.

¹⁵⁸ Jfr bl.a. de Bruijn et al. 2016.

¹⁵⁹ Jfr Raninen et al.

utgör hållbara skäl för att avstå från att införa ytterligare regleringar, vilka kan förväntas ha positiv effekt i fråga om konsumtion och hälsa, i syfte att skydda framför allt barn och unga. Mot bakgrund av den forskning som redogjorts för ovan (framför allt under avsnitt 3.6.5) finns det fog för att anta att alkoholkonsumtionen sannolikt hade varit ännu lägre om alkoholreklamen inte hade ökat både i fråga om spridningsvägar och investeringar.

Utredningen bedömer, mot bakgrund av framför allt barns och ungas utbredda bruk av internet och olika sociala medier samt den fortsatt intensiva utvecklingen av internetbaserade media, inte minst sociala medier, jämte höga reklaminvesteringar avseende alkohol, att det behöver tas ytterligare steg för att anpassa den marknadsföringsrättsliga regleringen av alkohol i syfte att försöka åstadkomma en tydligare och mer effektiv ordning.

3.15 Total neutralitet mellan olika medier och tekniker?

Bedömning: Det är inom ramen för utredningens uppdrag inte möjligt att åstadkomma en helt medieneutral eller teknikneutral reglering avseende marknadsföring av alkohol.

Utredningen bedömer att det finns skäl att göra en bredare översyn och försöka ta ett helhetsgrepp om de frågor som handlar om marknadsföringsrättslig reglering av alkohol.

I enlighet med vad som konstaterats i tidigare avsnitt i detta kapitel kan det finnas ett värde i att försöka åstadkomma en reglering på marknadsföringsområdet som är så medieneutral som möjligt. Frågan är dock dels om detta är möjligt och dels hur det i så fall skulle kunna se ut i praktiken.

Enligt utredningens mening finns det, med utgångspunkt i nuvarande lagstiftning på marknadsföringsområdet, två vägar att gå för att uppnå medieneutralitet. Antingen tillåter man marknadsföring av alkohol i alla medier, och begränsar det faktiska innehållet i en sådan reglering. Annars förbjuder man all form av marknadsföring av alkohol.

Att tillåta marknadsföring av alkohol i alla medier ligger utanför utredningens direktiv och är inte aktuellt. Den svenska alkoholpolitiken har allt sedan 1970-talet varit mycket restriktiv, vilket även har

avspeglats på marknadsföringsområdet. Det finns, som konstaterats ovan, dels generella marknadsföringsregler som avser alla typer av varor, dels specifika regler avseende alkohol. Det finns en uttalad vilja från lagstiftaren att en restriktivitet ska råda på detta område, vilket också förefaller återspegla allmänhetens inställning. Det finns alltså inga förutsättningar för ett sådant förslag.

Det finns i dag ett förbud mot kommersiella annonser för alkoholholdrycker i radio och tv.¹⁶⁰ Syftet med de lagändringar som utredningen lägger fram ska enligt direktiven framför allt vara att skydda barn och unga från marknadsföring av alkohol via digitala medier. Enligt utredningens mening framstår ett förslag om ett totalförbud mot marknadsföring av alkohol i alla medier som oförenligt med utredningens direktiv. Det kan inte anses ligga inom utredningens uppdrag att överväga den typen av bredare och mer långtgående förändringar, som t.ex. ett totalförbud för marknadsföring av alkohol. Utredningen menar dock att det, bland annat mot bakgrund av den utveckling som har beskrivits ovan, finns behov av att det sker en bredare översyn av frågan om marknadsföring av alkohol.

Sammanfattningsvis finner utredningen att det, i vart fall inte i nuläget, är möjligt att uppnå fullständig neutralitet mellan olika medier och tekniker i fråga om marknadsföring av alkohol.

3.16 Förbud mot marknadsföring av alkohol på internet?

Bedömning: Utredningen bedömer att det leder för långt att mot bakgrund av det syfte som direktiven anger, ett bättre skydd för barn och unga, föreslå ett totalförbud mot marknadsföring av alkohol på internetbaserade medier.

Alkohol är en vara som det är lagligt att sälja såväl i Sverige som i övriga medlemsstater i EU. Därmed finns det också ett intresse och ett behov av att få respektive ge produktinformation hos köpare och säljare. Den utveckling som har kunnat konstateras innebär en allt större användning av internetbaserade media hos konsumenter

¹⁶⁰ Jfr här utredningens delbetänkande SOU 2017:59 för överväganden avseende alkoholfhaltiga preparat.

och en tillbakagång för de traditionella medierna som tidningar, radio och tv. Samtidigt verkar det finnas en tendens hos dem som marknadsför alkohol att utöka marknadsföringen på internet. Det finns inte fog för någon annan bedömning än att denna utveckling kommer att fortsätta. Innebörden av detta är att internetbaserade medier på sikt kan komma att bli helt dominerande och den främsta kommunikationskanalen, även i fråga om marknadsföring. Internet är också en kanal där det kan vara lättare för producenter från andra länder att nå ut med information om sina varor.

Som redogjorts för ovan uppställer EUF-fördraget i artikel 34 ett förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Det har i praxis fastställts att bestämmelsen bland annat kan anses omfatta olika typer av förbud mot alkoholreklam.¹⁶¹ Enligt artikel 36 i EUF-fördraget får vissa undantag göras, bland annat för åtgärder som grundas på hänsyn till människors liv och hälsa. Undantagen måste dock vara nödvändiga för att skyddsändamålet ska uppnås samt proportionerliga; de får inte ha större handelshindrande verkan än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet. Åtgärder får inte heller utgöra ett medel för godtycklig diskriminering.¹⁶² Det är först om dessa krav är uppfyllda som ett intrång i den fria rörligheten för varor godtas.¹⁶³

Syftet, eller skyddsändamålet, bakom ett eventuellt totalförbud mot alkoholmarknadsföring på internet skulle vara det i direktiven angivna målet att på ett bättre sätt skydda barn och unga mot skadliga effekter av alkohol. EU-domstolen har slagit fast att reklam uppmuntrar till konsumtion och att regler som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Det kan emellertid ifrågasättas om det inte finns något mindre långtgående sätt att åstadkomma det i direktiven angivna syftet.

Ett totalförbud mot marknadsföring av alkohol på internetbaserade medier riskerar vidare att få långtgående konsekvenser i och med att begreppet ”marknadsföring” har en bred definition och enligt 3 § marknadsföringslagen innefattar reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och till-

¹⁶¹ Jfr bl.a. ovan refererade rättsfallet C-152/78, Kommissionen mot Frankrike.

¹⁶² Se bl.a. ovan refererade C-405/98, Gourmet International Products.

¹⁶³ Jfr även friheten att tillhandahålla tjänster som behandlas i ovan refererade C-262/02, Kommissionen mot Frankrike.

gången till produkter inbegripet ”en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare”. Detta skulle kunna innebära ytterligare restriktioner på bl.a. e-handel, vilket skulle påverka den fria rörligheten för varor.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det leder för långt att mot bakgrund av det syfte som direktiven anger föreslå ett totalförbud mot marknadsföring av alkohol på internetbaserade medier. Utredningen menar att det bör gå att tillgodose angivet syfte genom en mindre ingripande reglering.

3.17 Utredningens förslag om begränsningar

Förslag: Vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel¹⁶⁴ till konsumenter får inte kommersiella annonser i sociala medier användas.

3.17.1 Förbudet bör träffa sociala medier

Inledning

Mot bakgrund av slutsatsen i föregående avsnitt menar utredningen att det finns skäl att undersöka om det finns några andra möjligheter att begränsa marknadsföringen av alkohol online.

I enlighet med den statistik, forskningsprojekt, rapporter och forskningsartiklar som har redogjorts för ovan har det tydligt framkommit att sociala medier är forum där barn och unga är mycket aktiva. Vidare förefaller den interaktiva prägeln på dessa medier särskilt tilltala och påverka denna grupp. Utredningen menar att det därför kan finnas fog för att se över om någon sorts begränsning av marknadsföringen av alkohol i sådana medier kan vara möjlig och rimlig.

¹⁶⁴ Definitionen av alkoholhaltiga preparat är den som utredningen föreslår ska ingå i ett nytt andra stycke i 1 kap. 10 § alkohollagen. Jfr delbetänkandet SOU 2017:59.

Resonemang kring begreppet ”sociala medier”

Syftet med att använda begreppet ”sociala medier” är att försöka uppnå en mer avgränsad och tydlig definition som kan användas vid utformningen av marknadsföringsförbudet, och som anknyter till syftet att skydda barn och unga. I begreppet sociala medier ligger, i enlighet med vad som angavs inledningsvis i kapitlet, att kanalen har en nätverkande och social funktion för användaren. Det som vanligen åsyftas med terminologin sociala medier är internetbaserade kanaler så som Facebook, Instagram, Twitter (som ofta definieras som en mikroblogg) och andra typer av medier som är användarstyrda, även appar kan ingå. Med ”användarstyrda” menas att innehållet i kanalen styrs av användaren. Denne kan interagera, dela och ladda upp innehåll via kanalen. Kanalen består i de flesta fall av en webbplats eller en applikation. Det är således inte vilken hemsida som helst på internet som träffas, utan sociala medier betecknar särskilt webbplatser och appar som har som huvudsyfte att fungera som en plattform för människor att interagera, skapa en ”community” och bidra med användargenererat innehåll. Sådana typer av sociala medier attraherar i hög utsträckning barn och unga.

Utredningens närmare definition av sociala medier är ”*internetbaserade tjänster för socialt interagerande*”. I definitionen anges endast att kanalen eller tjänsten ska vara internetbaserad och avse socialt interagerande. Den tar alltså hänsyn till att det i framtiden kan finnas andra kanaler för socialt nätverkande än olika webbplattformar och applikationer. Att det särskilt rör sig om tjänster för socialt interagerande, där användaren är aktiv och genererar innehållet i kanalen, är viktigt för att fånga upp de kanaler som i hög grad intresserar barn och unga. Förslaget tydliggör kanalens funktion, vilket är viktigt för att klargöra att även kanaler som består av foto- och videodelningstjänster, såsom exempelvis Youtube m.fl., är avsedda att omfattas av definitionen.

Se vidare för ytterligare resonemang angående detta i författningsskomentaren, kapitel 10.

Vad talar för en begränsning av marknadsföringen i sociala medier?

Av de forskningsrapporter samt övrigt material som har redogjorts för ovan framgår att de allra flesta unga människor är aktiva på sociala medier. Detta gör att även om de annonser som finns i sociala medier

inte i första hand är riktade mot denna grupp kommer barn och unga ändå att komma i kontakt med reklam för alkohol. Enligt senaste Mediebarometern (2016) ägnade 94 procent i åldersgruppen 15–24 år omkring två timmar åt sociala medier en genomsnittlig dag. Det finns vidare forskning som tyder på att den interaktiva karaktären av sociala medier påverkar unga i högre grad än vad den påverkar vuxna. Annan forskning ger stöd för att i förhållande till unga leder exponeringen för alkohol till ökad konsumtion. Detta framför allt då exponering leder till normalisering, att det blir normalt att konsumera alkohol.¹⁶⁵

Ska det föreslås någon slags begränsning av marknadsföringen av alkohol för att försöka skapa ett bättre skydd för barn och unga finns det alltså goda skäl för att fokusera på sociala medier.

3.17.2 Förbudet bör träffa kommersiella annonser

Kommersiell annons

Som konstaterats under 3.16 är begreppet ”marknadsföring” för brett för att uppnå avsett syfte. Begreppet ”kommersiell annons” används däremot såväl i fråga om förbudet avseende radio och tv och beställ-tv i 7 kap. 3 § alkohollagen som i begränsningen i fråga om periodiska skrifter i 7 kap. 4 § alkohollagen. Utredningen bedömer att det finns ett värde i att välja en term som redan finns i lagstiftningen och som tillämpas i fråga om marknadsföring av alkohol och det är därför lämpligt om förbudet, även i fråga om sociala medier, träffar kommersiella annonser.

Som anförts ovan (under avsnitt 3.3.3) angående begreppet kommersiell annons ska det för det första vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons. För det andra ska annonsen vara kommersiell. I detta senare ligger dels att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara, dvs. meddelandet ska vara sådant att av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. Dels ska annonsmeddelandet ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse en näringsidkares näringsverksamhet och en där tillhandahållen vara. Kommersiell annons är ett snävare begrepp än ordet reklam.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Jfr avsnitt 3.5 och 3.6 för redogörelse av den fakta som hänvisas till.

¹⁶⁶ Se lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:111, bil. 4 s. 67.

Kommersiella annonser för alkohol på sociala medier

Kommersiella annonser i sociala medier för alkoholdrycker samt för sådana alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel¹⁶⁷ förbjuds. Det går alltså fortfarande att annonsera på internet på annat sätt än i sociala medier, förutsatt att det särskilda måttfullhetskravet och bildregeln iakttas samt att marknadsföringen inte riktar sig särskilt till eller skildrar barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Utredningen kommer att i detta avsnitt försöka tydliggöra vilka företeelser som åsyftas med det föreslagna förbudet och vad som inte är avsett att omfattas. Det kommer i vissa fall, precis som i dag, bli fråga om utmaningar avseende gränsdragning.

Utredningen vill inledningsvis slå fast att avsikten inte är att t.ex. vinproducenter, bryggerier och restauranger inte ska kunna ha konton och sidor i sociala medier. Den bedömning som görs kommer att ha två delar. Dels behöver man skilja mellan vad som är en kommersiell annons och vad som inte är det. Dels måste man skilja på en kommersiell annons för verksamheten och en kommersiell annons för en specifik alkoholdryck eller den typen av alkoholhaltigt preparat som avses. En kommersiell annons för en verksamhet är inte avsedd att träffas av det föreslagna förbudet.

Om en tillverkare t.ex. uppger i sina sociala medier att han eller hon har varit på en vinmessa bedöms inte detta vara en kommersiell annons och träffas inte av förbudet. Vidare kommer det fortfarande att vara möjligt för exempelvis en vinproducent eller ett mikrobryggeri att marknadsföra sitt företag och sin verksamhet (själva hantverket och produktionen) på exempelvis Instagram eller Facebook, även om det skulle bedömas utgöra en kommersiell annons. Det kommer däremot inte att vara tillåtet för dessa aktörer att göra reklam för en specifik alkoholdryck eller ovan nämnda typ av alkoholhaltigt preparat på motsvarande sidor.

Enligt uppgift förekommer det även att restauranger lägger ut en bild på ett särskilt varumärke t.ex. en viss sorts öl i sina sociala medier, vilket kan vara svårare att bedöma tillåtligheten av, beroende på utformningen. Precis som i dag kommer det slutligen att bli bedöm-

¹⁶⁷ Jfr den definition som utredningen i SOU 2017:59 har föreslagit ska ingå i 1 kap. 10 § alkohollagen i ett nytt andra stycke, vilket har nämnts även ovan.

ningen i det enskilda fallet som avgör hur myndigheterna ser på dessa företeelser.

Ytterligare exempel på en företeelse som utredningen bedömer inte utgör kommersiell annons är då en restaurang lägger ut en meny. Löptext är inte heller att bedöma som en kommersiell annons så länge man inte blandar in varumärken eller bilder på specifika produkter och förutsatt att det inte finns något kommersiellt intresse. Om en tillverkare i sina sociala medier i neutrala ordalag skriver att man har lanserat ett nytt vin bedömer utredningen inte heller att det är fråga om en kommersiell annons. Om någon objektivt, utan att få någon ersättning från producenten, recenserar exempelvis en öl i sociala medier är det inte heller en kommersiell annons. Om däremot ett bryggeri lyfter in sagda recension på sin Facebooksida blir det fråga om en kommersiell annons som träffas av förbudet.

En annan fråga som kan dyka upp är vad som gäller om någon på t.ex. en öl- eller vinproducents sociala medier länkar till en annan webbplats som innehåller kommersiell annons för alkohol. Här finns ett ansvar för det man hänvisar till och näringsidkare har även ett ansvar för länkar som någon annan lägger ut. Det går t.ex. inte att komma ifrån ett ansvar för vilseledande marknadsföring genom att skylla på att man själv alternativt någon annan bara har länkat till något.¹⁶⁸ Däremot utgör detta inte en kommersiell annons enligt utredningens bedömning.

Ett liknande resonemang kan föras i fråga om kommentarer, vilka en näringsidkare också ansvarar för marknadsföringsrättsligt.¹⁶⁹ Det blir i vart fall fråga om marknadsföring, vilket redan i dag är underkastat det särskilda måttfullhetskravet i 7 kap. 1 § alkohollagen.

Utöver vad som angetts ovan menar utredningen att kommersiella annonser kan utgöras av s.k. banners, eller andra kommersiella annonser på företagets egen sociala medie-sida. Det kommer att finnas vissa klara fall och vissa fall där det finns gråzoner och därmed riskerar att bli viss tillämpningsproblematik.

I sociala medier kan det även uppstå vissa komplikationer mot bakgrund av att det inte alltid måste vara fråga om ett betalt med-

¹⁶⁸ Att en annonsör är ansvarig för reklamen i sin helhet, även för intyg och material hämtat från annat håll framgår bl.a. av MD 1976:24 samt av ICC:s regler för reklam [...] art 23.

¹⁶⁹ Jfr avgöranden som har redogjorts för under 3.10.3, i mål som avsett andra varor än alkohol, där domstolarna gjort bedömningen att näringsidkaren ansvarar för kundkommentarer som används i marknadsföringen genom att läggas ut på hemsidan.

delande för att det ska handla om en kommersiell annons. Även t.ex. bilder och text i kombination som lyfter fram ett specifikt alkoholmärke, som finns på en producents eller liknande aktörs Facebooksida bör, i enlighet med vad som angetts ovan, anses utgöra en kommersiell annons.

Vad som utgör en kommersiell annons på sociala medier kan alltså komma att medföra en gränsdragningsproblematik. Det är dock något som Konsumentverket har att hantera redan i dag och är i sig inget hinder mot att utforma bestämmelsen på det sättet.

Se vidare i författningskommentaren (kapitel 10) för ytterligare resonemang kring innebörden av kommersiella annonser i kontexten sociala medier.

3.17.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Bedömning: Utredningen bedömer att förslaget inte strider mot EU-rätten.

Inledningsvis kan konstateras att förslaget innebär ett förbud mot marknadsföring av alkohol genom kommersiella annonser på sociala medier. Detta måste betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 34 i EUF-fördraget. Det finns dock, som nämnts ovan, möjligheter att göra undantag från detta förbud av bl.a. folkhälsoskäl enligt artikel 36 i EUF-fördraget. Syftet att uppnå ett högre skydd för barn och unga mot marknadsföring av alkohol får, mot bakgrund av den evidens som redogjorts för ovan avseende att marknadsföringen påverkar konsumtionen, anses vara ett sådant skäl till undantag, förutsatt att det uppfyller de krav i övrigt som ställs enligt EU-rätten.

Utredningen föreslår ett mer begränsat förbud mot marknadsföring genom att man förbjuder kommersiella annonser för alkohol i sociala medier. Alkoholproducenterna och andra som annonserar kommer trots förbudet fortfarande att ha vägar för att få ut produktinformation m.m. De kommer t.ex. fortfarande att kunna annonsera på sina egna hemsidor samt via annonser i tidningarnas nätupplagor, under förutsättning att de allmänna kraven på särskild måttfullhet beaktas. Utredningen menar att regleringen mot denna bakgrund får anses vara proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas. Sammantaget bör förslaget vara förenligt med EU-rätten.

3.17.4 Förslagets överensstämmelse med grundlagsregleringen och andra svenska regler

Bedömning: Utredningen bedömer att förslaget inte står i strid med vare sig grundlagsregleringen eller andra svenska regler.

Det förslag som utredningen lägger fram innebär ett förbud mot marknadsföring av alkohol till konsumenter genom kommersiella annonser på sociala medier. I enlighet med vad som redogjorts för ovan (jfr avsnitt 3.9.1) omfattas inte sociala medier av yttrandefrihetsgrundlagarnas tillämpningsområde och därmed inte heller direkt av detta grundlagsskydd. Detta beror på att sociala medier är interaktiva och att yttrandefrihetsgrundlagarna i princip bara omfattar medieformer som kan ges ett på förhand fixerat och i efterhand konstaterbart innehåll.

Däremot kan det finnas visst begränsat grundlagsskydd enligt RF. Även vissa regler i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga om yttrandefrihet kan bli aktuella. Enligt bestämmelserna i RF är det möjligt att göra undantag när det gäller kommersiella annonser, detta utgör inte ingrepp i yttrandefriheten. Detsamma gäller i fråga om Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga.

Sammanfattningsvis förefaller det alltså inte finnas något hinder mot att, på det sätt som utredningen gör, föreslå ett förbud mot marknadsföring av alkohol, såväl drycker som preparat, genom kommersiella annonser i sociala medier.¹⁷⁰

Utredningen menar att förslaget även står i överensstämmelse med de svenska alkoholpolitiska utgångspunkterna samt ANDT-strategin. Att införa en sådan begränsning för att skydda barn och unga är också helt i linje med de forskningsrön som pekar på ett samband mellan reklam och alkoholkonsumtion vad gäller unga människor.

¹⁷⁰ Här kan noteras det undantag som finns i yttrandefrihetsgrundlagarna som gör det möjligt att i lag förbjuda kommersiella annonser för alkoholdrycker.

3.17.5 Nödvändiga författningsändringar

Bedömning: En ny bestämmelse som innefattar de författningsändringar utredningen redogjort för ovan bör införas i 7 kapitlet alkohollagen.

En ny bestämmelse bör införas i 7 kapitlet alkohollagen med innebörden att vid marknadsföring av alkoholdrycker samt de alkoholhaltiga preparat som definierats ovan till konsumenter får inte kommersiella annonser i sociala medier användas. Utredningen bedömer att det är lämpligast att det införs en ny 3 a §, direkt efter förbudet mot alkoholreklam i radio och tv.

Mer om utformning av och tolkning av bestämmelsen framgår av författningskommentaren i kapitel 10.

3.17.6 Den föreslagna regelns räckvidd

Bedömning: Effektlandsprincipen och ursprungslandsprincipen är lagvalsprinciper med olika utgångspunkter. I Sverige tillämpas normalt effektlandsprincipen på marknadsföringsområdet. Enligt e-handelsdirektivet gäller ursprungslandsprincipen. Detta innebär att det territoriella tillämpningsområdet för delar av svensk rätt kan komma att påverkas.

Effektlandsprincipen och ursprungslandsprincipen är lagvalsprinciper med olika utgångspunkter. I Sverige tillämpas normalt effektlandsprincipen på marknadsföringsområdet. Enligt e-handelsdirektivet (liksom enligt AV-direktivet) gäller dock ursprungslandsprincipen. Detta innebär att det territoriella tillämpningsområdet för delar av svensk rätt påverkas.

Som tidigare redogjorts för är regleringen av alkohol inte harmoniserad inom EU. Det är de grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster som gäller. Dessa principer får endast inskränkas med hänsyn till t.ex. folkhälsa eller andra tvingande skäl av allmänintresse, och under förutsättning att inskränkningarna är förutsebara, icke diskriminerande och proportionerliga.

Tillämpningen av den av utredningen föreslagna regeln får inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att marknadsföra sina produkter inom EU. Den svenska marknadsföringslagen (MFL) bygger, som tidigare konstaterats, på direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Det är ett ”fullharmoniseringsdirektiv”, vilket innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentskyddsnivå än vad direktivet föreskriver. Det finns dock ett nationellt utrymme för att införa begränsningar, så länge dessa är motiverade av skyddet för hälsa och säkerhet. I Sverige tillämpas normalt effektlandsprincipen på marknadsföringsområdet. Denna innebär bl.a. att svensk rätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, samt att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Frågan om en marknadsföringsåtgärd kan anses riktad mot den svenska marknaden får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Vad avser tjänster på internet är det enligt e-handelsdirektivet normalt ursprungslandets regler som gäller. Det är dock, inom ramen för direktivet, berättigat att medlemsstaterna på vissa i direktivet fastställda villkor ska kunna vidta åtgärder för att inskränka dessa tjänsters fria rörlighet. Enligt artikel 3 i direktivet får medlemsstaterna göra undantag bl.a. till förmån för skydd av folkhälsan. Det förefaller därmed finnas en öppning för att tillämpa regler i alkohollagen till skydd för folkhälsan även i förhållande till marknadsföring som förekommer på internet. Det är dock inte möjligt att närmare ange hur detta ska ske utan det får snarast bli en fråga för rättstillämpningen.¹⁷¹

¹⁷¹Se bl.a. mål C-339/15 *Luc Vanderborght*, EU:C:2017:335. Även AV-direktivet tillämpar ursprungslands- eller sändarlandsprincipen. Detta har bl.a. öppnat för möjligheten att sända alkoholreklam i tv-kanaler som sänder program i Sverige, t.ex. TV 3 och Kanal 5 vilka har sina etableringsorter i Storbritannien, trots att sådan reklam är förbjuden i Sverige. Som nämnts ovan har Myndigheten för press, radio och tv, med bistånd från Konsumentverket, inlett ett ärende för att försöka få bukt med alkoholreklamen som sänds i anslutning till svenska tv-program i Sverige.

3.18 Utredningens förslag om sanktioner

Förslag: Överträdelse av det förbud utredningen föreslår ska införas i 7 kap. 3 a § alkohollagen ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

3.18.1 Skälen för förslaget

Av 7 kap. 8 § alkohollagen framkommer att ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen ska anses vara otillbörligt. Ett handlande som strider mot 3 § kan även medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen. Enligt 29 § marknadsföringslagen får en näringsidkare åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om en näringsidkare uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot t.ex. 7 kap. 3 § alkohollagen (dvs. förbudet mot radio- och tv-reklam).

Marknadsstörningsavgiften är en direktverkande sanktion för grova överträdelse av det marknadsföringsrättsliga regelverket. Avgiften syftar primärt till att ha en preventiv funktion. Som skäl för införandet av en avgiftssanktion för annonsförbudet mot alkoholreklam i radio och tv anfördes att förbudet avsåg ett särskilt klandervärd beteende och i förarbetena erinrades om att konsumtionen av alkoholhaltiga drycker inte skulle uppmuntras.

Utredningen menar att de skäl som motiverat att marknadsstörningsavgiften kopplats till överträdelse av annonsförbudet i radio och tv också kan hävdas i fråga om det föreslagna annonsförbudet i sociala medier. Av vad som har framgått ovan använder barn och unga i stor utsträckning sociala medier och utsätts därigenom för en inte obetydlig exponering av marknadsföring av alkohol. Barn och ungdomar är en skyddsvärd grupp och är på grund av sina medievanor särskilt utsatta för marknadsföring i sociala medier. Mot den bakgrunden kan även annonseringsförbudet på sociala medier anses utgöra ett sådant särskilt klandervärd beteende som motiverar att en starkare sanktion kopplas till den föreslagna lagregeln. Marknadsstörningsavgift är i praktiken en sällan använd funktion. Utredningen anser dock att det finns ett värde i att på detta sätt lyfta fram allvarligheten i att fram-

för allt barn och unga utsätts för marknadsföring på ett sätt som inte är tillåtet.

3.18.2 Förslagets genomförbarhet

Marknadsstörningsavgiften är en sanktion som liknar straffet. Utredningen anser mot den bakgrunden att man till viss del måste kunna ställa liknande krav på avgifter bl.a. vad gäller förutsägbarhet. En förutsättning för att avgiftssanktionera överträdelser av nämnda bestämmelse är därför att detta också är möjligt med hänsyn till marknadsstörningsavgiftens straffliknande karaktär. Tillämpningsområdet för avgiften måste bli tillräckligt tydligt avgränsat och möjligt att förutse. Framför allt begreppen ”kommersiella annonser” (i sociala medier) samt ”sociala medier” erbjuder visst tolkningsutrymme.

Det kan konstateras att enbart det förhållandet att den aktuella bestämmelsen ger utrymme för bedömningar inte utesluter att en avgiftssanktion kopplas till bestämmelsen. I marknadsföringslagen finns flera exempel på bestämmelser som ger utrymme för olika bedömningar men där marknadsstörningsavgift trots det kan dömas ut vid överträdelser. Vi menar vidare att innebörden av den föreslagna bestämmelsen, mot bakgrund av de resonemang som förts ovan samt i författningskommentaren, är tillräckligt klar och att den erbjuder ett handlingsutrymme.

Sammantaget menar utredningen att det inte bör föreligga något hinder från ett rättssäkerhetsperspektiv för att avgiftssanktionera överträdelser av den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 3 a §.

3.18.3 Författningsändringar

Dels bör göras ett tillägg i uppräkningsdelen i 7 kap. 8 § alkohollagen om att även sådant handlande som avses i 3 a § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen, dels bör tillägg göras i 29 § marknadsföringslagen med hänvisning till den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 a § alkohollagen. En näringsidkare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen i 7 kap. 3 a § alkohollagen ska alltså kunna åläggas marknadsstörningsavgift.

4 Tillverkning utanför skatteupplag

4.1 Inledning

Den del av utredningens uppdrag som ska behandlas i detta kapitel kan sägas bestå av två olika moment. Det är dels tillverkning utanför skatteupplag med tillhörande frågor, dels Folkhälsomyndighetens registerskyldighet. Vi kommer att beskriva dessa var för sig under de två följande rubrikerna.

4.1.1 Tillverkning utanför skatteupplag

Det saknas bestämmelser i alkohollagen som specificerar var tillverkning av sprit och alkoholdrycker får ske eller hur en sådan lokal ska vara beskaffad, om den inte är ett skatteupplag. Utredningen ska därför bedöma om det finns skäl att föreslå en reglering av *vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och lagring sker utanför ett skatteupplag* samt överväga *administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet*.¹

I avsnitt 4.2 nedan redogörs mer ingående för regleringen kring godkända upplagshavare respektive skattebefriade förbrukare. I avsnitt 4.3 redogörs för tidigare tillståndssystem i fråga om tillverkning samt för hur dagens ordning ser ut. Avsnitt 4.4 belyser problematiken som direktiven pekar på, bl.a. genom en sammanfattning av de synpunkter som Folkhälsomyndigheten har lämnat till utredningen. I avsnitt 4.5 kommer utredningen att redogöra för sin bedömning av behovet av reglering av frågan samt de förslag som är aktuella.

¹ Se dir. 2016:80 s. 11.

4.1.2 Folkhälsomyndighetens registerskyldighet

Folkhälsomyndigheten har en skyldighet att föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning och framställning av statistik, vilket även omfattar tillverkare. Skatteverket ska bl.a. lämna uppgifter om upplagshavare och skattebefriade förbrukare till Folkhälsomyndigheten med anledning av detta. Verkets uppgifter utgår dock från beskattningen och avser främst förhållandena vid ansökan om godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare. Av uppgifterna framgår därför inte alltid om en godkänd upplagshavare eller skattebefriad förbrukare vid senare tillfälle faktiskt tillverkar alkohol eller endast lagrar den. Utredningen har i denna del fått i uppdrag att bedöma, och om det finns behov av det, föreslå förändring eller förtydligande av denna ordning i syfte att *underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare*.²

Avsnitt 4.6 behandlar behovet av förändring eller förtydligande av Skatteverkets uppgiftsskyldighet i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare.

4.2 Godkända upplagshavare och skattebefriade förbrukare

För att underlätta förståelsen redogör utredningen inledningsvis för bakgrunden till regleringen kring aktörerna godkända upplagshavare respektive skattebefriade förbrukare.

4.2.1 Grunden för skattelagstiftningen

Beskattningsreglerna för alkoholvaror är harmoniserade inom EU, vilket innebär att samtliga medlemsstater följer samma förfaranderegler vid beskattningen. Punktskattedirektivet (2008/118/EG)³ fastställer allmänna regler för punktsskatt av s.k. punktsskattepliktiga varor. Enligt artikel 1.1 avses med punktsskattepliktiga varor alkohol och alkoholdrycker som omfattas av rådets direktiv 92/83/EEG (struktur-

² Dir. 2016:80 s. 11 f.

³ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktsskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

direktivet⁴ och direktiv 92/84/EEG om minimisatser för punktskatt⁵. Punktskattedirektivet ligger till grund för beskattningsförfarandet i lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Genom den gemenskapsrättsliga regleringen finns en ordning där godkända aktörer under vissa förutsättningar får hantera EU-harmoniserade varor under uppskov med punktskatten (uppskovsförfarandet).

4.2.2 Godkända upplagshavare

Den godkända upplagshavaren är en central aktör. Upplagshavaren är en fysisk eller juridisk person som såväl yrkesmässigt som regelmässigt tillverkar eller annars hanterar skattepliktiga varor och som har att ställa säkerhet för skattens betalning. Som upplagshavare för alkoholvaror kan enligt 9 § första stycket lagen om alkoholskatt godkännas den som i yrkesmässig verksamhet i Sverige avser att 1) tillverka, bearbeta eller i större omfattning lagra skattepliktiga varor, 2) för yrkesmässig försäljning till näringsidkare ta emot skattepliktiga varor som flyttats enligt uppskovsförfarande, 3) för försäljning till näringsidkare inom EU importera skattepliktiga varor från tredje land, eller 4) bedriva verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker. För godkännande krävs enligt andra stycket samma paragraf att den som ansöker om att bli upplagshavare är lämplig för detta med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt samt disponerar över ett utrymme som kan godkännas som skatteupplag.

Under vissa förutsättningar (se bl.a. lagen om alkoholskatt 7 b och 10 §§) får upplagshavaren tillverka, lagra, föra in eller flytta de varor för vilka godkännandet gäller mellan skatteupplaget eller till andra godkända aktörer utan att alkoholskatten förfaller till betalning. Hanterar en upplagshavare alkoholvaror utanför ramen för uppskovsförfarandet blir upplagshavaren skyldig att betala alkoholskatten för varorna. Förvaring av de tillverkade varorna sker i ett skatteupplag,

⁴ Rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker.

⁵ Rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker.

med de föreskrifter om säkerhet m.m. som gäller beträffande upplaget samt möjligheter till kontroll.⁶

Ett godkännande av upplagshavare eller av skatteupplag får enligt 11 § första stycket återkallas om 1) förutsättningarna för godkännande inte längre finns, 2) ställd säkerhet inte längre är godtagbar, eller 3) upplagshavaren begär det. Om ett godkännande av upplagshavare återkallas omfattar beslutet enligt andra stycket även godkännandet av dennes skatteupplag. Ett beslut om återkallelse gäller enligt tredje stycket omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

4.2.3 Skattebefriade förbrukare

En annan aktör enligt lagen om alkoholskatt är den skattebefriade förbrukaren. Som skattebefriad förbrukare får enligt 31 e § första stycket lagen om alkoholskatt godkännas den som använder alkoholvaror för ändamål som anges i 32 § första stycket 4 om han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig. Det kan vara fråga om att någon använder alkoholvaror för t.ex. framställning av vinäger och smakämnen, för tillverkning av en vara som inte är avsedd att ätas eller drickas (under förutsättning att alkoholen i varan är denaturerad) eller för vetenskapligt ändamål. Den som godkänts som skattebefriad förbrukare får enligt 31 e § tredje stycket ta emot obeskattade alkoholvaror från en upplagshavare utan att skatten förfaller till betalning. Används alkoholvarorna på något annat sätt än det sätt som är en förutsättning för skattefriheten blir den skattebefriade förbrukaren skattskyldig för alkoholskatten på varorna. Godkännande gäller för viss tid eller tills vidare och kan förenas med villkor.

Ett godkännande av skattebefriad förbrukare får enligt 31 g § första stycket återkallas om 1) förutsättningar för godkännande inte längre finns, 2) alkoholvaror används för annat ändamål än som anges i godkännandet, 3) förbrukaren inte fullgör sina skyldigheter att bokföra inköp och förbrukning, 4) förbrukaren inte medverkar vid skatterevision enligt skattebetalningslagen (1997:483), eller 5) förbrukaren begär det. Ett beslut om återkallelse enligt andra stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

⁶ Se bl.a. SKVFS 2013:12, mer om detta nedan.

4.3 Tillverkning av alkoholdrycker

4.3.1 Tidigare regleringar

Lagen (1977:292) om tillverkning av drycker

I slutet av 1970-talet lade regeringen fram en proposition om alkoholpolitiken där man presenterade ett samlat alkoholpolitiskt program.⁷ Som ett led i detta tillkom bl.a. lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. (LTD). I 7 § LTD stadgades att sprit inte fick tillverkas utan tillstånd. 8 § angav att endast partihandelsbolaget fick tillverka spritdrycker. Enligt 9 § fick tillverkning av vin, starköl eller öl inte ske utan tillstånd om det inte gällde tillverkning i hemmet för tillverkarens eget behov. I och med lagens ikraftträdande samlades tillståndsgivningen för tillverkning hos Socialstyrelsen (jfr 23 § LTD), som också utövade tillsyn över lagens tillämpning. Tillståndsmyndigheten hade i vissa fall befogenheter att meddela varning eller återkalla tillstånd (21 och 22 §§ LTD). Om tillverkare vägrade att lämna tillträde för kontroll eller att tillhandahålla handelsböcker m.fl. handlingar eller att lämna varuprov eller uppgifter om tillverkningen fick tillståndsmyndigheten förelägga vite (24 § LTD).⁸

Alkohollagen (1994:1738)

Genom alkohollagen (1994:1738), som ersatte LTD, togs tillverkningsmonopolet i fråga om spritdrycker bort. Enligt 2 kap. 1 § i den lagen fick sprit och spritdrycker inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningstillstånd). Vin, starköl och öl fick enligt 2 kap. 2 § samma lag inte tillverkas utan tillstånd om det inte gällde tillverkning i hemmet för eget behov. Vid tillkomsten av 1994 års alkohollag skapades även en ny central myndighet, Alkoholinspektionen, som skulle vara tillståndsmyndighet och tillsammans med kommuner och länsstyrelser

⁷ Prop. 1976/77:108.

⁸ Det kan här vara av intresse att notera att även tidigare lagstiftning, lag (1961:180) om tillverkning av sprit och vin samt lagen (1960:253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker innehöll regler om tillstånd för tillverkning. För tillverkning av sprit samt vin för återförsäljning krävdes särskilt tillstånd av regeringen. För tillverkning av öl och starköl för försäljning krävdes tillstånd av riksskatteverket. Riksskatteverket utövade också kontroll över tillverkningen av vin och sprit. Jfr prop. 1976/77:108 s. 6 f.

stå för tillsyn och kontroll av alkoholhanteringen.⁹ Närmare bestämmelser om tillverkning av sprit och alkoholdrycker meddelades enligt 2 kap. 3 § av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen. Enligt 7 kap. 3 § meddelade Alkoholinspektionen tillstånd för tillverkning, partihandel och inköp. Enligt 7 kap. 18 § skulle Alkoholinspektionen återkalla tillstånd under vissa förutsättningar: t.ex. om tillståndshavaren inte följde de för tillståndet gällande bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen. I stället för återkallelse kunde varning meddelas enligt 20 § samma kapitel.

Alkoholinspektionen utövade enligt 8 kap. 1 § central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kunde meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Enligt 8 kap. 3 § skulle den som hade beviljats tillstånd i förväg anmäla hos tillståndsmyndigheten när den avsåg att påbörja verksamheten. Anmälan skulle även göras vid nedläggning eller avbrott eller om någon annan ändring av betydelse för tillsynen skedde. Tillståndshavare var liksom tidigare skyldiga att på begäran av tillståndsmyndighet lämna tillträde till driftsställe samt tillhandahålla handlingar, lämna varuprov samt redovisa uppgifter om verksamheten (8 kap. 4 §). Enligt 8 kap. 5 § var den som var tillståndspliktig även skyldig att på anfordran av tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingar. Den tillståndspliktige var dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelade. I 8 kap. 7 § stadgades att Polismyndigheten, på begäran, skulle lämna annan tillsynsmyndighet det biträde som behövdes vid tillämpningen av 4–6 §§ (6 § avsåg tillsynsmyndighetens rätt till upplysning m.m. vid servering eller detaljhandel med öl). I författningskommentaren till 8 kap. 7 § konstateras att det enligt 24 § LTD kunde riktas viteshot mot den tillverkare som vägrade att exempelvis lämna tillträde för olika kontroller. Bland annat mot bakgrund av att polismyndigheten på annan tillsynsmyndighets begäran skulle biträda vid tillsynen bedömdes det som obehövt att i 1994 års alkohollag införa motsvarande bestämmelser om vite. Vidare riskerade den näringsidkare som inte ville medverka vid tillsynen att förlora sitt tillstånd (jfr 7 kap. 18 och 19 §§) eller att förbjudas att fortsätta sin verksamhet (jfr 7 kap.

⁹ Prop. 1994/95:89 s. 51.

21 §).¹⁰ Genom senare lagändringar övertogs Alkoholinspektionens uppgifter av dåvarande Statens folkhälsoinstitut (FHI).¹¹

Vid tiden för propositionen till nuvarande alkohollag var majoriteten av de företag som var innehavare av tillverkningstillstånd också godkända som upplagshavare enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Några var godkända som skattebefriade förbrukare enligt bestämmelserna i 31 e § lagen om alkoholskatt och det fanns även de som hade tillverkningstillstånd för att krydda brännvin i sin restaurangrörelse. Detta innebar att tillverkarna, med några få undantag, var föremål för dubbla godkännandeförfaranden. FHI prövade ansökningar om och meddelade tillverkningstillstånd enligt alkohollagens bestämmelser och Skatteverket prövade ansökan om godkännande som upplagshavare respektive skattebefriad förbrukare enligt lagen om alkoholskatt. I båda prövningarna var det sökandens lämplighet som var avgörande för ett godkännande och båda systemen reglerade hur de tillverkade varorna skulle hindras att olagligt komma ut i samhället.¹²

Regeringen menade att det fanns goda skäl, bland annat ur rationaliseringssynpunkt, att samordna tillståndsprövningen och kontrollen av tillverkningen av sprit och alkoholdrycker med den skattekontroll som utövades av Skatteverket. Det konstaterades bland annat att det inte fanns några bärande alkoholpolitiska skäl för att bibehålla ett system med dubbla kontroller.¹³ Att utan inskränkningar grunda rätten till tillverkning av sprit och alkoholdrycker på den punktskatterättsliga regleringen i lagen om alkoholskatt ansågs dock medföra vissa problem. Kretsen av tillverkare skulle bli svåröverskådlig och tillsynen över tillverkningen skulle försvåras. Regeringen föreslog därför att det i den nya alkohollagen skulle föreskrivas när rätt att bedriva tillverkning av sprit och alkoholdrycker föreligger. Detta skedde genom en koppling till vissa av de skattesubjekt som anges i lagen om alkoholskatt, i linje med den ändring som tidigare hade genomförts beträffande rätten till partihandel med alkoholdrycker.¹⁴

¹⁰ Prop. 1994/95:89 s. 113.

¹¹ Jfr prop. 2000/01:97, SFS 2001:414.

¹² Prop. 2009/10:125 s. 74.

¹³ A. prop. s. 75

¹⁴ A. prop. s. 74.

4.3.2 Dagens reglering

Godkända upplagshavare och skattebefriade förbrukare

Enligt 2 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) får sprit och spritdrycker tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag. Enligt 2 kap. 3 § får vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av sådana drycker enligt 9 § lagen om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag.

Skillnaden jämfört med tidigare ordning består främst i att de som bedriver tillverkning inte längre behöver ha särskilt tillstånd för denna verksamhet. De lagstadgade förutsättningarna för rätt till tillverkning av sprit och alkoholdrycker knyts i stället till de godkännanden som ges att hantera obeskattade alkoholvaror enligt lagen om alkoholskatt. I enlighet med vad som har redogjorts för ovan i 4.2.2 kan yrkesmässig tillverkning och förvaring av sprit och alkoholdrycker under uppskov med punktskatten ske endast om tillverkaren är godkänd som upplagshavare av Skatteverket och innehar ett av verket godkänt skatteupplag.

Som redogjorts för ovan i 4.2.3 kan den som använder alkohol i sin verksamhet för vissa ändamål som anges i lagen om alkoholskatt godkännas som skattebefriad förbrukare. För det fallet att en skattebefriad förbrukare tillverkar sprit eller spritdryck inträder skattskyldighet för varan enligt lagen om alkoholskatt vid tillverkningen (8 och 19 §§ lagen om alkoholskatt). Det är endast upplagshavares tillverkning i skatteupplag som kan ske utan att skattskyldighet inträder. Ytterligare en väsentlig skillnad mellan den som har rätt att tillverka sprit och andra alkoholvaror utifrån godkännande som upplagshavare respektive godkännande som skattebefriad förbrukare är att det enbart är den förstnämnde som enligt alkohollagen får idka handel med den sprit eller de alkoholdrycker som tillverkas.¹⁵

¹⁵ Prop. 2009/10:125 s. 75.

Föreskrifter om tillverkning

I 1994 års alkohollag föreskrevs i 2 kap. 3 § att närmare bestämmelser om tillverkning av alkoholdrycker och sprit meddelades av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut. De föreskrifter som utfärdats innehöll bl.a. bestämmelser om vilka uppgifter en ansökan om tillverkningstillstånd skulle innehålla, journalanteckningar om förvaring och tillverkningsprocess, uttag, inventering och svinn samt säkerhetskrav på anläggningarna.¹⁶

Regeringen konstaterade i propositionen till nuvarande alkohollag att Skatteverket meddelade motsvarande föreskrifter med stöd av bemyndigande i dåvarande förordningen (1994:1614) om alkoholskatt.¹⁷ Verket hade också möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter på beskattningsområdet enligt 2 § första punkten förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.¹⁸ Mot den bakgrunden menade man att det inte fanns något behov av att föra över ovan angivna bestämmelse till alkohollagen (2010:1622).¹⁹

Däremot ansåg regeringen att det behövdes en bestämmelse om vilka uppgifter som en tillverkare skulle lämna till tillsynsmyndigheten för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn enligt alkohollagen. Vidare kunde det av folkhälsoskäl finnas ett behov av att få in även andra uppgifter om den tillverkning som bedrevs i landet för att utvecklingen skulle kunna följas.²⁰

Kontroll m.m.

Det underströks i propositionen till dagens alkohollag att det faktum att tillverkningstillstånden togs bort inte betydde att tillverkning av sprit och alkoholdrycker skulle komma att bedrivas utan kontroll. Man konstaterade att Skatteverket redan utövade kontroll

¹⁶ AIFS 1997:1, 3 och 7.

¹⁷ Denna förordning har ersatts av förordningen (2010:173) om alkoholskatt.

¹⁸ Med detta avses i första hand föreskrifter av rent administrativ karaktär för tillämpningen av en lag, men hit hör också i viss utsträckning sådana föreskrifter som i materiellt hänseende "fyller ut" en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. En verkställighetsföreskrift får dock inte innehålla sådant som för enskildas del innebär ett helt nytt åliggande eller ingrepp.

¹⁹ Prop. 2009/10:125 s. 76.

²⁰ Ibid. Det kan i detta sammanhang också noteras att Livsmedelsverket utövar tillsyn utifrån livsmedelslagstiftningen av tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin samt aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter, jfr 23 § livsmedelsförordningen (2006:813).

över att skattskyldigheten fullgjordes och att en upplagshavare eller skattebefriad förbrukare som inte längre uppfyllde kraven på lämplighet eller misskötte sina åligganden enligt lagen om alkoholskatt kunde få sitt godkännande återkallat.²¹

Vidare hade Skatteverket bemyndigande i dåvarande förordningen om alkoholskatt att meddela föreskrifter om bland annat godkännande av skatteupplag, säkerhet, tillsynen över att skattebefriade förbrukare förstör skattepliktiga varor m.m.²² I förordningen föreskrevs också vilka uppgifter en skattebefriad förbrukare skulle lämna till Skatteverket samt vilka uppgifter en upplagshavare skulle lämna vid förändrade förhållanden (jfr dagens förordning om alkoholskatt 7 och 8 §§).

Skatteverket hade i sitt remissvar påpekat att det var olämpligt att i lag påföra verket ett tillsynsansvar utöver den kontroll som verket redan utförde. Denna uppfattning delades av regeringen som vidare ansåg att den kontroll Skatteverket hade att utföra enligt lagen om alkoholskatt också uppfyllde de alkoholpolitiska behov som förelåg när det gällde tillverkningen av sprit och alkoholdrycker. Regeringen påpekade i detta sammanhang att dåvarande FHI (numera Folkhälsomyndigheten) hade ansvar för tillsynen av att alkohollagens bestämmelser iaktogs, vilket också omfattade tillverkning. En förutsättning för att kunna utöva tillsyn var dock att det även fortsättningsvis fanns kunskap hos tillsynsmyndigheten om vilka aktörer som bedrev tillverkning av sprit och alkoholdrycker. FHI hade enligt bestämmelser i 1994 års alkohollag rätt att föra register över dem som bedrev verksamhet enligt lagen.²³ Regeringen förutsatte att registret även i framtiden skulle komma att innehålla uppgifter om vilka som bedriver tillverkning av sprit eller alkoholdrycker. För att säkerställa att tillsynsmyndigheten fick de uppgifter den behövde för sin tillsyn borde Skatteverket åläggas att till berörd myndighet lämna uppgifter om upplagshavare och skattebefriade förbrukare som har godkänts enligt lagen om alkoholskatt [jfr 9 § i alkoholförordningen (2010:1636)].²⁴

²¹ Prop. 2009/10:125 s. 76.

²² Dåvarande förordningen av alkoholskatt (1994:1614) har ersatts av förordningen (2010:173) om alkoholskatt. I 2 § nuvarande förordning om alkoholskatt finns en förteckning över vilka föreskriftsmöjligheter Skatteverket har i dag, vilka bl.a. innefattar godkännande av skatteupplag, säkerhet och tillsynen över att skattepliktiga varor förstörs.

²³ Jfr 12 kap. alkohollagen (1994:1738), vilka bestämmelser överfördes till 13 kap. alkohollagen (2010:1622).

²⁴ Prop. 2009/10:125 s. 76.

Skatteverket hade i sitt remissvar också anfört att ett alternativ till tillsynsansvar var att verket skulle anmäla misstänkta brott mot alkohollagen.²⁵ Samma resonemang förde verket i fråga om tillsynen av handel med teknisk sprit och en sådan skyldighet fördes in i den nya alkohollagen (jfr 9 kap. 16 § alkohollagen, vilken behandlas mer utförligt i kapitel 7).

Förfogande över tillverkad sprit respektive alkoholdrycker

För den som tillverkade sprit föreskrevs i 1994 års alkohollag att sådan tillverkare fick förfoga över den av honom tillverkade spriten endast för export och, efter medgivande av FHI, för användning i egen rörelse samt för försäljning enligt dåvarande lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit. Den som enligt nuvarande alkohollagen har rätt att sälja sprit i sin verksamhet får sälja av honom tillverkad sprit till vissa i lagen särskilt utpekade subjekt samt, enligt särskilda föreskrifter, till vissa andra näringsidkare och undervisningsanstalter.

När det gäller förfogande över tillverkad alkoholdrycker, konstaterade regeringen att i princip samtliga tillverkare av alkoholdrycker vid tiden för alkohollagens (2010:1622) tillkomst också var godkända som upplagshavare och därmed berättigade att bedriva partihandel med alkoholdrycker.²⁶ De omfattades därigenom av de regler som fanns i dåvarande alkohollagen om vem partihandlare fick sälja sina varor till.

Skatteverket hade anfört att så som förslaget var utformat var det oklart vilket förfogande som stod i strid med alkohollagen. Det framgick inte vad som gällde för exempelvis varuprover och annan vara som tillhandahölls utan ersättning, svinn som uppdagades vid kontroll och som inte kunde förklaras samt sådana alkoholvaror som förstörts till följd av sin karaktär eller under tillsyn av Skatteverket.²⁷ Regeringen höll med Skatteverket om att det behövde tydliggöras att sådant förfarande som avsågs i lagen om alkoholskatt inte stod i strid med bestämmelserna i alkohollagen. Vad gäller varuprover och svinn fick det vara upp till kontrollerande myndighet att avgöra om det föll

²⁵ A. prop. s. 77.

²⁶ Undantaget några tillverkare som använde dryckerna i vetenskapligt syfte.

²⁷ 20 § LAS jämförd med 7 § första stycket 7 och 8 i förslaget till ändring av LAS, prop. 2009/10:40.

inom ramen för vad som var tillåtligt förfogande.²⁸ Om alkoholvaror förts ut ur ett skatteupplag utan att skatt erlagts eller varan hade använts i ett icke skattebefriat förbrukande, inträdde dessutom skattskyldighet för varan.

Sammanfattning av dagens regler

Sammanfattningsvis innebär detta att:

- Skatteverket beslutar om vilka som ska godkännas som upplagshavare eller skattebefriade förbrukare. Det är endast aktörer med ett sådant godkännande som får tillverka sprit och alkoholdrycker enligt alkohollagen.
- Skatteverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om godkännande av skatteupplag, säkerhet etc. Lagstiftaren har mot den bakgrunden inte ansett att det finns behov av fortsatta föreskriftsmöjligheter för den myndighet som har tillsyn enligt alkohollagen.
- Det finns inga specifika regler om säkerhet m.m. för tillverkning och lagring, utanför skatteupplag.
- Avseende svinn och varuprover är det upp till kontrollmyndigheten att bedöma om det är tillåtligt eller ej.

4.4 Problembeskrivning

4.4.1 Inledning

Skatteverket är alltså den myndighet som beslutar om vilka som får bli godkända upplagshavare eller skattebefriade förbrukare, vilket i sin tur är ett krav för att man ska få tillverka sprit, spritdrycker och alkoholdrycker. Skatteverket har bl.a. utfärdat vissa föreskrifter om godkännande av skatteupplag som innehåller bestämmelser om hur

²⁸ Detta finns reglerat i 7 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622). Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov.

sådana utrymmen ska vara beskaffade i fråga om dispositionsrätt, lås- och regleringsanordningar, inbrottslarm m.m.²⁹

Det finns inget förbud för en godkänd upplagshavare att tillverka sprit, spritdrycker och alkoholdrycker även utanför skatteupplag. Det förefaller även vara möjligt för skattebefriade förbrukare att tillverka.³⁰ Däremot saknas bestämmelser i alkohollagen som specificerar var tillverkning av sprit och alkoholdrycker får ske och hur en sådan lokal ska vara beskaffad om den inte är ett skatteupplag. Inte heller propositionen till alkohollagen innehåller någon information om tillverkning utanför skatteupplag. Det saknas alltså vägledning i frågan om avsikten var att sådan tillverkning skulle vara tillåten eller ej och vilka regler som i så fall skulle gälla för tillverkningen.

4.4.2 Folkhälsomyndighetens synpunkter

Folkhälsomyndigheten har vid kontakter med utredningen utvecklat sin syn på den beskrivna problematiken. Innehållet i nedanstående avsnitt är en sammanfattning av myndighetens synpunkter.

Avsaknaden av regler

I alkohollagen saknas bestämmelser om hur en tillverkningslokal ska vara beskaffad eller specifika krav på hur journaler ska föras över verksamheten. När tillståndskrav för tillverkning av alkoholdrycker och sprit upphörde i och med att alkohollagen (2010:1622) trädde i kraft upphörde samtidigt dåvarande Statens folkhälsoinstituts (FHI) bemyndigande att föreskriva om tillverkning. Tidigare fanns föreskrifter och allmänna råd om tillverkningsprocessen med reglering om journalanteckningar och säkerhetskrav.³¹

²⁹ Jfr Skatteverkets föreskrifter om godkännande av skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi (SKVFS 2013:12).

³⁰ Jfr prop. 2009/10:125 s. 74.

³¹ Statens folkhälsoinstituts författningssamling (FHIFS) innehöll föreskrifter och allmänna råd samt före detta Alkoholinspektionens författningssamling (AIFS). Jfr AIFS 1997:1 (föreskrifter om yrkesmässig tillverkning av starköl och öl), 1997:3 (föreskrifter om yrkesmässig tillverkning av vin och spritdrycker), 1997:7 (föreskrifter om yrkesmässig tillverkning av sprit) samt 1999:3 (föreskrifter om ansökan avseende tillverkningstillstånd).

Tillverkning sker vanligen i ett skatteupplag men det kan även ske utanför skatteupplag, dock utan uppskov med skatten. Enligt information som Folkhälsomyndigheten fått från Skatteverket kan en anledning till att näringsidkare inte vill tillverka alkoholdrycker i sitt skatteupplag vara att det medför en stor kostnad att iordningställa skatteupplaget för att det ska uppfylla det krav som ställs på ett sådant upplag (jfr bl.a. ovan nämnda Skatteverkets föreskrifter).

Folkhälsomyndigheten (som har övertagit FHI:s roll) och Skatteverket har olika uppdrag. Verket ska driva in skatt och myndigheten ska stärka skyddet för folkhälsan. Genom nuvarande ordning har Folkhälsomyndigheten ingen möjlighet till påtryckningsmedel för att få en tillverkare att vidta rättelse och frågan är också vilka krav myndigheten kan ställa på verksamheten.

Tillverkning utanför skatteupplag i praktiken

Folkhälsomyndigheten känner till ett fåtal tillverkare som tillverkar utanför skatteupplag. Dessa har kommit till myndighetens kännedom antingen genom att näringsidkaren har kontaktat myndigheten för att höra om det är möjligt att tillverka utanför skatteupplag eller vid tematillsyn över bryggerier då Folkhälsomyndigheten begärt in handlingar med stöd av 9 kap. 13 och 14 §§ alkohollagen. När Folkhälsomyndigheten en gång per år skickar ut statistikrapporter kan myndigheten också få information från näringsidkaren om att denne har tillverkat alkoholdrycker.³² Det är dock endast cirka 80 procent som besvarar enkäten så det är inte en säker källa för att få kunskap om samtliga tillverkare.

Folkhälsomyndigheten har under hösten 2017 besökt tre tillverkare. Ett av besöken visade att tillverkningen numera sker inom skatteupplag. Vad avser övriga två tillverkare var ett bolag godkänt som upplagshavare och köpte in beskattad sprit som användes vid tillverkningen. Den färdiga spritdrycken såldes direkt till kund och tillverkningen skedde inte i ett skatteupplag. Det andra bolaget till-

³² Folkhälsomyndigheten har enligt alkoholförordningen (2010:1636) 4 a § 2 p. rätt att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen är skyldiga att lämna för att myndigheten ska kunna föra statistik enligt 9 kap. 14 § alkohollagen. Detta har myndigheten gjort genom FoHMFS 2014:2.

verkade också alkoholdrycken utanför ett skatteupplag, men i en lokal som fanns i anslutning till skatteupplaget.

Problematisering

Folkhälsomyndigheten konstaterar att det inte finns något skrivet i förarbetena om tillverkning utanför skatteupplag och alltså ingen vägledning om det var avsett att sådan tillverkning ska vara tillåten. Det finns tillverkning som sker utanför skatteupplag men det finns inget lagstöd för Folkhälsomyndigheten att i dessa fall ställa särskilda krav när det gäller lokalens säkerhet med avseende på låsanordningar m.m. för att inte alkoholen ska avledas genom stöld eller svinn. Det finns inte heller några krav på var tillverkning får ske.

Av de uppgifter Folkhälsomyndigheten får från Skatteverket genom besluten om godkännande av upplagshavare och skatteupplag, framgår företagets adress. Om det är på den adressen tillverkning sker går inte att utläsa. Folkhälsomyndigheten får inte information från Skatteverket huruvida tillverkning sker eller var det i så fall sker, och därmed inte om det är i ett skatteupplag eller ej.

Vid tillverkning av alkoholdrycker är det viktigt att alkoholen inte är åtkomlig för obehöriga. Förutom säkerheten kring lokalen är det viktigt att man journalför hela processen för att det ska vara möjligt att spåra om det skett avledning någonstans. Folkhälsomyndigheten kan begära att få del av journalanteckningar med stöd av 9 kap. 13 och 14 §§ men det finns inga specifika krav på vad dessa ska innehålla och inte några tydliga rekvisit för när en verksamhetsutövare inte kan anses uppfylla alkohollagens bestämmelser.

Det är enligt Folkhälsomyndigheten inte tillfredställande att det saknas krav på stöldsäkerhet m.m. där tillverkning och lagring sker i utrymmen som inte är godkända skatteupplag. Hantering vid tillverkning och lagring av sprit och alkoholdrycker ska ske på ett sätt som säkerställer att alkoholdryckerna inte är åtkomliga för konsumentledet på annat vis än vid försäljning av Systembolaget eller genom serveringsställen.

Sammanfattning

Det finns inga krav på tillverkningslokaler i alkohollagens bestämmelser.³³ Utifrån det perspektiv Folkhälsomyndigheten representerar är det viktigt att alkohol som tillverkas inte kan avledas och att tillverkningen sker på ett säkert sätt så att alkoholen inte är åtkomlig för konsument på annat vis än via Systembolaget eller aktörer med serveringstillstånd. Risker med tillverkning utanför skatteupplag är att de krav på exempelvis stödsäkerhet i och kring tillverkningsstället som ställs av Skatteverket då tillverkning sker under skatteuppskov inte ställs då skatten betalas direkt. Detta trots att dessa krav och Skatteverkets kontroll var en direkt anledning till att det inte ansågs motiverat att de tidigare bemyndigandena för FHI fortsatt skulle gälla vid ikraftträdandet av nuvarande alkohollagen.

4.4.3 Synpunkter från Sveriges Bryggerier

Sveriges Bryggerier har vid samråd med utredningen uppgett att man efter avstämning med sina medlemmar är av åsikten att det inte finns något behov av en reglering avseende tillverkning utanför skatteupplag.³⁴ För organisationens medlemmar saknas det ekonomiska incitament att tillverka utanför skatteupplag eftersom man då inte får uppskov med alkoholskatten samt måste betala skatt för allt man tillverkar. Vid tillverkning inom skatteupplag betalar man bara alkoholskatt för den del av produktionen som lämnar skatteupplaget. Det kan vid tillverkning av öl vara en så stor del som 40 procent av produktionen som inte går att sälja.

Sveriges Bryggerier och Alkoholgranskningsmannen har till utredningen också framhållit att det rör sig om otroligt små volymer som tillverkas utanför skatteupplag och man anser därför att det bör finnas något volymkrav om detta ska regleras.

³³ Livsmedelsverket utövar dock tillsyn över och ställer krav på registrering av livsmedelsanläggning.

³⁴ Enligt uppgift är det mellan 95 och 97 procent av bryggerierna som är medlemmar i branschorganisationen.

4.4.4 Skatteverkets roll

Kriterierna om godkännande som upplagshavare i 9 § alkoholskattelagen är alternativa. Det räcker med att uppfylla något av dem för att komma i fråga för ett godkännande. Skatteverkets godkännande avser hantering av varorna samt ett latent skatteansvar för de varor som finns i skatteupplaget. Även om en aktör har blivit godkänd i fråga om ett annat av kriterierna finns det inget hinder mot att senare börja tillverka sprit eller alkoholdrycker. Om så sker är den tillverkningen under uppskov. Det finns bara en sorts upplagshavare, däremot kan denne bedriva olika verksamheter.

Vid tillverkning utanför ett skatteupplag beskattas varorna direkt vid tillverkningen. Vid tillverkning i ett skatteupplag beskattas inte själva tillverkningen, utan det är först när varorna lämnar uppskovsförfarandet som beskattning sker. Det finns dock flera situationer där en upplagshavare kan göra avdrag för skatten (jfr 32 § lagen om alkoholskatt). Det är därför inte säkert att en godkänd upplagshavares tillverkning i skatteupplaget beskattas.

Det är skattelagstiftningen och skattekontrollen som är det centrala för Skatteverket, inte tillsynen enligt alkohollagen. Skatteverkets prövning i processen med att godkänna upplagshavare sker främst utifrån om dessa kommer att klara av att betala skatten eller inte. Det är samma sak med verkets kontrollverksamhet, där är man intresserad av om aktörerna är skattskyldiga eller ej och om de betalar skatten. Om Skatteverket får vetskap om att ett företag tillverkar utanför skatteupplag är man intresserad av om det är skattskyldigt snarare än av adressen till lokalen.

Skatteverket för register över godkända upplagshavare samt över skatteupplagen (inklusive adresser samt uppgift om vilken upplagshavare de hör till, vilka varor de är godkända för etc.) Det framgår dock inte av dessa register om upplagshavaren bedriver tillverkning eller ej. Vid en ansökan ska man, i enlighet med vad som nämnts ovan, uppfylla något av kriterierna i lagen. Godkännandegrunden antecknas i registret. Det kan sammanfattas som att registret inte är något register över verksamhet utan över godkännandegrund.

4.5 Hur bör tillverkning utanför skatteupplag regleras?

Förslag: Utredningen föreslår att godkända upplagshavare endast ska få tillverka sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inom godkänt skatteupplag.

Vidare föreslås att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om hur sådana lokaler ska vara utformade.

4.5.1 Överväganden och förslag

Problemet med tillverkning utanför skatteupplag förefaller vara mycket begränsat. Sveriges Bryggerier, vilka enligt uppgift svarar för mellan 95 och 97 procent av de svenska bryggerierna, säger att det inte finns några som helst incitament för deras medlemmar att tillverka utanför skatteupplag. Vidare har framhållits att det rör sig om ytterst små volymer som tillverkas utanför skatteupplag.

Att det är få som tillverkar utanför skatteupplag vinner stöd av den tillsyn som Folkhälsomyndigheten gjort, där man träffade på två aktörer som tillverkade utanför skatteupplag. Myndigheten har understrukit att det kan finnas fler sådana aktörer, eftersom man har svårt att få en fullständig bild över tillverkningen, men det är ändå en fingervisning och stämmer väl överens med den bild som branschen ger.

I enlighet med vad som har redogjorts för ovan finns det av Skatteverket utfärdade föreskrifter om stöldsäkerhet, låsanordningar m.m. i fråga om tillverkning inom skatteupplag. Dessa föreskrifter har utformats bl.a. mot bakgrund av att de alkoholhaltiga dryckerna inte ska kunna avledas och hamna utanför det befintliga systemet för försäljning.

Att döma av de uppgifter som utredningen har tagit del av tillverkar majoriteten av de godkända upplagshavarna redan inom skatteupplag och även den övervägande volymen alkoholdrycker förefaller tillverkas inom skatteupplag. Det finns vidare föreskrifter som Skatteverket utfärdat om skatteupplag för att minska risken för avledning etc. och det har inte framkommit något som tyder på att det förekommer några problem med dessa. Utredningen anser därför att det

alternativ som i nuläget framstår som lämpligast i fråga om godkända upplagshavare är att dessa fortsättningsvis endast får tillverka inom sina skatteupplag. På så sätt undviks oklarheter och all tillverkning av godkända upplagshavare regleras på samma sätt.

Det som återstår att reglera är då skattebefriade förbrukares tillverkning. Det förefaller i fråga om denna grupp vara ytterst sällan som tillverkning sker, även om det finns skrivningar i propositionen till nuvarande alkohollag som tyder på att det är möjligt.³⁵ Snarare handlar det om bearbetning av olika alkoholhaltiga produkter för att få fram t.ex. vinäger och andra varor. En sådan bearbetning kräver viss förvaring eller lagring av alkohol, vilket det i dagsläget inte finns några regler kring eftersom det per definition äger rum utanför skatteupplag. Detta innebär att förvaring eller lagring av samma typer av alkoholdrycker i vissa fall är reglerade genom bl.a. olika stödsäkerhetskrav (jfr SKVFS 2013:12) medan de i annat fall är helt oreglerade. Det har inte framkommit något konkret exempel på att tillverkning sker hos en skattebefriad förbrukare och utredningen har svårt att se ett akut behov av reglering. Mot bakgrund av att det verkar finnas en lucka i lagstiftningen i detta avseende har vi ändå valt att gå vidare och försöka hitta en så väl fungerande lösning som möjligt.

I enlighet med vad som redogjorts för ovan har Skatteverket skatter och indrivandet av skatter som sitt kompetens- och intresseområde. Folkhälsomyndigheten har framför allt folkhälsan som sitt. Alkoholdrycker som tillverkas av en skattebefriad förbrukare är avsedda att användas i den egna produktionen av andra varor. Alkoholen ska alltså inte säljas vidare inom ramen för det försäljningssystem som finns med partihandlare, Systembolaget och aktörer med serveringstillstånd.

Att de lokaler där skattebefriade förbrukares eventuella tillverkning sker är lämpliga för sitt ändamål och kan bli föremål för liknande säkerhetsföreskrifter m.m. som de godkända skatteupplagen, så att en likartad reglering uppnås, framstår som det viktigaste målet med utredningens förslag. Det bör därför införas en ny bestämmelse i 2 kap. alkohollagen av vilken det bl.a. framgår att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om hur lokalerna där tillverkning sker ska vara utformade. En sådan bestämmelse bör också införas i alkohollagen.

³⁵ Prop. 2009/10:125 s. 74.

Det framstår som mest naturligt att ge tillsynsmyndigheten över alkohollagen, Folkhälsomyndigheten, bemyndigande att i fråga om skattebefriade förbrukare meddela de föreskrifter som myndigheten finner behövs i lokaler för tillverkning utanför skatteupplag. Utredningen förutsätter härvid att det inte blir fråga om en strängare reglering än den som gäller för godkända upplagshavare enligt Skatteverkets föreskrifter. Ett sådant bemyndigande för Folkhälsomyndigheten föreslås tas in i alkoholförordningen. (Se även resonemang i författningskommentaren, kapitel 10.)

Eftersom Folkhälsomyndigheten får föreskrivningsmöjligheter i fråga om tillverkning utanför skatteupplag, vilket även förutsätter viss lagring, är det naturligt att samma myndighet också utövar tillsyn över detta, vilket också är helt i linje med myndighetens befintliga tillsynsansvar enligt alkohollagen.

4.6 Folkhälsomyndighetens registerföring

4.6.1 Register enligt alkohollagen

Tidigare reglering

När alkohollagen (1994:1738) infördes tillkom bestämmelser som innebar en skyldighet för den dåvarande tillsynsmyndigheten, Alkoholinspektionen, att föra ett register för handläggning av ärenden om tillstånd, tillsyn över tillståndshavares verksamhet samt uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning, vidare också framställning av statistik (jfr 12 kap. 1 och 2 §§). Det fanns i 3–5 §§ angivelser om vilka uppgifter registret fick innehålla. Av författningskommentaren framgick att bestämmelserna var helt nya, några motsvarande hade inte funnits för tidigare tillsynsmyndighets handläggning. Man konstaterade att det nya alkoholpolitiskt motiverade regelverket för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn skapade behov av ett heltäckande informationssystem.³⁶

Registerskyldigheten och övriga av Alkoholinspektionens uppgifter övertogs sedermera av Statens folkhälsoinstitut.³⁷ I propositionen där dessa förändringar föreslogs uttalade regeringen bl.a. följande.

³⁶ Prop. 1994/95:89 s. 117, se även s. 78 f.

³⁷ Jfr prop. 2000/01:97 ”Vissa förändringar i alkohollagen”, SFS 2001:414.

Alkoholinspektionen hade med stöd av kapitel 12 i 1994 års alkohollag byggt upp ett omfattande register över innehavare av tillverknings- och partihandelstillstånd. Parallellt med detta utvecklade man ett register med motsvarande uppgifter om innehavare av serveringstillstånd. Som en följd av att de särskilda tillstånden för partihandel med spritdrycker, vin och starköl hade tagits bort vid årsskiftet 1999/2000 hade Alkoholinspektionen i princip inte längre något tillstånds- eller tillsynsansvar över enskilda aktörer på detta område. Alkoholinspektionens uppgifter i övrigt var på väg att övertas av Statens folkhälsoinstitut. Behovet av ett register med fullständiga personuppgifter avseende tillverkning m.m. kunde enligt regeringen ifrågasättas. Registret borde innehålla uppgifter om dem som hade tillverknings- eller inköpstillstånd (som redogjorts för ovan avskaffades dessa tillståndskrav genom införandet av dagens alkohollag) samt om dem som hade rätt att bedriva partihandel. Ändamålet med registret borde begränsas till tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Vidare ansågs ett nationellt tillstånds- och statistikregister behövas för att man skulle kunna följa alkoholkonsumtionens utveckling, nationellt, regionalt och lokalt samt för forsknings- och statistikändamål.³⁸

Dagens regler

I 13 kapitlet i nuvarande alkohollagen regleras registerföring. Bestämmelserna motsvarar till stora delar bestämmelserna i gamla alkohollagen (1994:1738).³⁹ Enligt 13 kap. 1 § ska Folkhälsomyndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Enligt 2 § första stycket samma kapitel får registret innehålla uppgifter om dem som har tillstånd eller driver verksamhet enligt alkohollagen (dvs. bl.a. tillverkare av sprit och alkoholdrycker). I registret får enligt andra stycket behandlas uppgifter om 1) namn eller firma, person-, samordnings-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer och 2) den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna.

³⁸ Jfr prop. 2000/01:97 s. 77 f.

³⁹ Prop. 2009/10:125 s. 176.

4.6.2 Skatteverkets skyldigheter

Skatteverket har, i enlighet med vad som angetts ovan, skyldighet enligt 9 § första stycket alkoholförordningen (2010:1636) att underrätta Folkhälsomyndigheten om beslut om godkännande eller återkallelse av godkännande som avses i bl.a. 2 kap. 1 § första stycket eller 3 § första stycket alkohollagen. En underrättelse ska enligt andra stycket innehålla uppgifter om vilken verksamhet som den som har ansökt om godkännande avser att bedriva. Syftet bakom underrättelse-skyldigheten i alkoholförordningen är bl.a. att Folkhälsomyndigheten ska kunna föra register över tillverkare.⁴⁰

4.6.3 Aktuell problematik

De uppgifter som Skatteverket lämnar till Folkhälsomyndigheten utgår från beskattningsverksamheten och avser främst förhållandena vid ansökan om ett godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare. Av uppgifterna framgår därför inte alltid om en godkänd upplagshavare eller skattebefriad förbrukare vid senare tillfälle faktiskt tillverkar alkohol eller endast lagrar den, vilket gör att Folkhälsomyndigheten riskerar att inte ha uppdaterade uppgifter i sitt register, vilket i sin tur även gör att den tillsynsskyldighet som myndigheten har blir svårare att utöva.

4.6.4 Folkhälsomyndighetens synpunkter

Folkhälsomyndigheten har uppgett att för att det ska vara möjligt för myndigheten att kunna uppfylla sin skyldighet att föra register över tillverkare enligt 13 kap. alkohollagen finns det ett behov av att anmälan av tillverkning sker till myndigheten. Folkhälsomyndigheten ser också ett behov av att myndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter om anmälan, t.ex. avseende vilka uppgifter som ska ingå.

För att kunna försäkra sig om att få in nödvändiga uppgifter efterlyser Folkhälsomyndigheten även en möjlighet att vid behov, t.ex. då

⁴⁰ Skatteverket har enligt 9 kap. 16 § alkohollagen även skyldighet att anmäla till Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot alkohollagen, se vidare i kapitel 7 för utredningens resonemang kring tillämpning och behov av denna bestämmelse.

anmälan inte sker eller innehåller bristfälliga uppgifter, kunna utfärda förelägganden gentemot tillverkarna vid äventyr av vite.

4.6.5 Överväganden och förslag

Förslag: Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inte får påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten.

Vidare föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan.

Bedömning: Även om det införs ett lagkrav på anmälan innan tillverkning bedömer utredningen att utebliven anmälan inte bör medföra straffansvar vare sig enligt 11 kap. 1 § eller 5 § alkohollagen.

Utredningen bedömer att det inom ramen för uppdraget saknas förutsättningar att föreslå sanktionsmöjligheter för Folkhälsomyndigheten. Det finns dock behov av att inom ramen för framtida utredningsuppdrag göra en bredare översyn av Folkhälsomyndighetens uppdrag och bemyndiganden enligt alkohollagen.

Bemyndigande om föreskrifter

Inledningsvis kan konstateras att Folkhälsomyndigheten har vissa skyldigheter enligt alkohollagen som myndigheten anser sig ha svårt att uppfylla och en av dessa är uppgiften enligt 13 kap. alkohollagen att föra register. Ett problem som har lyfts fram är att de uppgifter Folkhälsomyndigheten får i fråga om tillverkare inte alltid är adekvata. Detta har sin bakgrund i hur Skatteverkets skyldighet är formulerad. Skatteverket tillhandahåller en ögonblicksbild av hur det ser ut vid godkännandetidpunkten, inte en kontinuerligt uppdaterad verklighetsbild. Det förefaller alltså vara svårt för Folkhälsomyndigheten att, med hjälp av de medel som i dag finns tillgängliga, försäkra sig om att man har aktuella uppgifter för sin lagstadgade registerföring. Utredningen anser därför att det finns behov av en förändring av gällande ordning för att underlätta denna skyldighet.

Folkhälsomyndigheten har uppgett att det man ser som det bästa alternativet för att underlätta registerskyldigheten är att det införs en anmälningsskyldighet för tillverkare att innan tillverkning påbörjas anmäla detta till myndigheten. Vidare önskar myndigheten bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter om anmälan som myndigheten anser nödvändiga, t.ex. avseende adress och vad som tillverkas. Utredningen delar denna bedömning och föreslår därför dels att det ska införas en bestämmelse i alkohollagen om att tillverkning inte får påbörjas innan verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan anmälan.

Straffbestämmelser

I 11 kap. 1 § första punkten alkohollagen stadgas att den som tillverkar sprit eller spritdrycker *utan att ha rätt till det enligt denna lag* döms för olovlig befattning med sprit till böter eller fängelse i högst två år. I 5 § samma kapitel stadgas att den som tillverkar folköl, starköl, vin eller andra jästa alkoholdrycker *i strid med alkohollagen* döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I och med att tillverkning av sprit och alkoholdrycker blir anmälningsskyldigt enligt utredningens förslag har frågan väckts om en sådan utebliven anmälan kan innebära straffansvar enligt någon eller några bestämmelser i 11 kap. alkohollagen.

11 kap. 1 § i dagens alkohollag motsvarades av 10 kap. 1 § i 1994 års lag och 11 kap. 5 § dagens lag av 10 kap. 4 § i 1994 års lag. Såväl 10 kap. 1 § som 10 kap. 4 § i 1994 års lag använde formuleringen ”den som olovligen tillverkar” för att beskriva det straffbelagda förfarandet. I författningskommentaren till 10 kap. 4 § sägs att paragrafen avser ”yrkesmässig tillverkning utan tillstånd”. Det var alltså sådan tillverkning som avsågs med ”olovligen tillverkar” och som straffbelades.⁴¹ Tillståndssystemet ersattes i nuvarande alkohollag av en rätt enligt 2 kap. 1 § respektive 3 § att tillverka sprit och alkoholdrycker förutsatt att

⁴¹ Prop. 1994/95:89 s. 115. På den tiden gällde tillståndskrav för tillverkning (jfr 7 kap. 2 § 1994 års lag). Även i LTD (lag 1977:292 om tillverkning av drycker), som var gällande innan 1994 års alkohollag trädde i kraft talas i 27 respektive 28 §§ om ”den som olovligen tillverkar” sprit respektive vin, starköl eller öl.

man fått Skatteverkets godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

I propositionen till nuvarande alkohollag uttrycks följande i löptexten om de straffbestämmelser som skulle föreslås i 11 kap. 1 och 5 §§. ”Den som i fortsättningen tillverkar sprit eller alkoholdrycker utan att ha rätt till detta, dvs. utan att vara upplagshavare eller skattebefriad förbrukare, kommer på samma sätt som tidigare att kunna fällas till ansvar för den olovliga tillverkningen.”⁴² Några ändringar av bestämmelserna i 10 kap. 1 och 4 §§ alkohollagen (1994:1738) ansåg man inte behövde göras med anledning av de nya reglerna om rätt att bedriva tillverkning. Efter ett lagrådsyttrande utformades det slutliga förslaget till 11 kap. 5 § något annorlunda.⁴³ Av författningskommentaren till 11 kap. 5 § alkohollagen framkommer att bestämmelsen hade justerats i förhållande till sin motsvarighet i 10 kap. 4 § gamla alkohollagen (1994:1738) med hänsyn till att rätten att tillverka alkoholdrycker inte längre knöts till ett tillstånd. Begreppet ”olovligen tillverkar” hade därför bytts ut mot ”tillverkar ... i strid med denna lag”. Bestämmelsen hade utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Även benämningen på de olika alkoholdryckerna hade ändrats i enlighet med de nya definitionerna i 1 kap. Det var dock ingen skillnad på vilket förfarande straffstadgandet tog sikte på.⁴⁴

Syftet med den anmälningsskyldighet som utredningen föreslår i fråga om tillverkning är att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register enligt 13 kap. alkohollagen. Anmälningsskyldigheten utgör inte grund för rätten att tillverka sprit eller alkoholdrycker. Även om bestämmelserna i 11 kap. 1 och 5 §§ är utformade något olika framgår det av förarbetena att det inte är meningen att man ska tolka dem på olika sätt utan det är den som tillverkar sprit eller alkoholdrycker utan att vara upplagshavare eller skattebefriad förbrukare som är tänkt att fällas till ansvar för de brott som avses i båda bestämmelserna. Utredningens förslag om anmälan av tillverkning har inte till syfte att ändra den ordningen och straffbelägga utbliven anmälan.

⁴² Prop. 2009/10:125 s. 138.

⁴³ Av lagrådsyttrandet i prop. 2009/10:125, bil. 7 s. 263, framkommer följande. ”I konsekvens med vad Lagrådet anfört under 3 § föreslås att uttrycket ”utan att ha rätt till det enligt denna lag” (vår anmärkning: alltså motsvarande det uttryck som i dag används i 11 kap. 1 § alkohollagen) byts ut mot ”i strid med denna lag”. Här kan nämnas att såväl 11 kap. 3 § som 11 kap. 7 § i nuvarande alkohollag också utformats med uttrycket ”i strid med”.

⁴⁴ Prop. 2009/10:125 s. 175.

Slutsatsen blir alltså att ingen av de bestämmelser som straffbelägger tillverkning i 11 kap. alkohollagen ska anses innefatta utebliven anmälan av tillverkning enligt utredningens förslag.

Sanktioner

Det som återstår för utredningen att överväga är Folkhälsomyndighetens önskemål om att vid behov kunna använda sig av förelägganden vid vite när myndigheten inte får in de uppgifter man efterfrågar.

Inledningsvis kan konstateras att det i 24 § i LHD fanns en möjlighet att förelägga tillverkare vid vite för det fall att dessa inte hör sammade tillsynsmyndighetens krav. Denna möjlighet togs dock bort vid införandet av 1994 års alkohollag, vilket har redogjorts för ovan. I nuvarande alkohollag finns det i 9 kap. 9 § möjligheter för annan tillsynsmyndighet att på begäran få hjälp från Polismyndigheten med att bl.a. få tillträde till lokaler och ta del av vissa handlingar (9 kap. 13 §, motsvarar 8 kap. 4 § i gamla alkohollagen) samt att få se bokföringshandlingar och få tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för att föra statistik över verksamhet enligt alkohollagen (9 kap. 14 §, motsvarar 8 kap. 5 § i gamla alkohollagen).⁴⁵ Enligt andra stycket 9 kap. 9 § får dock en begäran om hjälp endast göras om 1) det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller 2) det annars finns synnerliga skäl. Av författningskommentaren till 9 kap. 9 § framgår att paragrafens första stycke motsvarar 8 kap. 7 § i 1994 års alkohollag. Regeringen lyfte i propositionen till nuvarande alkohollag fram att även om tillståndssystemet för tillverkning avskaffades så innebar det inte att kontroll sänkades. Här hänvisades bl.a. till de kontroller som Skatteverket utförde och de verkställighetsföreskrifter som verket hade möjlighet att utfärda samt underströks att dåvarande FHI även fortsättningsvis skulle ha rätt att ta del av information m.m. (jfr bl.a. 9 kap. 13 och 14 §§). Även bestämmelsen i 9 kap. 16 § var tänkt att ge FHI tillgång till ytterligare uppgifter för att upptäcka t.ex. svinn av sprit.⁴⁶

⁴⁵ Prop. 2009/10:125 s. 173.

⁴⁶ Jfr kapitel 7 för närmare resonemang kring denna bestämmelse.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om Folkhälsomyndigheten i dag inte har några möjligheter att meddela förelägganden eller andra sanktioner finns det ändå vissa möjligheter till kontroll. Skatteverket gör vissa kontroller, det finns i en del fall möjlighet till hjälp från Polismyndigheten och vidare har Folkhälsomyndigheten möjligheter att meddela föreskrifter enligt alkoholförordningen samt allmänna råd (vilket följer av tillsynsansvaret i 9 kap. 1 § alkohollagen).⁴⁷

Mot bakgrund av att det i direktiven inte ges uttryck för att det ska utföras en generell översyn av Folkhälsomyndighetens sanktionsmöjligheter enligt alkohollagen och då tiden som stått till förfogande varit mycket begränsad, anser utredningen att det inte är möjligt att i nuläget bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela föreläggande vid vite eller någon annan sanktion. Det finns dock ett behov av en mer generell översyn av Folkhälsomyndighetens möjligheter att på ett effektivt sätt utöva tillsyn och meddela sanktioner m.m., framför allt i fråga om tillverkning i enlighet med 2 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen.

⁴⁷ Prop. 2009/10:125 s. 171.

5 Folkölsfrågor

5.1 Inledning

Regeringen har, mot bakgrund av att Tobaksdirektivsutredningen (SOU 2016:14) lämnat förslag om att införa tillståndskrav för tobaksförsäljning, ansett att det finns skäl att överväga om motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller försäljning av folköl. Man menar att en rimlig princip ur rättssäkerhetssynpunkt är att regelverken är samordnade på så sätt att de krav som ställs i det ena fallet ställs även i det andra. Särskilt tydligt blir detta behov när de båda lagstiftningarna träffar samma försäljare.

Både alkohollagen (2010:1622) och tobakslagen (1993:581) innehåller bestämmelser om egenkontrollprogram för den som säljer folköl respektive tobaksvaror. Enligt tobakslagen ska den som anmäler försäljning av tobaksvaror till kommunen samtidigt bifoga en kopia av sitt egenkontrollprogram. En motsvarande bestämmelse saknas dock i alkohollagen.

Utredningen har fått i uppdrag att se över och, för det fall det finns skäl, föreslå hur de båda lagstiftningarna på lämpligt sätt kan bli samstämmiga i denna del. Utredningen har tolkat direktiven som att det är anmälningssystemen avseende såväl detaljhandel med folköl som servering av folköl som är aktuella för översyn.

Kapitlet kommer att inledas med en beskrivning i 5.2 av hur regleringen av folkölsförsäljning har sett ut från lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) fram till och med dagens reglering i alkohollagen (2010:1622). Därefter kommer i 5.3 att ges en översiktlig bild av hur regleringen på tobaksområdet har vuxit fram samt redogöras för det förslag om tillståndssystem som lagts fram av Tobaksdirektivsutredningen. Förhållandet mellan alkohol och tobak kommer att belysas i 5.4, bl.a. genom en redogörelse av de synpunkter som har kommit fram vid utredningens samråd med olika aktörer på området.

Utredningen kommer i 5.5 att redogöra för sina överväganden och slutsatser avseende folkölsförsäljning. Kapitlet avslutas med frågor om egenkontrollprogram i avsnitt 5.6.

5.2 Reglering av folkölsförsäljningen över tid

5.2.1 Avskaffande av tillståndssystem

Den 1 januari 1995 ersattes LHD samt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD) med alkohollagen (1994:1738).¹

De största förändringarna som denna reform medförde var att de dittillsvarande monopolen för import, export, tillverkning och partihandel med spritdrycker, vin och starköl ersattes med ett tillståndssystem och att Alkoholinspektionen inrättades för tillståndsgivning och tillsyn. Vidare överfördes länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till kommunerna och det kommunala vetot avskaffades. En annan förändring var att tillståndskravet för försäljning av öl (vilket motsvarade dagens folköl) ersattes med bestämmelser om att servering av och detaljhandel med öl fick bedrivas under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda.²

Enligt bestämmelserna i LHD fick detaljhandel med och servering av öl i princip endast bedrivas av den som hade meddelats särskilt tillstånd till detta och som samtidigt sålde eller serverade mat. Sammantaget beräknades handläggningen av ansökningar om tillstånd för detaljhandel med öl uppgå till 10 procent av länsstyrelsernas arbete med LHD. Därtill kom den arbetstid som behövdes för kommunernas handläggning av ansökningar om servering av öl. Det var mycket ovanligt att ansökningar om öltillstånd avslogs om lokalen var godkänd för försäljning eller servering av mat. De begränsade tillsynsresurserna hos länsstyrelser, kommuner och polismyndigheter användes nästan uteslutande för kontroll av serveringar som hade tillstånd för starkare drycker. Ansökningar om tillstånd för öl prövades

¹ Alkohollagen kompletterades med alkoholförordningen (1994:2046) och förordningen (1994:2047) med instruktion för Alkoholinspektionen.

² Se bl.a. prop. 2000/01:97 s. 21. I både i LHD samt i alkohollagen (1994 :1738) gjorde man skillnad mellan "starköl" och "öl". I 1 kap. 6 § 1994 års lag definierades dessa produkter. "Öl" motsvarade dagens "folköl" där produktens alkoholhalt översteg 2,25 men inte 3,5 volymprocent, "starköl" innehöll mer än 3,5 volymprocent alkohol. Jfr 1 kap. 8 § alkohollagen (2010:1622), där volymgränserna för produkterna är desamma.

ofta summariskt och tillsyn av hur tillståndet sköttes förekom nästan aldrig. Mot denna bakgrund kunde meningen med att behålla tillståndsplikten för handel med och servering av öl enligt regeringens uppfattning ifrågasättas. Regeringen fann vidare att det var förklarligt av alkoholpolitiska skäl att kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet huvudsakligen inriktades mot servering av spritdrycker, vin och starköl, eftersom risken för alkoholpolitiska olägenheter här var betydligt större än när det gällde detaljhandel med och servering av öl. Regeringen kunde inte finna några belägg för att ett slopande av tillståndsplikten för öl i sig skulle medföra ordnings- eller nykterhetsproblem. Det fanns däremot stora fördelar att vinna genom en minskad byråkrati hos tillståndsmyndigheten.³

Genom införandet av 1994 års alkohollag behölls sambandet mellan ölförsäljning och försäljning av matvaror respektive servering av mat, men man slopade den särskilda tillståndsplikten för såväl detaljhandel, servering som partihandel med folköl. Åldersgränser och övriga restriktioner för ölhanteringen behölls samtidigt som en möjlighet att förbjuda fortsatt detaljhandel med eller servering av öl infördes i lagstiftningen.⁴

5.2.2 Införande av anmälningsskrav och krav på egenkontroll

Det konstaterades vissa problem förknippade med folkölsförsäljning efter det att 1994 års alkohollag hade trätt i kraft. I en proposition om vissa ändringar i alkohollagen konstaterade regeringen att det kunde ifrågasättas om folkölet åtnjöt den alkoholpolitiska respekt som var motiverad och att det var lätt att bagatellisera de problem som fanns.⁵ Den allmänna utgångspunkten var att kontrollen av folkölsförsäljningen måste skärpas. Man ansåg dock att försäljningen borde kunna ske i enklare former än vad som gällde i fråga om starkare alkoholdrycker. Vad som borde eftersträvas var främst åtgärder som kunde bidra till att underlätta och effektivisera den dåvarande kontrollen. De ändringar som i övrigt övervägdes borde framstå som rimliga och förståeliga med hänsyn till såväl åtgärdernas effekt som de olägenheter och kostnader som de kunde medföra. Det hade ibland i debatten

³ Prop. 1994/95:89 s. 73. "Öl" eller "folköl" benämndes även "öl klass II" i propositionen.

⁴ Prop. 1994/95:89 s. 72 ff.

⁵ Prop. 2000/01:97.

framförts argument om att tillståndsplikten för folköl borde återinföras. Som skäl anfördes oftast problem med butikernas bristande ålderskontroll, men också att butikerna då kunde registreras så att kommunen kunde hålla reda på var den lagliga ölförsäljningen bedrevs. Regeringen konstaterade att i vad mån ålderskontrollen skulle förbättras om tillståndsplikten återinfördes kunde diskuteras. Det fanns dock inget belägg för att åldersgränsen respekterades bättre tidigare och ett återinförande av tillståndsplikten riskerade därför att bli ett slag i luften och medföra ökad kommunal byråkrati.⁶

Regeringen ansåg dock, mot bakgrund av de brister som fanns när det gällde handlarnas ålderskontroll, att det borde införas en särskild anmälningsplikt för detaljhandel med och servering av folköl. På det viset fick kommunen kännedom om de näringsidkare som idkade detaljhandel eller serverade folköl i kommunen så att dessa kunde bli föremål för tillsyn. Regeringen ansåg också att de som sålde eller serverade folköl borde åläggas att utöva egentillsyn, vilken skulle bygga på ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram (se mer om detta nedan under avsnitt 5.6). Programmet kunde granskas av kommunen och diskuteras med den som svarade för försäljningen eller serveringen. Detta borde enligt regeringens mening underlätta för kommunen att genomföra en tillsyn med den nämnda inriktningen samt att ställa krav på kontrollåtgärder bl.a. för att förhindra försäljning till ungdomar och försvåra langning. Försummelser i fråga om egentillsynen avsågs kunna utgöra grund för förbud mot försäljning av folköl, vilket ökade kommunens påtryckningsmöjligheter. Tillsynen borde alltså kunna såväl förenklas som effektiviseras.⁷

5.2.3 Nuvarande reglering

Folkölsförsäljning regleras i dag dels i 5 kap. (detaljhandel), dels i 8 kap. (servering) alkohollagen (2010:1622).

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får i Sverige endast bedrivas av Systembolaget. Detaljhandel med folköl omfattas inte av Systembolagets ensamrätt utan får bedrivas även av andra. Sådan handel får emellertid endast bedrivas om vissa förutsättningar är upp-

⁶ Prop. 2000/01:97 s. 69.

⁷ A. prop. s. 70.

fyllda. Detaljhandel med folköl får endast ske i vissa lokaler. Enligt 5 kap. 5 § första stycket alkohollagen får detaljhandel med folköl endast bedrivas i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel 1) som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt en EU-förordning om livsmedelshygien⁸ och 2) som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat. Denna begränsning gäller dock, enligt andra stycket, inte för Systembolaget eller för tillverkare av sådan öl.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska enligt tredje stycket anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Försäljning får inte påbörjas förrän anmälan har gjorts. Enligt fjärde stycket i bestämmelsen ska den som bedriver detaljhandel med folköl utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen. För egenkontrollen ska det också finnas ett särskilt program (se vidare under 5.6).

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs, enligt huvudregeln i 8 kap. 1 § första stycket alkohollagen, tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget, s.k. serveringstillstånd. För servering av folköl gäller enligt 8 kap. 8 § alkohollagen en anmälningsskyldighet och egenkontroll motsvarande den som gäller för detaljhandel med folköl. Enligt andra stycket får folköl även serveras i sådana fall som anges i 1 a §, 1 b § eller av den som innehar serveringstillstånd.⁹ Servering får inte påbörjas innan anmälan har gjorts. Detta gäller inte i fall som avses i 1 a §, 1 b § eller den som har serveringstillstånd.

Föranleder detaljhandel med eller servering av folköl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen med stöd av 9 kap. 19 § första stycket alkohollagen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta med verksamheten. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela varning. Enligt bestämmelsens andra

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

⁹ Enligt 1 a § krävs inte serveringstillstånd om serveringen 1) avser ett enstaka tillfälle för i förväg bestämda personer, 2) sker utan vinstintresse och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna och 3) äger rum i lokaler där det inte bedrivs yrkesmässig försäljning av alkohol- eller lättdrycker. Enligt 1 b § krävs inte serveringstillstånd för servering till boende eller besökare på vissa särskilda boenden.

stycke kan ett förbud inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

5.3 Tobaksområdet

5.3.1 Framväxten av dagens reglering

Från år 1915 fram till 1960-talet fanns ett statligt bolag, Svenska Tobaksmonopolet, som hade ensamrätt på produktion, import och partihandel av tobak. Under 1940-talet och en tid därefter hade monopolet även kontroll över detaljhandeln. När monopolet avskaffades började tobaksvaror i ökande grad säljas av andra butiker. Den ökade kunskapen om rökningens skadeverkningar har därefter lett till en allt hårdare reglering av detaljhandeln med tobak.

Genom tobakslagens (1993:581) ikraftträdande infördes bestämmelser om att marknadsföring av tobaksvaror på säljställen endast får ske med iakttagande av s.k. särskild måttfullhet.¹⁰ År 1997 infördes ett förbud mot att sälja tobaksvaror till barn under 18 år.¹¹ År 2002 infördes en skyldighet för den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter att, senast när försäljningen påbörjas, anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker.¹² År 2005 infördes en skyldighet för den som säljer tobaksvaror till konsumenter att utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. Det infördes även ytterligare restriktioner för marknadsföring av tobaksvaror på försäljningsställen.¹³ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2010 förtydligades att anmälan om tobaksförsäljning måste göras innan försäljningen påbörjas och det blev straffbart att sälja tobaksvaror till konsumenter utan att först ha gjort en sådan anmälan. Det infördes också tydligare krav på vad en anmälan ska innehålla. Vidare döptes begreppet egentillsyn om till egenkontroll, och det förtydligades att näringsidkaren har ett ansvar för att ge sin personal den

¹⁰ Prop. 1992/93:185, alltså motsvarande krav som avseende marknadsföring av alkohol i 7 kap. 1 § alkohollagen.

¹¹ Prop. 1995/96:228.

¹² Prop. 2001/02:64.

¹³ Prop. 2004/05:118.

information och det stöd som behövs för att tobakslagen ska kunna följas.¹⁴

I tobakslagen föreskrivs i 12 c § att en näringsidkare inte får tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Näringsidkaren ska vidare utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Till anmälan ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål. Syftet med bestämmelsen är att underlätta kommunens tillsyn av att näringsidkaren följer de bestämmelser som i övrigt gäller för sådan försäljning av tobaksvaror, som t.ex. åldersgräns, förpackningsstorlek, varningstexter och marknadsföring. Försäljning i strid med anmälningsskyldigheten är enligt 27 § andra stycket förenad med straffansvar.

5.3.2 Tobaksdirektivsutredningen

Bakgrund

Som konstaterats ovan har Tobaksdirektivsutredningen lagt fram förslag om att det ska införas en tillståndsplikt för tobaksförsäljning.¹⁵ Bakgrunden till detta förslag var att Socialutskottet i ett betänkande tillkännagivit att man, efter de ändringar i tobakslagen som trädde i kraft år 2010, borde gå vidare och införa tillståndsplikt för försäljning av tobak.¹⁶ Utskottet ansåg därför att regeringen skulle göra en översyn för att möjliggöra tillståndsplikt för försäljning av tobak och därefter skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag på hur en sådan ska utformas. Med anledning av detta gjorde regeringen bedömningen att frågan om tillståndsplikt för försäljning av tobak borde ses över på nytt. Tobaksdirektivsutredningen fick därför i uppdrag att analysera resultatet av de senaste ändringarna i tobakslagen, vilka syftade till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn, samt analysera för- och nackdelar med att in-

¹⁴ Prop. 2009/10:207.

¹⁵ Jfr SOU 2016:14.

¹⁶ Betänkande 2013/14:SoU13.

föra tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas.¹⁷

Tidigare överväganden

Frågan om tillståndsplikt för tobaksförsäljning har varit föremål för utredning vid tidigare tillfällen, bl.a. ingick ett förslag om kommunala säljtillstånd i ett underlag till nationell handlingsplan mot tobak som dåvarande Statens folkhälsoinstitut överlämnade till regeringen år 1999. Underlaget lämnades senare till Nationella folkhälsokommittén som i sitt betänkande bl.a. föreslog att detaljhandel med tobaksvaror endast skulle få bedrivas av den som erhållit säljtillstånd.¹⁸ Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Även utredningen om tobaksförsäljning till unga berörde en eventuell tillståndsplikt i sitt betänkande, men ansåg att övervägande skäl talade för att "i nuläget" bygga vidare på anmälningsskyldigheten och utvidga den till att omfatta fler uppgifter vilka behövdes för tillsynen.¹⁹ Regeringen delade utredningens bedömning i fråga om tillsynsplikt och man föreslog i stället en skärpning av anmälningsskyldigheten och en därtill knuten straffsanktion vid utebliven anmälan. Man utgick från att dessa förslag skulle leda till en större följsamhet att anmäla samt regelefterlevnad samt att kommunerna skulle få större möjlighet att utöva effektiv tillsyn.²⁰

Utredningens överväganden och förslag²¹

Tobaksdirektivutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att tidigare förslag om tillståndsplikt hade avvisats på den grunden att förtjänsterna av en tillståndsplikt inte hade bedömts stå i proportion till den ökade administrativa hanteringen som ett sådant system kunde tänkas medföra. Övervägandena hade dock skett utifrån målet att skapa en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn. Även om det inte gick att utesluta att även ålderskontroll och tillsyn skulle förbättras med ett tillståndskrav

¹⁷ Jfr SOU 2016:14 s. 132 f.

¹⁸ Jfr SOU 2000:91.

¹⁹ Jfr SOU 2009:23 s. 146.

²⁰ Prop. 2009/10:207 s. 15.

²¹ Fakta under denna rubrik är hämtad från SOU 2016:14 s. 155 ff.

trodde inte utredningen att en tillståndsplikt skulle innebära några avgörande förtjänster i dessa avseenden.

En aspekt som inte tidigare hade vägts in i bedömningen vid vägvalet mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt för tobaksförsäljning var hur de olika systemen är ägnade att stötta arbetet mot den illegala handeln med tobaksvaror. Utredningen konstaterade inledningsvis att det var svårt att mäta den olagliga handelns omfattning och omfattning. Illegal handel med tobak är dock problematisk av flera skäl. Staten går miste om skatteintäkter, kriminella aktörer profiterar på hanteringen och konkurrensen blir osund mellan hederliga och ohederliga handlare. Även kontrollen av försäljningen blir sämre. Det förhållandet att tobaksvarorna, främst cigaretter, säljs utan punktskatt gör dem prismässigt överkomliga inte minst för barn och ungdomar. Illegal handel med tobak innebär följaktligen ett hot mot de folkhälsopolitiska målen. Problemet med försäljning av illegala cigaretter inom detaljhandeln hade påtalats av många tillsynsmyndigheter inom ramen för en enkätundersökning som genomfördes av utredningen, samt av företrädare för flera handelsorganisationer, tobakstillverkare och myndigheter. En majoritet av de tillsynsmyndigheter som besvarat enkätundersökningen ställde sig vidare positiva till en tillståndsplikt för försäljning av tobaksvaror.

Utredningen gjorde bedömningen att en tillstandsreglering, som innefattar en möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel samt en möjlighet att senare återkalla tillståndet, var en ändamålsenlig åtgärd för att begränsa förekomsten av illegal tobak inom detaljhandeln och att en sådan plikt, tillsammans med andra förslag om spårbarhet och märkning, kunde bidra till att stävja den illegala handeln inom alla led av leverans- och försäljningskedjan.

Den främsta förtjänsten med ett tillståndssystem ansåg utredningen vara att det skulle ge möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel, vilket ger möjlighet att sälla bort sådana personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet. Det momentet i en tillståndsprövning kunde därmed antas begränsa de illegala eller annars oseriösa inslagen inom detaljhandeln. En tillståndsprövning innebär också att tillståndet kan återkallas. Möjligheten till återkallelse av tillståndet ger tillståndsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion än vad som finns i dag.

Den främsta nackdelen med en tillståndsplikt ansågs vara den ökade administration och de ökade kostnader som en sådan skulle innebära för tillsynsmyndigheterna, i vart fall i ett initialt skede.

Sammantaget bedömde utredningen att fördelarna med en tillståndsplikt övervägde nackdelarna och föreslog därför att detaljhandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd för sådan handel.

Tobaksdirektivsutredningen föreslog att tillstånd till detaljhandel med tobak ska avse ett särskilt försäljningsställe och att det kan gälla för viss tid eller tills vidare. En ansökan om tillstånd för detaljhandel med tobak ska göras till den kommun där försäljningsstället är beläget. Försäljningstillstånd ska endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med tobakslagens krav. Till en tillståndsansökan ska näringsidkaren foga ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Utredningen föreslog även att kommunen skulle ha möjlighet till beslut om administrativa sanktioner som varning och återkallelse av meddelat tillstånd. Det föreslogs vidare straffansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror utan försäljningstillstånd.

5.4 Förhållandet mellan alkohol och tobak

5.4.1 ANDT

Som nämnts i kapitel 3 finns det en gemensam strategi i Sverige omfattande områdena alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT). Det gemensamma övergripande målet för ANDT-politiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.²² Under 2016 har riksdagen beslutat om en samlad strategi för

²² Prop. 2010/11:47 s. 1. I propositionen redogjorde regeringen för en samlad strategi för ANDT-politiken. Syftet var att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser skulle

ANDT-politiken 2016–2020, vilken ersätter den första strategin som antogs år 2011. Strategin beskrevs som förnyad, men fortsatt samlad. För att främja långsiktighet och kontinuitet uttalades att det övergripande målet för ANDT-politiken borde ligga fast. Man uttalade även att insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk utgjorde grunden för det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet.²³

Även mot bakgrund av övergripande strategier kan det alltså finnas fog för att göra en översyn av folkölsförsäljningen med tobaksregleringen i åtanke.

5.4.2 Synpunkter från intressenter

Kommuner

Utredningen har varit i kontakt med alkoholhandläggare från några kommuner i olika delar av landet. Samtliga kommuner är med i nätverk som omfattar den del av landet där de är belägna vilket gör att det har varit möjligt att få en förhållandevis god överblick av hur man ser på folkölsförsäljningen bland Sveriges kommuner.²⁴

Den sammantagna bilden som kommunerna ger av folkölsförsäljningen är att den fungerar relativt bra. De större aktörerna inom dagligvaruhandeln sköter sig överlag och har bl.a. bra system för legitimationskontroll. Det är framför allt hos små enskilda handlare man kan stöta på problem med ålderskontroll, att butiken inte uppfyller kravet på livsmedelsförsäljning etc. Folkölen utgör inget stort problem; ungdomar dricker sig t.ex. inte berusade på folköl utan det är snarare medelålders personer som konsumerar drycken. Kommunerna är överlag nöjda med detaljhandeln och tycker att anmälnings-systemet fungerar. Ett par av kommunerna har nämnt att ett problem

genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015. Strategin antogs av riksdagen i mars 2011.

²³ Regeringens skrivelse 2015/16:86, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, s. 1 och 2. Socialutskottet behandlade regeringens skrivelse om ANDT samt inkomna motioner och föreslog i ett betänkande (2015/16:SoU8) att Riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna och avslå motionerna. Riksdagen beslutade därefter den 21 juni 2016 i enlighet med utskottets förslag.

²⁴ Det är i första hand detaljhandeln som kommunerna har fokuserat på i sina svar, eftersom det är en liten andel aktörer som serverar endast folköl. De flesta aktörer har serveringstillstånd för starkare drycker och då krävs ingen anmälan av folkölservering (jfr 8 kap. 8 § andra stycket alkohollagen).

som kan förekomma i fråga om folkölsförsäljningen är att vissa aktörer inte uppfyller det så kallade ”matkravet”.²⁵ En av kommunerna har även nämnt att det kan förekomma att försäljningen inte anmäls i tid.

Serveringen av enbart folköl förefaller nästan ha försvunnit enligt en av kommunerna. Servering av folköl anmäls främst om någon blir av med sitt serveringstillstånd, det är väldigt få anmälningar att hantera på årsbasis. Det fungerar med pizzerior och liknande som har folkölsförsäljning. Vad gäller servering har en av de större kommunerna dock framfört funderingar kring om det kan finnas behov av tillfälligt serveringstillstånd för folköl i samband med t.ex. matmässor utomhus. Det har även framförts önskemål om besked hur man ska hantera s.k. food-trucks och liknande ambulerande försäljningsställen. Man kan i dagsläget inte få tillfälligt serveringstillstånd för folköl. Däremot kan den som vill servera folköl en lördag t.ex. mejla in en anmälan om folkölsförsäljning fredag kväll och sedan avanmäla detta efter lördagens servering. Det finns exempel på aktörer som har gjort på detta sätt. En sådan verksamhet hinner man inte utöva tillsyn över.

Det påpekas av en av kommunerna att ett tillståndssystem skulle komma att innebära betydligt högre avgifter för aktörerna och ett ”krångligare system” jämfört med i dag och det skulle också kräva mer administration från kommunens sida. Anmälningssystemet fungerar bra i dag rent administrativt.

En nackdel med anmälningssystemet, vilken har lyfts fram av en av de kommuner vi haft kontakt med, är att kommunerna egentligen bara har försäljningsförbud att sätta emot vid överträdelser. Om folkölsförsäljning skulle vara tillståndspliktigt kan tillståndet dras tillbaka vid överträdelser. Varningar tas också på högre allvar när det krävs tillstånd. Dessa nackdelar har gjort att den kommunen, trots att man delar åsikten att folkölsförsäljningen egentligen inte innebär några större problem, ändå förespråkar en tillståndsordning.

Det har framförts åsikter om att det i fråga om tobak kan finnas behov av en tillståndsplikt och skärpta regler eftersom tobaksförsäljningen är ett problem i förhållande till ungdomar samt då det finns en utbredd handel med smuggelcigaretter. Vad gäller folkölen framstår dock ett tillståndssystem som överflödigt. Folkölen är inte

²⁵ Jfr såväl 5 kap. 5 § första stycket alkohollagen (detaljhandel) som 8 kap. 8 § första stycket alkohollagen (servering).

en problematisk produkt för barn och unga och det finns inte heller något intresse för smuggling av denna produkt.

Länsstyrelser

Vid utredningens möte med länsstyrelsernas alkoholhandläggare framfördes synpunkter kring både för- och nackdelar med anmälan respektive tillstånd.

En del handläggare menade att det nuvarande anmälningssystemet fungerar bra. Bland annat mot bakgrund av att folkölen är ganska impopulär hos unga anses det räcka med anmälan. Det är inte heller ett lika stort problem med folkölsförsäljning som med tobak. Man kan vidare diskutera om det är alkoholpolitiskt motiverat med ett tillståndssystem utifrån den börda detta skulle innebära för handlare och kommuner. Folkölsförsäljning är i dag inte det ungdomsproblem som det har varit tidigare. Den demografiska gruppen som köper folköl har ändrats.

Det lyftes dock även fram problem i vissa fall med bristande kontroller av t.ex. livsmedelsförsäljning och att en del aktörer inte anmäler innan de påbörjar folkölsförsäljning. Några handläggare tyckte sig också se en ny trend som består i att man skänker ut folköl som ett alternativ till starkare drycker, att starköstillverkare använder sig av folkölen i marknadsföringssyfte. Vidare verkar systemet "läcka" lite utifrån kontrollköp som har gjorts.²⁶

Det finns fördelar med ett tillståndssystem. Med starka drycker får man bara leverera till någon som har tillstånd. Med ett motsvarande system för folköl skulle man inte missa några ställen som säljer folköl p.g.a. att det inte anmälts. Kanske kunde man ha ett system där det inte krävdes så mycket prövning vid försäljning av folköl (jfr med serveringstillstånd där det blir fråga om en ganska omfattande prövning).

Vid mötet med länsstyrelsernas alkoholhandläggare framfördes även att folkölen fyller en viktig funktion såtillvida att det är en svag alkoholdryck, och att ökad byråkrati och kostnader riskerar att förskjuta konsumtionen i riktning mot starkare drycker.

²⁶ Man nämner bl.a. att en butik har förbjudits sälja folköl p.g.a. problem med ålderskontrollen; jfr www.vxonews.se/article/vaxjobbutik-far-inte-salja-ol-2/

Svensk Dagligvaruhandel

Svensk Dagligvaruhandel uppfattar inte att folkölsförsäljningen i dag utgör något problem utan systemet fungerar tillfredsställande. Det finns klara riktlinjer för hur deras medlemmar ska göra vid anmälan av folkölsförsäljning. Kommunerna har bra rutiner för att hantera detta och ger bra service; det finns bl.a. färdiga blanketter att använda. Det utgör inte något problem för handeln att hantera åldersgränserna. Man använder samma system som Systembolaget vad gäller legitimationskontroll. När streckkoden på en folköl scannas markeras det tydligt för kassapersonalen att det är fråga om en vara som kräver ålderskontroll. Det finns ingen indikation på att det skulle finnas problem med t.ex. fylleri. Folkölsförsäljningen visar också på en nedåtgående trend. Det finns inte något konkret problem att hantera.

Svensk Dagligvaruhandel anser att det vore bra med ett tillståndssystem för försäljning av tobak, eftersom det skulle minska försäljningen av smuggelcigaretter. Vad gäller folköl finns det ingen smugglingsproblematik och ett tillståndssystem skulle innebära en ökad administrativ börda för handeln. Det är inte värt att samköra lagstiftningarna bara av principiella skäl. Det skulle enligt Svensk Dagligvaruhandel inte heller bli någon skillnad i försäljningen om det krävdes tillsyn. Det vore onödigt med tillståndsplikt för folköl.

Enligt Svensk Dagligvaruhandel omfattas 97 procent av dagligvaruhandeln av deras överenskommelser. Det är endast en av de stora kedjorna som inte är medlem i Svensk Dagligvaruhandel. Dagligvaruhandeln svarar för 95 procent av detaljhandeln med folköl, vilket innebär att det är en väldigt liten del som säljs på annat håll.²⁷ Marknaden för restauranger i förhållande till dagligvaruhandeln kanske är 20 procent av totalsumman, vilket innebär 80 procent för dagligvaruhandeln.

5.4.3 Sammanfattning

Som utredningen uppfattar det verkar tillsynsmyndigheterna och dagligvarubranschen till övervägande del vara överens om att folkölsförsäljningen, med dagens anmälningsystem, fungerar bra.

²⁷ Bensinmackar och mindre butikskedjor med mer begränsat sortiment innefattas inte i dagligvaruhandeln utan är en del av servicehandeln. Även mindre, fristående handlare står utanför.

5.5 Tillstånd eller anmälan?

Förslag: Utredningen föreslår att den nuvarande ordningen med anmälan av folkölsförsäljning ska bestå.

Bedömning: Det föreligger inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring i nuvarande anmälningssystem.

5.5.1 Överväganden och förslag

Reglering av folkölsförsäljning över tid

I avsnitt 5.2 har redogjorts för hur regleringen av folköl har sett ut över tid. Enligt utredningens mening blir slutsatsen av denna redogörelse att det ur ett historiskt perspektiv egentligen inte finns några övervägande skäl som talar för att ett tillståndssystem för folkölsförsäljning bör införas på nytt, vare sig i fråga om detaljhandel eller servering.

Utvecklingen på tobaksområdet

I enlighet med vad som har konstaterats ovan (jfr avsnitt 5.3) föreslås ett tillståndssystem för tobaksförsäljning främst för att komma till rätta med problemet med illegal tobaksförsäljning. Illegal försäljning utgör inte ett problem i förhållande till folköl. Utredningen menar att det mot bakgrund av detta, samt då det finns skäl att anta att ett byte av system skulle innebära extra administration samt ökade kostnader för såväl handeln som tillsynsmyndigheterna, inte finns tillräckliga skäl för att samordna regelverken för alkohol och tobak i det avseendet. Detta oavsett om det ibland är samma försäljare som träffas av bestämmelserna.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att enligt den lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som trädde i kraft i juli 2017 får en näringsidkare som har sitt säte eller sin affärsverksamhet i Sverige inte tillhandahålla elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för försäljning till konsumenter utan att först ha

anmäلت försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.²⁸ I propositionen till lagen uttalades att skäl saknades för att införa ett tillståndskrav. En anmälningsskyldighet för näringsidkare som avsåg att bedriva detaljhandel med sådana produkter borde därför införas.²⁹ Försäljningen av e-cigaretter omfattas alltså av ett anmälningssystem i likhet med vad som gäller för folkölsförsäljningen.

Synpunkter från intressenter

Såväl tillsynsmyndigheter som dagligvaruhandeln har, i enlighet med vad som har redogjorts för i 5.4.2, uppgett att nuvarande anmälningssystem på det stora hela fungerar bra. Det förefaller inte finnas några större problem vare sig i fråga om detaljhandel eller servering.

Sammanfattande slutsatser

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan finner utredningen att övervägande skäl talar för att det nuvarande anmälningssystemet för folköl ska bestå, både i fråga om detaljhandel och servering. Utredningen finner inte att uppdraget omfattar att göra en översyn vare sig av tillfälligt serveringstillstånd för folköl eller av frågor kring s.k. food-trucks eller annan ambulerande försäljning.³⁰

²⁸ Jfr 20 § i lag (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, som trädde i kraft den 1 juli 2017.

²⁹ Prop. 2016/17:132 s. 61.

³⁰ Tidigare fanns avseende servering av folköl ett undantag från bestämmelsen om lokal-godkännande och matservering (jfr 6 kap. 1 § tredje stycket 1994 års alkohollag). Folköl fick serveras av den som meddelats särskilt tillstånd enligt dåvarande 23 § livsmedelslagen att yrkesmässigt hantera livsmedel. Formuleringen tillkom bl.a. för att det skulle vara möjligt att tillfälligt kunna servera folköl i samband med festivaler eller liknande. Dessa tillstånd var kopplade till dåvarande 16 § livsmedelsförordningen och gavs exempelvis till försäljare av varm korv eller glass. Detta medförde laglig rätt att sälja folköl utan några som helst krav på vare sig lokal eller matvarusortiment. Problem med folkölsförsäljning till ungdomar från ambulerande försäljare hade rapporterats. Regeringen föreslog därför (se prop. 2000/01:97 s. 66) att det aktuella undantaget i alkohollagen skulle utgå, vilket också skedde.

5.6 Egenkontrollprogram

5.6.1 Framväxten av dagens reglering

Som redogjorts för ovan finns det regler i 5 kap. 5 § om detaljhandel med folköl. I fjärde stycket föreskrivs att den som bedriver detaljhandel med folköl ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program. Motsvarande bestämmelse finns i 8 kap. 8 § fjärde stycket avseende servering av folköl.

Det har funnits krav på egentillsyn, med tillhörande program, i fråga om folkölsförsäljning sedan den 1 juli 2001.³¹ Syftet med införandet var, som konstaterats under avsnitt 5.2.2, främst att underlätta kommunernas möjligheter att genomföra tillsyn samt att ställa krav på kontrollåtgärder, bl.a. för att förhindra försäljning till ungdomar och försvåra langning. Förväntat resultat var en såväl förenklad som effektiviserad tillsyn.³²

Den 1 juli 2006 ändrades ”egentillsyn” till ”egenkontroll” avseende såväl detaljhandel som servering. Anledningen till ändringarna var anpassningar till nya EG-bestämmelser om bl.a. livsmedel, vilket resulterade i en ny lag med följdändringar i alkohollagen med flera lagar. I den nya livsmedelslag som föreslogs användes uttrycken ”kontroll” och ”egenkontroll”, vilket angavs vara skälet till följdändringen av begrepp i alkohollagen.³³

Vid införandet av nuvarande alkohollag fördes reglerna om egenkontroll och egenkontrollprogram över i princip oförändrade. Dock lades i stycket om egenkontroll till att näringsidkaren ska svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen, dvs. vilka regler som lagen uppställer för försäljning av folköl, framför allt vad avser åldersgräns och ålderskontroll.

³¹ Jfr SFS 2001:414.

³² Prop. 2000/01 :97 s. 70.

³³ Prop. 2005/06:128 s. 351.

5.6.2 Egenkontrollprogram i fråga om tobak

I tobakslagen finns det motsvarande bestämmelser om egenkontrollprogram i fråga om tobaksförsäljning i 12 c §. Det som skiljer tobaksregleringen från alkoholregleringen på detta område är att det i fråga om egenkontroll för tobak finns ett lagstadgat krav på att egenkontrollprogrammet ska ges in till kommunen.

Som konstaterats ovan (jfr avsnitt 5.3.1) infördes år 2005 en skyldighet för näringsidkare som sålde tobaksvaror till konsumenter att utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. De skulle också ansvara för ett för verksamheten lämpligt program för egentillsynen.³⁴ Kravet på egenkontroll skärptes år 2010 genom att det i lagen infördes ett krav på att egenkontrollprogrammet skulle fogas till anmälan om försäljning. Syftet med kravet angavs vara att anmälan skulle kunna fungera som ett underlag för en fortsatt tillsynskontakt och som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska vara väl organiserad vad gäller utbildning, information etc.³⁵

Tobaksdirektivutredningens författningsförslag om tillstånd vid tobaksförsäljning innebär bland annat att ett lagstadgat krav på ingivande av egenkontrollprogram kommer att vara fortsatt gällande på tobaksområdet, även efter att ett eventuellt tillståndssystem träder i kraft.³⁶

E-cigaretter

Den som bedriver försäljning med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska enligt 23 § lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och hanteringen i övrigt av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Till anmälan ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn.

I propositionen till lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare anförde regeringen att införandet av ett egenkontroll-

³⁴ Prop. 2004/05:118.

³⁵ Prop. 2009/10:207 s. 15 f.

³⁶ Jfr 5 kap. 3 och 5 §§ i förslaget till ny tobakslag i SOU 2016:49.

system skulle kunna bidra till att underlätta och effektivisera myndighetstillsynen. Ett sådant system skulle också kunna ge den som bedriver verksamheten hjälp med att på ett strukturerat sätt säkra kvaliteten beträffande försäljningen och den övriga hanteringen och därigenom skydda folkhälsan. Det konstaterades att bestämmelser om kvalitetssäkring i form av egenkontroll bl.a. finns vid försäljning av folköl och tobak i alkohollagen respektive tobakslagen samt även beträffande detaljhandel med läkemedel enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel. Mot denna bakgrund borde krav på egenkontroll införas även för den som bedriver detaljhandel med e-cigarett och påfyllningsbehållare. Regeringen uttalade att ett motsvarande krav på ingivande av egenkontrollprogrammet som i tobakslagen borde införas för det system med anmälningsplikt som nu föreslås för e-cigarett och påfyllningsbehållare (se ovan motiveringen av det kravet).³⁷

5.6.3 Synpunkter från aktörer

Kommuner

Det är ingen av de kommuner som utredningen har haft kontakt med som egentligen har något emot att det lagstadgas om ett ingivande av egenkontrollprogrammet. Eftersom det redan i dag ska finnas ett egenkontrollprogram brukar vissa kommuner be att få in en kopia och man anser att det egentligen inte är något problem. Ibland inkommer näringsidkaren med ett egengjort egenkontrollprogram, annars skickar kommunen ut ett förslag på program som man kan använda. En kommun anger att det inte nödvändigtvis finns behov av ett lagstadgat ingivande, då man får in egenkontrollprogrammet i de fall där det efterfrågas.

Enligt de kommuner som utredningen har talat med har de stora aktörerna inom dagligvaruhandeln ofta sammanvävda egenkontrollprogram för tobak, läkemedel och folköl, vilket gör att kommunerna får in programmen redan i dag. Vad avser de mindre aktörerna har en del egenkontrollprogram, medan andra saknar sådana. Man anser från flera håll att det skulle vara bra om det fanns krav på att alla aktörer skulle ge in egenkontrollprogram, så att det blev lika ”över hela linjen” och även jämfört med tobaksregleringen. Butikerna måste

³⁷ Prop. 2016/17:132 s. 62.

kunna redogöra för sin egenkontroll. Vid ingivande av egenkontrollprogram kan kommunen få en bild av verksamheten, vilket gör det lättare vid tillsyn. Samma regler bör även gälla för egenkontrollprogram i fråga om servering av folköl som avseende detaljhandel med folköl.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten följer årligen upp kommunernas tillsyn över detaljhandeln med folköl. Myndigheten har bland annat frågat kommunerna om hur många av de detaljhandlare som fick tillsynsbesök under ett år som hade egenkontrollprogram som fyllde sitt syfte. Här går det att se en positiv utveckling över tid. Detta bygger dock på uppgifter från kommuner där tillsynsbesök har genomförts. Det går alltså inte att analysera hur det ser ut i de kommuner där tillsynsbesök inte har genomförts. År 2015 var kommunernas bedömning att 83 procent av de besökta detaljhandelsställena hade egenkontrollprogram som fyllde sitt syfte. Det är cirka 2/3 av det totala antalet anmälda detaljhandelsställen som besöks under ett år.

Svaren från kommunerna visar att det finns brister hos detaljhandlare när det gäller de krav som ställs i alkohollagen på egenkontroll.

Svensk Dagligvaruhandel

Det finns krav på att det ska finnas egenkontrollprogram för folköl, dock finns det inget lagstadgat krav på att ge in detta till kommunen. Det finns däremot en branschöverenskommelse, vilket innebär att Svensk Dagligvaruhandels medlemmar redan i dag skickar in sina egenkontrollprogram till kommunerna. För branschen gör det därför ingen skillnad om det lagstiftas om detta. Om man byter ägare i butiken etc. så skickas egenkontrollprogrammet också in. Ett lagkrav på ingivande skulle inte innebära något bekymmer för organisationens medlemmar.

5.6.4 Överväganden och förslag

Förslag: Utredningen föreslår att ingivandet av egenkontrollprogram ska bli en lagstadgad skyldighet i samband med anmälan av detaljhandel och servering av folköl.

Den övervägande uppfattningen hos de intressenter utredningen har talat med är att det vore bra med ett lagstadgat krav på ingivande av egenkontrollprogram, för att det då skulle bli samma krav som gällde för alla aktörer. Den nuvarande tobaksregleringen innehåller krav på ingivande av egenkontrollprogram. Även för det fall att det införs tillståndskrav för tobaksförsäljning föreslås krav på ingivande av egenkontrollprogram. Det är i stort sett samma aktörer som säljer såväl folköl som tobak. Även i fråga om handel med elektroniska cigaretter har man uppställt krav på egenkontroll samt ingivande av egenkontrollprogram. Syftet med kravet på ingivande av egenkontrollprogram för försäljningen enligt tobakslagen är att anmälan ska kunna fungera som ett underlag för en fortsatt tillsynskontakt och som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska vara väl organiserad vad gäller utbildning, information etc. Detta gör sig gällande även i fråga om folkölsförsäljning.

Utredningen finner att övervägande skäl talar för att lagstadga om ingivandet av egenkontrollprogram vid anmälan om folkölsförsäljning. Ett nytt sista stycke med den innebörden bör därför införas i såväl 5 kap. 5 § som 8 kap. 8 § alkohollagen. Stycket bör utformas i enlighet med hur man utformat bestämmelserna i fråga om tobak och elektroniska cigaretter. Det blir då motsvarande regler om egenkontrollprogram som gäller över hela landet, för såväl detaljhandel som servering av folköl samt för tobak och elektroniska cigaretter.

6 Lokal och visst avgränsat utrymme

6.1 Inledning

I alkohollagens (2010:1622) bestämmelser om servering (8 kap. 14 §) och catering (8 kap. 4 §) används uttrycken ”visst avgränsat utrymme” respektive ”lokal”. Folkhälsomyndigheten har framfört att valet av begrepp får betydelse för tillämpningen av lagstiftningen och att det därmed uppstår skillnader i bedömning av olika serveringstillstånd. Det gäller bland annat vad som är tillåtet och inte tillåtet i fråga om catering. Det kan t.ex. handla om möjligheten att driva catering utomhus och om det i sådana fall ska ställas krav på avgränsad serveringsyta. Mot den bakgrunden har regeringen bedömt att det finns skäl att se över och bedöma om det finns skäl för dessa skillnader eller om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning.¹

Utredningen kommer i avsnitt 6.2 att redogöra för de övergripande syftena bakom regleringen av servering av alkoholdrycker samt hur regleringen har varit utformad över tid, vilka begrepp som har använts och hur dessa har använts. Vi kommer i 6.3 beskriva bakgrunden till cateringbestämmelsen, hur den tillkom genom nuvarande alkohollag och hur den utformades. Synpunkter från tillsynsmyndigheter och branschorganisation kring begreppen och dess tillämpning har inhämtats och redovisas i 6.4. Avslutningsvis kommer utredningen i avsnitt 6.5 att redovisa sin syn på begreppen och hur dessa bör användas samt lämna förslag på författningsändring.

¹ Dir. 2016:80 s. 12 f.

6.2 Serveringstillstånd

6.2.1 Tidigare reglering

Allmänna utgångspunkter för reglering och prövning av servering

Redan innan tillkomsten av lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) var en grundsats för alkoholpolitiken i fråga om servering av alkoholdrycker att ordning, nykterhet och trevnad skulle råda på serveringsställena. Servering av alkoholdrycker förekom i princip bara på restauranger, dvs. verksamheter som tillhandahöll lagad mat. Vidare krävdes tillstånd för servering av alkoholdrycker. Vid prövning av tillstånd bedömdes sökandens personliga lämplighet och lokalens beskaffenhet. Det fanns även krav på kök och mathållning.²

Målsättningen för hur servering skulle bedrivas bibehölls i LHD, man ville undvika olägenheter i nykterhetskänseende i samband med servering av alkoholdrycker.³ Kraven på att all servering av alkoholdrycker i princip ska vara tillståndsbunden fördes också vidare till LHD, liksom krav på mathållningen. Vidare infördes en utökad prövning av den personliga lämpligheten hos sökanden bl.a. avseende dennes ekonomi.⁴

I propositionen till alkohollagen (1994:1738) konstaterade man att begränsning av konsumtionen samt motverkandet av alkoholskador var övergripande mål för samhällets alkoholpolitik och därmed även för serveringspolitiken. Skyddsintresset ansågs fortfarande viktigt och måste ha ett starkt genomslag i lagstiftningen och alkoholpolitiska olägenheter av restaurangers alkoholserving måste motverkas. Regeringen uttryckte dock också att det vore önskvärt om synen på restaurangnäringen även präglades av de positiva värden som restauranger erbjuder. Alkoholpolitiken borde ha som utgångspunkt att det är värdefullt att det finns restauranger där människor kan samlas, både i vardag och fest och att alkoholpolitiken inte ska utgöra ett hinder för detta. Att hålla god ordning vid alkoholserving framstod dock fortfarande som lika viktigt. Vidare konstaterades att lagregleringen om serveringens bedrivande syftade till att motverka ett bruk av alkohol som leder till skador. Alkoholpolitiken skulle också inriktas på att

² Prop. 1976/77:108 s. 44 f.

³ Jfr 7 § andra stycket LHD där det stadgades att "Den som tar befattning med försäljning av drycker skall tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället."

⁴ Prop. 1976/77:108 s. 46 ff.

minska bruket av alkohol för att därigenom motverka eller begränsa skadeverkningarna.⁵

1994 års alkohollag innebar ingen egentlig förändring av lämplighetskraven utan det ställdes alltjämt krav på sökandens kunskaper i alkohollagstiftningen samt på den personliga vandeln (dvs. man granskade ekonomisk skötsamhet samt eventuell tidigare brottslig belastning). Vad avsåg lokaler med serveringstillstånd uttryckte regeringen att dessa även fortsättningsvis skulle uppfylla vissa grundkrav. Lokalen skulle vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter samt ha ett godkänt restaurangkök för allsidig matlagning (det sistnämnda kravet gällde för att kunna få tillstånd för servering till allmänheten). Lokalen skulle vidare ha en sådan utformning att utrymme fanns för ett tillfredsställande antal sittande matgäster.⁶

Centrala regler och begrepp

I LHD föreskrevs i 36 § första stycket att tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till ”*viss lokal*” eller ”*annat avgränsat utrymme*”. I författningskommentaren till bestämmelsen uttalades bl.a. att tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl förutsattes vara lokaliserat till *särskilt serveringsställe* samt att termen ”avgränsat utrymme” användes i lagtexten med syfte på att servering av alkoholdrycker kunde tillåtas även utomhus.⁷

Enligt 37 § första stycket kunde tillstånd avse servering av alkoholdrycker 1) till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, 2) i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under viss tidsperiod, 3) vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod. Tillstånd enligt första stycket 1 och 2 gällde tills vidare. Av författningskommentaren framkom bl.a. att då det gällde tillstånd till servering året runt eller årligen under viss tidsperiod kunde det vara påkallat med skilda bedömningar om det sökta tillståndet avsåg servering till allmänheten eller till slutet sällskap. I fråga om servering vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod menade man att det mera sällan borde finnas skäl att beakta om den krets personer som avsågs med det sökta tillståndet var begränsad. Tillståndet enligt

⁵ Prop. 1994/95:89 s. 57 f.

⁶ A. prop. s. 63 ff.

⁷ Prop. 1976/77:108 s. 75.

2) avsåg servering i förening, klubb eller annat slutet sällskap. Under punkten rymdes yrkesmässig servering i form av "festvåningsrörelse". Även vid andra former av servering till slutna sällskap kunde tillstånd ges enligt denna punkt. Om det uppkom behov att för representation eller i andra slutna sällskap servera alkoholdrycker i lokal, för vilken serveringstillstånd saknades, eller att servera andra alkoholdrycker än sådana som omfattades av redan meddelat tillstånd, kunde tillstånd enligt 3) meddelas. Var det fråga om ett återkommande behov av sådan servering kunde tillstånd meddelas enligt 2). Tillstånden gällde i regel tills vidare och behövde inte förnyas. Sådana tillstånd hade redan meddelats vissa företag och militära mässar. Vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd skulle tillståndsmyndigheten bland annat ta hänsyn till verksamhetens inriktning. Detta torde allmänt sett medföra att tillståndsprövningen kunde göras mindre omfattande då det gällde servering i berörda sammanhang jämfört med i de fall då ansökan avsåg servering till allmänheten.⁸

Bestämmelsen i 36 § LHD fördes över till alkohollagen (1994:1738) där det av 7 kap. 10 § också framkom att serveringstillstånd skulle avse "*viss lokal*" eller "*annat avgränsat utrymme*". Även i författningskommentaren till denna bestämmelse underströks att servering hänförde sig till ett visst serveringsställe.⁹

37 § LHD fördes över till 1994 års alkohollag, med huvudsakligen redaktionella ändringar. I 7 kap. 5 § första stycket alkohollagen (1994:1738) stadgades det att serveringstillstånd kunde meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillstånd kunde avse servering året runt (tills vidare, permanent tillstånd), årligen under en viss tidsperiod (säsongsrättighet), under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle (tillfälligt tillstånd). Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår att någon ändring i sak inte var avsedd.¹⁰

I propositionen till alkohollagen (1994:1738) konstaterade regeringen att LHD förutsatte att tillstånd till servering var knutet till ett visst serveringsställe. Med *serveringsställe* avsågs alla lokaler som används för rörelsen, medan begreppen *serveringslokal* eller *serveringsutrymme* avsåg den del av serveringsstället där alkoholserving var

⁸ Prop. 1976/77:108 s. 75 f.

⁹ Prop. 1994/95:89 s. 106.

¹⁰ Prop. 1994/95:89 s. 65 och 101.

tillåten. Serveringslokaler/utrymmen skulle anges i tillståndsbeviset. Regeringen fann inte anledning att föreslå några förändringar av dessa preciseringar av tillståndsplikten i 1994 års alkohollag.¹¹

Vidare konstaterades i propositionen att den mest betydelsefulla och omfattande tillståndskategorin avsåg alkoholservering till allmänheten. De höga kraven på lokalen, allsidigt matutbud och sökandens utbildning etc. avsåg i första hand tillstånd för vanlig restaurang. Det sades inte klart i LHD att tillståndsmyndigheten skulle ställa lägre krav på andra typer av tillstånd, men det hade utvecklats en praxis som innebar lägre krav på matutbud, lokalens beskaffenhet och sökandens utbildning för att få serveringstillstånd till slutna sällskap samt för tillfälligt tillstånd. Regeringen föreslog lagstöd för denna praxis, vilket infördes genom en bestämmelse i 7 kap. 8 § (första och andra styckena) i 1994 års alkohollag. I andra stycket stadgades att tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle fick meddelas om serveringsstället tillhandahöll lagad mat. Det samma gällde beträffande tillstånd för servering i slutet sällskap.¹²

6.2.2 Nuvarande reglering

Allmänna utgångspunkter för reglering och prövning av servering

I alkohollagen (2010:1622) har bibehållits grundläggande utgångspunkter samt mycket av innehållet i tidigare bestämmelser i fråga om servering, men man införde även vissa nya lagregler. Det tillkom bl.a. en bestämmelse i 8 kap. 9 § om att kommunerna ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt lagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen.¹³

I fråga om kontrollen av sökandes kunskap om alkohollagstiftningen konstaterades att serveringstillstånd enligt bestämmelserna i 1994 års alkohollag endast fick meddelas den som visade att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt var lämplig att utöva verksamheten. Vidare ställdes krav på att sökanden och vissa andra personer hade kunskap i svensk alkohollagstiftning. Regeringen konstaterade i propositionen

¹¹ Prop. 1994/95:89 s. 65 f.

¹² A. prop. s. 14 och 66.

¹³ Denna bestämmelse hade kritiserats av lagrådet, jfr prop. 2009/10:125 s. 94.

att det av lagen tydligt borde framgå att tillräcklig kunskap om alkohollagen och anslutande föreskrifter krävs av den som har serveringstillstånd. Mot den bakgrunden infördes ett krav på kunskapsprov i 8 kap. 12 § andra stycket alkohollagen.¹⁴

Man underströk i propositionen vikten av att det även fortsättningsvis fanns en koppling mellan lokaler och brandskydds krav bl.a. mot bakgrund av att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd eftersom människor som har förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och ha svårare att uppfatta eventuell brandfara.¹⁵

Enligt 1994 års lag skulle kommunerna vid tillståndsgivning bedöma riskerna för eventuella olägenheter i fråga om ordning och nykterhet samt risk för människors hälsa. Om sådana olägenheter kunde befaras fick serveringstillstånd vägras även om övriga krav var uppfyllda. För att ge större eftertryck åt att det var närheten till särskilt utpekade miljöer, som t.ex. platser där ungdomar vistas eller samlas eller trafikleder, som typiskt sett innebär risker för uppkomsten av olika alkoholrelaterade olägenheter ansåg regeringen att bestämmelsen skulle behållas men förtydligas genom att serveringsställets belägenhet särskilt framhölls.¹⁶

Vidare framgår av propositionen att det är den allmänna standarden, såväl på maten som på miljön, som ska vara avgörande för möjligheten att få serveringstillstånd, inte typen av köksutrustning eller mat. En grundläggande förutsättning för restaurangverksamhet är att lokalen är registrerad som livsmedelsanläggning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004, vilket bl.a. innebär att de livsmedelshygieniska krav som gäller inom EU ska vara uppfyllda. Restaurangen ska ha ett tillräckligt antal sittplatser inom restaurangområdet, en överblickbar serveringsyta och en god standard på den allmänna utrustningen. Gästerna ska i normalfallet kunna beställa och bli serverade vid bordet. Tillståndshavaren ska kunna tillhandahålla ett varierat utbud av maträtter, dvs. mat som har tillagats eller tillretts för att utgöra en del av en måltid. Ett kök som möjliggör att ett varierat utbud av maträtter kan tillhandahållas ska finnas i anslutning till serveringslokalen.¹⁷

¹⁴ Prop. 2009/10:125 s. 95 f.

¹⁵ A. prop. s. 97.

¹⁶ A. prop. s. 98.

¹⁷ A. prop. s. 105.

Centrala regler och begrepp

Serveringstillstånd kan enligt 8 kap. 2 § alkohollagen meddelas för servering till *allmänheten* eller i *slutet sällskap*. Tillståndet kan avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (*stadigvarande serveringstillstånd*). Det kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (*tillfälligt serveringstillstånd*). Enligt andra stycket gäller stadigvarande tillstånd tills vidare och i tredje stycket anges vilka typer av alkoholdrycker ett serveringstillstånd kan gälla.

Enligt 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen ska serveringstillstånd omfatta ett *”visst avgränsat utrymme”* som disponeras av tillståndshavaren. Av andra stycket framgår att särskilt tillstånd kan meddelas för flera tillståndshavare att utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme. Det kan konstateras att av författningskommentaren till 8 kap. 14 § alkohollagen framgår att första stycket motsvarar 7 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738), vilket enligt utredningens mening måste innebära att serveringstillstånd, såvitt övriga krav är uppfyllda, alltså kan avse servering såväl inomhus som utomhus. Likaså att serveringstillstånd hänför sig till ett visst serveringsställe.¹⁸

Av 8 kap. 15 § alkohollagen första stycket framgår bl.a. att *stadigvarande tillstånd för servering* till allmänheten får medges endast om *serveringsstället* har ett eget kök i anslutning till *serveringslokalen* samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Av tredje stycket samma bestämmelse framgår att *tillfälligt tillstånd för servering* till allmänheten får meddelas om *serveringsstället* tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller för tillstånd i *slutet sällskap*.

I samband med att gemensamt serveringsutrymme behandlades i propositionen sammanfattade regeringen vissa regler kring serveringstillstånd. Serveringstillstånd skulle enligt 1994 års alkohollag avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Med lokal menas utrymme inomhus. Med annat avgränsat utrymme avses del av serveringsställe som är beläget utomhus och där alkoholservering förekommer, dvs. i vanligt tal uteservering. Ett grundläggande krav för såväl serveringslokaler som avgränsade serveringsutrymmen är att de ska vara överblickbara för att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker samt kunna se om olägen-

¹⁸ Jfr prop. 1994/95:89 s. 106 med prop. 2009/10:125 s. 169. Termen ”visst avgränsat utrymme” får alltså anses motsvara både ”lokal” och ”annat avgränsat utrymme” i 1994 års alkohollag, vilket får till följd att servering av alkoholdrycker alltså kan tillåtas både inomhus och utomhus.

heter uppstår. I tillståndsbeslutet ska noga anges i vilka av serveringsställets utrymmen som alkoholservice är tillåten.¹⁹

6.3 Cateringtillstånd

6.3.1 Tidigare reglering

Vid tillkomsten av nuvarande alkohollagen gällde för cateringföretag att de på grund av att de saknade *fast serveringslokal* inte kunde komma i fråga för stadigvarande serveringstillstånd. De var därför hänvisade till att söka tillfälliga serveringstillstånd inför varje leverans av mat och dryck till kund. Med catering förstås enligt alkohollagen servering av färdiglagad mat och av alkoholdrycker på beställning av slutna sällskap som sker antingen i för tillfället förhyrd lokal eller i hemmet. Reglerna om tillfälliga serveringstillstånd hade närmast utformats med tanke på festivalarrangemang och andra evenemang som inte typiskt sett återkommer vid upprepade tillfällen under kort tid och passade därför inte för cateringbranschen där servering av alkohol sker med täta mellanrum till en rad olika slutna sällskap och där serveringslokalen vanligtvis skiftar från gång till annan. Det var en krånglig och dyr procedur för företagen att för varje beställning från kund tvingas söka tillfälligt tillstånd.²⁰

6.3.2 Nuvarande reglering och begrepp

I 8 kap. 4 § alkohollagen regleras catering. I första stycket i bestämmelsen stadgas att den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att ”den lokal” där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen. Av andra stycket framgår att den som bedriver cateringverksamhet ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

I propositionen fastslogs att det skulle innebära en betydande förenkling för alla inblandade att ge cateringföretag möjlighet till sta-

¹⁹ Prop. 2009/10:125 s. 101 f. Som förtydligats ovan ersatte begreppet ”visst avgränsat utrymme”, genom 2010 års alkohollag, begreppen ”lokal” och ”annat avgränsat utrymme” i tidigare lagstiftning.

²⁰ Prop. 2009/10:125 s. 100.

digvarande serveringstillstånd. Har en cateringföretagare som söker serveringstillstånd en gång bedömts uppfylla de krav på personliga och ekonomiska förhållanden m.m. som gäller för serveringstillstånd menade man att det inte finns anledning att pröva detta på nytt varje gång vederbörande ska anordna servering av alkohol. Regeringen ansåg dock att stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet borde kombineras med en skyldighet att för varje tillfälle anmäla den lokal där serveringen ska äga rum. Lokalen borde också godkännas av tillståndsmyndigheten. I vissa fall torde denna vara känd, medan man i andra fall måste göra en kontroll. Man kunde därför inte helt komma tillrätta med de olägenheter som handläggningstiderna gav upphov till för cateringföretagen.²¹

Vad gällde de invändningar som hade framförts av bl.a. dåvarande Statens folkhälsoinstitut samt ett antal kommuner, länsstyrelser och nykterhetsorganisationer om att förslaget skulle medföra oklarheter när det gäller tillsynen framför allt vid servering i privata hem, framhöll regeringen att förslaget inte innebar någon skillnad jämfört med tidigare vad gällde ansvars- och tillsynsfrågor. Förslaget handlade om att göra det enklare och smidigare för företagen och även för kommunerna. Genom anmälningsskyldigheten får kommunen kännedom om var och när servering ska ske och kan utöva den tillsyn man anser befogad. Inte heller enligt 1994 års lag, då det krävdes tillstånd för varje tillfälle, bedrevs någon tillsyn i enskilda hem.²²

Folkhälsomyndigheten har med stöd av 4 a § första punkten alkoholförordningen (2010:1636) meddelat föreskrifter om vad en anmälan om lokal för cateringverksamhet ska innehålla.²³ Enligt 3 § i föreskrifterna ska anmälan innehålla följande uppgifter om serveringsstället och arrangemanget: 1) adress, 2) dag och tid för arrangemanget, 3) antal personer i det slutna sällskapet, och 4) lämplighet från brandsäkerhets-synpunkt.

²¹ A. prop. s. 100.

²² A. prop. s. 100 f.

²³ Jfr FoHMFS 2014:8; Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av lokal för cateringverksamhet, kryddning av spritdryck för servering som snaps och provsmakning.

6.4 Tillämpningsproblematik

6.4.1 Aktörernas synpunkter på tillämpningen

Kommuner

Utredningen har varit i kontakt med kommunala alkoholhandläggare från olika kommuner för att försöka få en bild av hur praxis i fråga om cateringstillstånd respektive serveringstillstånd kan se ut i olika delar av landet.

Att döma av de synpunkter som utredningen har fått ta del av verkar det skilja sig åt en del mellan kommunerna, dels avseende hur ofta det förekommer ansökningar om s.k. cateringstillstånd samt därtill hörande anmälan av lokal för servering enligt 8 kap. 4 § alkohollagen, dels i fråga om tillämpningen av begreppet "lokal" i bestämmelsen.

I mindre kommuner förekommer det inte ansökan om cateringstillstånd och anmälan av lokal särskilt ofta. I en kommun som hanterar relativt många anmälningar per år har man inga rena utomhusställen men har godkänt bl.a. en takterrass samt ett företags bakgård. En kommun har tolkat "lokal" som att det krävs väggar, golv och tak. Man menar att det ska vara en byggnad eller en så byggnadslik lokal som möjligt, som t.ex. ett tält med väggar och tak, i annat fall får aktören ansöka om tillfälligt serveringstillstånd. Finns det en avgränsad yta utomhus i anslutning till lokalen har man dock ansett det tillåtet med alkoholservering även där. Däremot har samma kommun nekat ansökningar om cateringstillstånd vid servering endast utomhus p.g.a. att det inte fanns någon byggnad. En av kommunerna har godkänt servering utomhus, men då ställt krav på att det skulle vara fråga om ett visst avgränsat utrymme. Vid ett tillfälle har en av kommunerna även godkänt att en person fick ta med sig mat och dryck ut på ett event i naturen med en grupp på tolv personer. Kommunen begärde då att få veta vilken plats gruppen skulle befinna sig på.²⁴

Vad avser "visst avgränsat utrymme" i bestämmelsen om serveringstillstånd i 8 kap. 14 § alkohollagen verkar utgångspunkten hos de kommuner utredningen haft kontakt med vara att ställa krav på att det ska vara klart avgränsat; inomhus med väggar och utomhus med någon fysisk avgränsning som t.ex. staket, väggfasta möbler eller lik-

²⁴ Detta motiverades med att det var en sammansluten grupp som personen som fått cateringstillstånd hade kontroll över. Kommunen ansåg att det måste göras en helhetsbedömning.

nande. Det man tittar på är bl.a. att utrymmet ska vara överblickbart, man ska kunna ha kontroll över alkoholförsäljningen samt att det ska finnas ett tillräckligt antal sittplatser.

Man efterlyser från kommunernas sida ett klagörande av de begrepp som används i aktuella bestämmelser i alkohollagen. Ett par kommuner menar att det vore bra att byta ut uttrycket "lokal" i 8 kap. 4 § alkohollagen mot "visst avgränsat utrymme" för att motsvara bestämmelsen i 8 kap. 14 §. Dock menar en av kommunerna att man kan fundera på vad det utvidgade begreppet kan leda till för konsekvenser. En av kommunerna har uppfattat det så att lagstiftaren har avsett att servering ska ske inomhus när det avser catering och menar att lagtexten behöver bli tydligare i både 8 kap. 4 § och 8 kap. 14 § alkohollagen.

*Visita*²⁵

Visitans medlemmar har varit med om konkreta ärenden där det har uppstått problem med tillämpningen av aktuella bestämmelser. Lokalen ska anmälas till och godkännas av kommunen vid cateringverksamhet enligt 8 kap. 4 § alkohollagen och vissa kommuner har tolkat det så att man godkänner servering i lokal men inte utomhusservering. Enligt Visita har det inte varit lagstiftarens mening att förbjuda utomhusservering. Syftet med att kommunens godkännande krävs är dels att man ska ha kontroll över serveringen, dels av brandsäkerhetsskäl.

Visita konstaterar att med "lokal" avses ett utrymme inomhus, vilket gör att vissa kommuner menar att det endast är servering inomhus som kan godkännas i fråga om catering. Serveringstillstånd enligt 8 kap. 14 § kan man få för både inomhus- och utomhusservering men med cateringstillstånd har det blivit problem eftersom det står "lokal" i lagtexten.

Enligt Visitans mening vore det bäst om man i 8 kap. 4 § alkohollagen i stället för "lokal" använde begreppet "utrymme", eftersom det begreppet även kan omfatta utomhusservering. Formuleringen "visst avgränsat utrymme" leder till tolkningen att det krävs staket eller liknande, vilket Visita inte anser är nödvändigt. Man kan tänka

²⁵ Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv.

sig t.ex. servering ute i det fria vilket skulle innebära problem med ett krav på avgränsning. Utredningen bör fundera på om ordet "avgränsa" behövs. Oavsett vad man kommer fram till bör "avgränsa" inte tolkas på det viset att det krävs en fysisk avgränsning som t.ex. ett staket. Man bör kunna göra avgränsningar på annat sätt också, som exempelvis genom en karta där man ritar in området där man får servera. Det behöver finnas en anpassning efter den miljö där cateringverksamheten ska bedrivas.

Problemet med att tillämpningen av bestämmelserna skiljer sig åt mellan kommunerna är att det påverkar företags affärsverksamhet. Om någon ska bedriva servering utomhus (catering) och inte får tillstånd drabbar detta dels det beställande företaget, dels cateringföretaget. Det blir lite märkligt med en sådan tillämpning när det inte går att hitta något ur ändamålssynpunkt om att cateringservering inte ska kunna ske utomhus.

Visita vill i detta sammanhang också lyfta fram ett svar som dåvarande Statens folkhälsoinstitut lämnat på en fråga om den som har ett stadigvarande serveringstillstånd för slutna sällskap i cateringverksamhet kan tillåtas servera alkoholdrycker på en uteplats. Statens folkhälsoinstitut uppgav i svaret att man ansåg att det kan vara möjligt att få servera det slutna sällskapet på en uteplats om det finns en sådan i anslutning till den lokal som anmälts till kommunen. Detta under förutsättning att kommunen godkänt uteplatsen som en del av den övriga lokalen som anmäls av cateringföretaget. Ett serveringstillstånd ska omfatta lokal eller annat avgränsat utrymme som utgör en del av serveringsstället. När det gäller stadigvarande serveringstillstånd för slutna sällskap i cateringverksamhet finns inte något serveringsställe knutet till tillståndet. Här har lagstiftaren varit tydlig med att servering ska bedrivas i en lokal. Det bör dock vara rimligt att det finns möjlighet att servera på ett utrymme utomhus i anslutning till lokalen.²⁶

²⁶ Utdrag ur en sammanställning över frågor och svar från Statens folkhälsoinstitut, daterad 2011-12-29, med diarienummer TILLS 2011/91, som ingetts till utredningen av Visita.

6.4.2 Sammanfattning av problematiken

Utredningen menar att man kan sammanfatta den problematik som lyfts fram kring begreppen ”lokal” i 8 kap. 4 § alkohollagen respektive ”visst avgränsat utrymme” i 8 kap. 14 § alkohollagen enligt följande:

- Kommunerna förefaller till viss del tillämpa bestämmelsen i 8 kap. 4 § alkohollagen på olika sätt.
- Att reglerna tillämpas olika påverkar företag, såväl cateringföretag som det inhyrande företaget.
- Samtliga aktörer menar att det krävs förtydliganden av de regler som finns.

6.5 Överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelsen om s.k. cateringtillstånd i 8 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) ska ändras för att det ska framgå att servering även är tillåten utomhus, inom ett avgränsat utrymme i anslutning till lokalen. Ett tillägg med denna innebörd ska införas i bestämmelsen.

Även bestämmelsen i 8 kap. 23 § alkohollagen ska ändras, i konsekvens med ändringen i 8 kap. 4 §, genom att hänvisningen till lokal utgår.

6.5.1 Behov av förtydligande

Efter att ha samrått dels med restaurangbranschen, dels med tillsynsmyndigheterna, är utredningens slutsats att det finns en bred enighet för att reglerna behöver bli tydligare. Det övergripande önskemålet verkar vara att lagstiftningen ska innehålla en logik och tydlighet som gör att det inte blir olika tillämpningar i fråga om cateringtillstånd mellan olika kommuner.

6.5.2 Utredningens överväganden

Viktiga begrepp

Av de förarbeten till alkohollagstiftningen som utredningen har tagit del av och redogjort för ovan menar vi att det är klarlagt att begreppet ”lokal” avser utrymme inomhus, att det tidigare använda begreppet ”annat avgränsat utrymme” avsåg utrymme utomhus samt att ”visst avgränsat utrymme” har ansetts avse utrymmen både inomhus och utomhus. Med ”serveringsställe” avses alla lokaler som används för verksamheten medan ”serveringslokal” eller ”serveringsutrymme” avser den del av serveringsstället där alkoholservice är tillåten.

Andra begrepp som är av betydelse är ”stadigvarande” respektive ”tillfälligt” serveringstillstånd samt ”slutet sällskap”.

Cateringstillstånd är i praktiken en särskild form av stadigvarande tillstånd för servering till slutna sällskap.²⁷

Syfte med serverings- och cateringbestämmelserna

Det övergripande syftet med de bestämmelser som finns i fråga om servering är, som konstaterats ovan, att ordning, nykterhet och trevnad ska råda på serveringsställena. Det finns även vissa säkerhetsaspekter som är aktuella. Mot den bakgrunden har det ställts upp vissa krav t.ex. på att den som meddelas serveringstillstånd ska vara lämplig att utöva verksamheten med hänsyn till sina ekonomiska och personliga förhållanden, att denne ska avlägga ett kunskapsprov, samt att denne eller serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och se till att måttfullhet iaktas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks. Det finns även krav på att lokaler som används för servering ska vara lämpliga från brandsäkerhetssynpunkt. Som redogjorts för ovan ställs det något lägre krav på tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten samt på tillstånd för servering i slutet sällskap (jfr 8 kap. 15 § tredje stycket nuvarande alkohollag). Vad avser samtliga typer av serveringstillstånd finns det i lagtexten kopplingar till ”serveringsställe”, ”visst avgränsat utrymme” eller ”lokal”.

²⁷ Jfr bl.a. Stefan Lundin, Alkohollagen Kommentarer och rättsfall, andra upplagan 2017, s. 128.

Den som vill ha tillstånd för cateringverksamhet måste genomgå samma prövning som övriga som ansöker om stadigvarande serveringstillstånd, vilket innebär att en sådan person måste uppfylla de krav som finns på personliga och ekonomiska förhållanden m.m. Skillnaden gentemot ”vanliga” stadigvarande serveringstillstånd är att man befinner sig på olika platser i stort sett varje gång man serverar alkohol, vilket gör att det finns regler om att man måste anmäla den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle enligt lagtexten i 8 kap 4 § alkohollagen.

I förarbetena till bestämmelsen i 8 kap. 4 § använder man genomgående begreppet ”lokal”. Däremot saknas det närmare förklaring till varför en cateringverksamhet bör vara begränsad till servering inomhus, vilket blir innebörden om ”lokal” ska tolkas som det getts uttryck för i tidigare förarbeten. Som redogjorts för ovan gav Statens folkhälsoinstitut redan i slutet av år 2011 uttryck för att det i enlighet med gällande ordalydelse i 8 kap. 4 § alkohollagen kunde vara möjligt att få servera det slutna sällskapet på en uteplats om det fanns en sådan i anslutning till den lokal som anmälts till kommunen. Detta under förutsättning att kommunen godkänt uteplatsen som en del av den övriga lokalen som anmälts av cateringföretaget. De kommuner som utredningen har haft kontakt med har också samtliga tillåtit servering utomhus om det har varit ett väl avgränsat område i anslutning till en serveringslokal.

Ett serveringstillstånd ska omfatta en lokal eller ett annat avgränsat utrymme, som utgör en del av serveringsstället. Cateringverksamhet är en särskild form av stadigvarande tillstånd för servering till slutna sällskap där det inte finns något serveringsställe knutet till tillståndet. Lagstiftaren har i fråga om catering varit tydlig med att serveringen ska äga rum i en lokal, vilket det mot den bakgrunden förefaller finnas goda skäl för.

Serveringsbestämmelserna är sedan länge utformade utifrån ett perspektiv att ordning, nykterhet och trevnad ska råda där alkohol serveras. Ur ordningssynpunkt framstår det som viktigast att tillståndshavaren eller den som är serveringsansvarig har kontroll över verksamheten så att man kan se till att måttfullhet iakttas och störningar undviks. Det finns enligt utredningen inget som säger att detta mål inte skulle kunna uppnås även vid servering utomhus, i anslutning till en lokal, förutsatt att det är fråga om ett tydligt avgränsat område, en s.k. uteservering.

Sammanfattningsvis delar utredningen den åsikt som Statens folkhälsoinstitut gav uttryck för och som även har framkommit vid samråden, att det är rimligt att det vid catering finns möjlighet att servera alkohol även i ett utrymme utomhus i anslutning till lokalen. För att detta ska vara tillåtet bör dock krävas att det är fråga om ett tydligt avgränsat utrymme i anslutning till serveringslokalen, vilket går att överblicka för serveringspersonalen. Vidare bör kommunen godkänna även uteplatsen i samband med att lokalen anmäls av cateringföretaget.

6.5.3 Förslag om ändring i cateringbestämmelsen

Mot bakgrund av att begreppet ”lokal” är definierat i tidigare förarbeten bedömer utredningen att det krävs en ändring i cateringbestämmelsen för att det ska bli tydligt att även servering av alkohol utomhus ska vara tillåten. Detta förutsätter dock att det är fråga om ett tydligt avgränsat område i anslutning till serveringslokalen. Utredningen föreslår därför att det i 8 kap. 4 § alkohollagen, läggs till följande mening sist i första stycket: *Servering är även tillåten i annat avgränsat utrymme i anslutning till lokalen.*²⁸

Begreppet ”annat avgränsat utrymme” har valts för att det förefaller råda enighet såväl i förarbetena som bland de som tillämpar bestämmelserna om att detta avser utrymme utomhus. I propositionen till nuvarande alkohollag har det uttryckts som att med ”annat avgränsat utrymme” avses del av serveringsställe som är beläget utomhus och där alkoholserving förekommer, dvs. i vanligt tal ute-servering.²⁹

För ytterligare resonemang kring dessa frågor, se vidare i författningskommentaren, kapitel 10.

²⁸ För tydlighetens skull kan nämnas att även den typ av alkoholhaltiga preparat som utredningen har föreslagit en ny definition för i 1 kap. 10 § andra stycket (nytt) i delbetänkandet (SOU 2017:59), i konsekvens med de förslag som lämnats där, också ska omfattas av de föreslagna förändringarna.

²⁹ Prop. 2009/10:125 s. 101 f.

6.5.4 Förslag om ytterligare ändring i 8 kap. alkohollagen

Det finns en bestämmelse i 8 kap. 23 § om att från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats i lokalen. Detta gäller dock inte hotellrum med minibar. Utredningen bedömer att denna bestämmelse behöver ändras i konsekvens med den ändring som föreslås i 8 kap. 4 § för att det tydligt ska framgå att man inte får ta med sig alkohol från serveringsstället, oavsett om man har blivit serverad i lokalen eller i annat avgränsat utrymme.³⁰

Bestämmelsen bör ändras genom att ”i lokalen” byts ut mot ”där”.³¹

6.5.5 Serveringstillstånd

Vad avser bestämmelsen i 8 kap. 14 § anser utredningen att det sedan tidigare är klarlagt att begreppet ”visst avgränsat utrymme” är avsett att omfatta servering såväl inomhus som utomhus. Utredningen kan mot den bakgrunden och då vi uppfattat att utredningsuppdraget framför allt handlar om att förtydliga befintliga regler, främst i fråga om catering, och inte om att utöka tillämpningsområdet, inte se att det finns några skäl att föreslå ändringar i denna paragraf.

³⁰ I delbetänkandet SOU 2017:59 har utredningen föreslagit att 8 kap. 23 § alkohollagen bestämmelse ska ändras genom att ett tillägg med hänvisning till den nya definitionen som utredningen föreslår i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen görs. Jfr i övrigt fotnot 28.

³¹ Jfr här hur den bestämmelse som närmas motsvarade denna i alkohollagen (1994:1738); 6 kap. 8 § vara utformad.

7 Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

7.1 Inledning

Enligt 9 kap. 16 § alkohollagen (2010:1622) ska Skatteverket underätta Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i alkohollagen. Av uttalandena i propositionen till alkohollagen framgår att det primära syftet med bestämmelsen är att komplettera tillsynen och kontrollen över handeln med teknisk sprit.¹

Utredningen har fått i uppdrag att se över och bedöma om underrättelseskyldigheten fyller en funktion och, om så är fallet, föreslå hur syftet kan tydliggöras.²

7.2 Handel med teknisk sprit

7.2.1 Tidigare ordning

Innan nuvarande alkohollag trädde i kraft reglerades handel med teknisk sprit i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT).³ Läkemedelsverket utfärdade tillstånd att köpa, sälja och införa/importera teknisk sprit samt utövade tillsyn på området bl.a. genom inspektioner. I propositionen till alkohollagen (2010:1622) fann regeringen att övervägande skäl talade för att arbeta in bestämmelserna om teknisk sprit m.fl. produkter i alkohollagen. Vad som kanske främst talade för detta var att en placering i alkohollagen

¹ Prop. 2009/10:125 s. 173.

² Dir. 2016:80 s. 13.

³ Även handel med alkoholhaltiga preparat, som har behandlats i utredningens delbetänkande SOU 2017:59, reglerades i denna lag.

tydliggjorde sambandet med övriga alkoholpolitiskt motiverade regler och syftet att skydda folkhälsan.⁴

Vid sidan av att erhålla tillstånd från Läkemedelsverket var den som ville föra in eller importera teknisk sprit till Sverige även tvungen att iaktta de skatterättsliga reglerna i lagen (1994:1564) om alkoholskatt. I propositionen till nuvarande alkohollag konstaterades att det framstod som angeläget att så långt det var möjligt rationalisera och samordna de olika tillstånds- och kontrollsystemen för handeln med teknisk sprit. Lagstiftningen borde även på detta område i första hand bygga på den skatterättsliga regleringen, då kontrollbehoven är särskilt framträdande vad gäller den obeskattade spriten. Rätten att enligt alkohollagen föra in och handla med teknisk sprit skulle i princip kunna grunda sig på enbart det godkännande som ges enligt lagen om alkoholskatt. Att utan inskränkningar helt ersätta tillstånden enligt LFT med regleringen i lagen om alkoholskatt skulle dock medföra vissa kontrollproblem. Bland annat skulle kretsen av importörer och försäljare bli svåröverskådlig och försvåra en effektiv kontroll ur ett folkhälsoperspektiv. Vidare behövdes vissa närmare föreskrifter för den inhemska handeln, bl.a. i form av föreskrifter om denaturering.⁵

7.2.2 Dagens reglering

Genom ikraftträdandet av nuvarande alkohollag ersattes de tidigare kraven på tillstånd för införsel/import, försäljning och inköp av teknisk sprit av en bestämmelse i 6 kap. 2 § alkohollagen som ger rätt för den som är godkänd upplagshavare enligt lagen om alkoholskatt att bedriva handel med teknisk sprit. Den som har rätt att sälja teknisk sprit får enligt 6 kap. 5 § alkohollagen även köpa samt föra in eller importera, föra ut eller exportera sådana varor.⁶ För fullständigt denaturerad teknisk sprit gäller dock fri handel, utan krav på tillstånd för införsel eller försäljning (jfr 6 kap. 1 § andra stycket). Det finns även regler i 6 kap. 3 § respektive 5 § andra stycket om att

⁴ Prop. 2009/10:125 s. 65.

⁵ A. prop. s. 121, jfr motsvarande resonemang avseende tillverkning av sprit och alkoholdrycker, vilket har behandlats i kapitel 4.

⁶ Avseende termerna införsel och import se definition i utredningens delbetänkande, SOU 2017:59 s. 99.

teknisk sprit som inte är fullständigt denaturerad ska vara denaturerad på ett sätt som så långt möjligt försvårar förtäring samt om vem eller vilka som försäljning får ske till. Det finns i 6 kap. 10 § även bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i vissa fall meddela föreskrifter i fråga om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

7.2.3 Tillsyn och kontroll

Av propositionen till alkohollagen framkommer att Läkeemedelsverket samt dåvarande tillsynsmyndigheten över alkohollagen, Statens folkhälsoinstitut (FHI), vid remissförfarandet hade framfört farhågor om att borttagandet av tillståndssystemet för införsel/import av och handel med teknisk sprit skulle komma att medföra ett okontrollerat flöde av teknisk sprit i samhället med stora risker för folkhälsan. Regeringen menade dock att avskaffandet av tillståndssystemen inte innebar att handeln med teknisk sprit skulle kunna bedrivas utan samhällets kontroll. De aktörer det var fråga om omfattades redan av Skatteverkets kontroll. Regeringen ansåg att den kontroll som Skatteverket utförde av de aktörer som handlade med teknisk sprit, på samma sätt som när det gällde tillverkare av sprit och alkoholdrycker, i stor utsträckning tillgodosåg de alkoholpolitiska behoven. Lagstiftningen borde därför även på detta område kunna bygga på den skatterättsliga regleringen.⁷

Det konstaterades att även om den kontroll som Skatteverket utför i stor utsträckning också tillgodoser de alkoholpolitiska behoven, måste den kompletteras med tillsynen över handeln efter att varorna lämnat skatteupplaget. FHI var den myndighet som skulle utöva tillsynsansvar över alkohollagens bestämmelser, även vad avsåg de nya bestämmelser om t.ex. teknisk sprit som infördes. För att FHI skulle kunna utöva tillsyn krävdes kunskap om vilka aktörer som bedrev handel med teknisk sprit. Man ändrade därför bestämmelserna avseende FHI:s (numera Folkhälsomyndigheten) rätt att föra register så att den omfattade alla som bedrev verksamhet enligt alkohollagen (jfr 13 kap. 2 § alkohollagen).⁸ Vidare ålades Skatte-

⁷ Prop. 2009/10:125 s. 118 ff. och 128.

⁸ Jfr författningskommentaren i prop. 2009/10:125 s. 176.

verket att till tillsynsmyndigheten lämna uppgifter om de upplagshavare och skattebefriade förbrukare som godkänts enligt lagen om alkoholskatt och därmed kan förutsättas bedriva verksamhet enligt alkohollagen [jfr 9 § alkoholförordningen (2010:1636)].⁹

Skatteverket hade i sitt remissvar avstyrkt att verket skulle utöva tillsyn över alkohollagens bestämmelser samt anfört att ett alternativ till tillsynsansvar kunde vara att verket anmälde misstänkta brott mot alkohollagen. Detta lyfts i propositionen fram såväl i fråga om tillverkning av sprit och alkoholdrycker som avseende handel med teknisk sprit.¹⁰ Regeringen uttalade att det inte skulle krävas någon särskild utredning från Skatteverkets sida utan att uppgiftsskyldigheten inträffar så snart det finns anledning att anta att ett förfarande som innebär brott mot alkohollagen föreligger. De uppgifter som Skatteverket förväntades lämna till FHI skulle därmed avse bl.a. misstankar om brottslig verksamhet.¹¹ Underrättelseskyldigheten infördes genom bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 16 § alkohollagen.

Vidare infördes i 9 kap. 10 § alkohollagen en underrättelseskyldighet för statliga och kommunala myndigheter att underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i alkohollagen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Bestämmelsen tillkom för att såväl tillsynsmyndigheten enligt alkohollagen (numera Folkhälsomyndigheten) som Skatteverket skulle ha möjlighet att ta del av andra myndigheters observationer. I propositionen uttalades att det på området för teknisk sprit finns ett stort behov att få del av iakttagelser från "fältet". Ett stort antal myndigheter kan tänkas göra observationer av betydelse för den ansvariga myndighetens föreskrifts- och tillsynsarbete på området. Bedömningen gjordes att en sådan underrättelseskyldighet inte borde begränsas enbart till att meddela tillsynsmyndigheten enligt alkohollagen, även Skatteverket kunde i sin kontrollverksamhet ha nytta av iakttagelser från fältet. Förslaget blev att det i alkohollagen skulle föreskrivas en skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om de får kännedom om något som kan

⁹ Prop. 2009/10:25 s. 128 f.

¹⁰ A. prop. s. 77 respektive s. 129.

¹¹ Prop. 2009/10:125 s. 76 f. och 128 f.

ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om teknisk sprit. Någon särskild utredning från dessa myndigheters sida ansågs inte behövlig, utan vad som avsågs var endast en underrättelse om i verksamheten gjorda iakttagelser.¹²

7.2.4 Syftet med bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen

Av författningskommentaren till 9 kap. 16 § alkohollagen framkommer att bestämmelsen tillkom i första hand för att komplettera tillsynen och kontrollen över handeln med teknisk sprit, men att den inte är begränsad bara till det. Brott som det kan vara fråga om är försäljning till någon som inte har rätt att köpa varorna, försäljning som görs av någon som inte har rätt till det, svinn av sprit eller alkoholdrycker som inte kan förklaras eller andra överträdelser av alkohollagens bestämmelser som Skatteverket upptäcker i sin skattekontroll.¹³

Det kan konstateras att det i propositionen saknas vägledning kring hur tillsynsmyndigheten förväntas agera när underrättelse om misstänkt brott sker.

7.3 9 kap. 16 § alkohollagen i praktiken

7.3.1 Folkhälsomyndighetens synpunkter

Inledning

Enligt utredningens direktiv har Folkhälsomyndigheten framfört att det är oklart hur myndigheten förväntas använda den information som man får in genom Skatteverkets underrättelseskyldighet i 9 kap. 16 § alkohollagen.¹⁴

Folkhälsomyndigheten har vid kontakter med utredningen utvecklat sin syn på problematiken. Innehållet i nedanstående avsnitt är en sammanfattning av myndighetens synpunkter.

¹² Prop. 2009/10:125 s. 129.

¹³ Jfr prop. 2009/10:125 s. 173. Som konstaterats ovan så framhålls underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § i propositionen även när det handlar om tillverkning av alkoholdrycker och sprit; jfr s. 76 f.

¹⁴ Jfr dir. 2016:80 s. 13.

Nuläget

Vid i genomsnitt två till tre tillfällen per år skickar Skatteverket underrättelse till Folkhälsomyndigheten enligt 9 kap. 16 § alkohollagen med anledning av att verket i sin kontrollverksamhet uppmärksammat olika typer av handlingar som man bedömer kan strida mot reglerna i alkohollagen. Folkhälsomyndigheten har hittills inte vidtagit några åtgärder vid dessa tillfällen, mot bakgrund av att det saknas vägledning i såväl författningstext som förarbeten kring vad man förväntas göra med underrättelserna.

Även om bestämmelsen främst är avsedd att komplettera myndighetens tillsyn och kontroll över handeln med teknisk sprit är bestämmelsen inte begränsad enbart till detta utan avser även andra överträdelser av alkohollagen som Skatteverket upptäcker vid sin kontroll.

Exempel på underrättelser som har inkommit:

1. Privat införsel där personen fört in en stor mängd alkoholdryck och där Skatteverket hyser tvivel om införseln verkligen avser införsel för personligt bruk.
2. Företag registrerade för distansförsäljning säljer alkoholdrycker till privatpersoner via internet. Varorna levereras från ett annat EU-land.
3. Införsel sker för försäljning till privatpersoner, utan att bolaget är partihandlare.
4. Partihandel sker utan att företaget har rätt till det, då det inte är godkänt som upplagshavare eller registrerat som varumottagare.
5. Försäljning av teknisk sprit till köpare som ej varit registrerad hos Skatteverket. Produkten bedömdes av verket vara fullständigt denaturerad och därmed undantagen från skatteplikt.
6. Destillationsutrustning saluförd på internet.

Diskussion

När det gäller privat införsel (1) ser inte Folkhälsomyndigheten att man har någon roll som tillsynsmyndighet. Vilken mängd alkoholdryck en person får föra in för privat bruk är inte reglerat i alkohol-

lagen. Det finns däremot referensnivåer i punktskattedirektivet och Tullverket kan tillämpa reglerna om transporttillägg, omhändertagande av alkoholvara m.m. enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Tullverket har också befogenheter enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

När det avser distansförsäljning (2) har distanshandel/distansförsäljning av alkoholdrycker utretts och är för närvarande under beredning inom Regeringskansliet. Folkhälsomyndigheten har inte tolkat sitt uppdrag som att det i nuläget omfattar tillsyn över denna handel.

Sammanfattningsvis menar Folkhälsomyndigheten att det är otydligt vad man ska göra med underrättelser från Skatteverket som avser områden som inte ingår i myndighetens omedelbara tillsyn, dvs. exempel (1), (2), (3) och (4) ovan. I dessa fall menar Folkhälsomyndigheten att det ligger närmare till hands att den myndighet som upptäcker att en juridisk eller fysisk person bryter mot bestämmelser i alkohollagen gör en polisanmälan.

Ett alternativ skulle kunna vara att Skatteverket samråder med Folkhälsomyndigheten när verket misstänker brott mot alkohollagen i ärenden av den typ som exempel (1)–(4) ovan omfattar, men att Skatteverket genomför polisanmälan eftersom verket har de uppgifter som ligger till grund för misstanken.

Avseende exempel (5) har Folkhälsomyndigheten ett omedelbart tillsynsansvar över försäljning av teknisk sprit. Myndigheten har möjlighet att samla in mer information från aktuellt företag och påbörja ett tillsynsärende för att utreda vad som skett och om det finns brister i efterlevnaden av lag eller föreskrifter. Är det ett möjligt brott mot alkohollagen gör Folkhälsomyndigheten en polisanmälan. Det är i dessa fall mer tydligt vad underrättelser enligt aktuell bestämmelse har för syfte.

När det gäller exempel (6) har Folkhälsomyndigheten tillsyn över tillverkare och även en möjlighet att medge undantag från reglerna om innehav av destillationsutrustning till den som ännu inte fått sitt beslut om godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare från Skatteverket. Här kan myndigheten utreda omständigheterna om misstanken gäller en näringsidkare som har rätt att tillverka sprit eller alkoholdrycker (det är endast den som har rätt

att tillverka sprit som får inneha destillationsutrustning) och följa upp medgivanden om innehav av destillationsutrustning. Medgivanden kan återkallas. I andra fall vid misstanke om brott mot bestämmelsen i 2 kap. 1 § alkohollagen kan Folkhälsomyndigheten inte tillföra ytterligare omständigheter till en polisanmälan, utöver de som Skatteverket redan iakttagit.¹⁵

Slutsatser

Folkhälsomyndighetens slutsats är att underrättelser enligt 9 kap. 16 § alkohollagen kan vara ett led i myndighetens omedelbara tillsyn över handel med teknisk sprit eftersom området är reglerat i myndighetens föreskrifter och då det inte är någon annan myndighet som har tillsyn över att dessa regler följs.¹⁶

I övriga fall leder en underrättelse från Skatteverket till att de åtgärder som står till Folkhälsomyndighetens förfogande är att polisanmäla på andrahandsuppgifter lämnade av Skatteverket. Folkhälsomyndigheten kanske kan komplettera med uppgifter från tillverkare och partihandlare, men dessa står även under Skatteverkets kontroll. Folkhälsomyndigheten har i dessa fall inte bemyndigande att föreskriva om regler utöver lagens bestämmelser.

Ett syfte med underrättelseskyldigheten skulle möjligen kunna vara att Folkhälsomyndigheten, mot bakgrund av sin särskilda kunskap om alkohollagen, ska fungera som en mellanhand för att göra en bedömning av om det finns skäl för att polisanmäla ett handlande. Ett alternativ skulle därför kunna vara att Skatteverket vid behov samråder med Folkhälsomyndigheten när de misstänker brott mot alkohollagen men att polisanmälan görs av verket.

En underrättelse skulle även kunna ge Folkhälsomyndigheten information som kan leda till uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning. Inte heller detta förutsätter dock att det är Folkhälsomyndigheten som gör polisanmälan.

¹⁵ I de fall då näringsidkaren är godkänd av Skatteverket har Skatteverket möjlighet att återkalla godkännandet om näringsidkaren inte längre uppfyller kraven på lämplighet eller missköter sina åligganden.

¹⁶ Såväl reglerna i alkohollagen i fråga om teknisk sprit som Folkhälsomyndighetens föreskrifter på området.

7.3.2 Skatteverkets roll

I enlighet med vad som konstaterats ovan består Skatteverkets roll enligt 9 kap. 16 § alkohollagen i att underrätta Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i alkohollagen.

Mot bakgrund av vad man kan utläsa av förarbetena till alkohollagen förefaller underrättelseskyldigheten ha tillkommit efter Skatteverkets förslag och som ett alternativ till ett utökat tillsynsansvar över alkohollagens bestämmelser om tillverkning av sprit och alkoholdrycker samt försäljning av teknisk sprit, vilket Skatteverket tydligt avstyrkt i sitt remissvar. Regeringen uttryckte förståelse för verkets ståndpunkt i fråga om tillsynansvaret. Det krävs inte heller någon särskild utredning från Skatteverkets sida utan uppgiftsskyldigheten inträffar så snart det finns anledning att anta att ett förfarande som innebär brott mot alkohollagen föreligger.¹⁷

7.3.3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis har följande framkommit i fråga om underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen:

- Underrättelseskyldigheten förefaller ha tillämpats i mycket begränsad omfattning av Skatteverket. Enligt Folkhälsomyndigheten rör det sig om två till tre tillfällen per år.
- Folkhälsomyndigheten har sedan lagens ikraftträdande egentligen inte vidtagit några åtgärder med anledning av underrättelserna från Skatteverket.
- Det är främst i fråga om teknisk sprit som underrättelseskyldigheten har en omedelbar betydelse i dag. Folkhälsomyndigheten kan även återkalla ett medgivande till innehav av destillationsutrustning om Skatteverket t.ex. upptäcker att ett företag som innehar en sådan utrustning har påbörjat sin tillverkning innan verket godkänt denne som upplagshavare. I övriga ärenden har Folkhälsomyndigheten egentligen ingen möjlighet att vidta åtgärder annat än genom polisanmälan.

¹⁷ Prop. 2009/10:125 s. 128 f.

7.4 Överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 16 § ska utgå ur alkohollagen.

Bedömning: Mot bakgrund av att underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen har använts i så begränsad omfattning och inte lett till några åtgärder och då det även finns andra bestämmelser i alkohollagen, framför allt i 9 kap. 10 §, som förefaller kunna uppfylla dess syfte, bedömer utredningen att det inte längre finns något behov av att behålla 9 kap. 16 § alkohollagen.

7.4.1 Behovet av underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen

Utredningens uppdrag i denna del är att se över och bedöma om Skatteverkets underrättelseskyldighet fyller en funktion och, om så är fallet, föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Folkhälsomyndigheten har uppgett till utredningen att behovet av denna regel egentligen bara kan kopplas till tillsynen och kontrollen av teknisk sprit, där myndigheten är ensamt ansvarig för tillsyn och kontroll enligt alkohollagen. I övriga fall är det polisanmälan som kan bli aktuell och då menar Folkhälsomyndigheten att det är oklart vad man vinner på att Skatteverket underrättar myndigheten i stället för att polisanmäla direkt, eller möjligen polisanmäla efter samråd med Folkhälsomyndigheten. I detta sammanhang kan konstateras att tillsyn och tillämpning av alkohollagen huvudsakligen ligger under Folkhälsomyndighetens ansvars- och kompetensområde, men att det finns vissa undantag. Skatteverket har exempelvis till uppgift att utöva tillsyn över partihandelsbestämmelserna i 4 kap. 2 § alkohollagen. Skatteverkets främsta ansvars- och kompetensområde är dock skatter, inte tillämpning av alkohollagen. Att bedöma om ett handlande enligt alkohollagen ska polisanmälas är därför inget som kan antas falla sig naturligt för Skatteverket. I propositionen om alkohollagen uttrycks det också tydligt att det inte är tanken att Skatteverket ska genomföra någon utredning utan verket ska endast underrätta Folkhälsomyndigheten när det finns misstanke om brott. Det förefaller vara emot själva underrättelsesystemets uppbyggnad att ålägga Skatteverket ytterligare uppgifter i detta.

Det rör sig i dagsläget om ett fåtal tillfällen per år då anmälan om misstänkt brott sker och av dessa fall förefaller flertalet inte ha koppling till handel med teknisk sprit. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det finns ett tillräckligt starkt behov av underrättelseskyldighet för Skatteverket i fråga om misstänkt brott mot alkohollagen för att det ska krävas en separat bestämmelse om detta. Folkhälsomyndigheten har till utredningen även framfört att man anser att det behov som kan finnas av att få underrättelser i fråga om överträdelse som har med teknisk sprit att göra bör kunna uppfyllas av den allmänna underrättelseskyldighet som föreläggs myndigheter i 9 kap. 10 § alkohollagen. Vidare kan konstateras att det finns en generell princip om att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning detta kan ske, vilket bland annat kommer till uttryck i 6 § förvaltningslagen (1986:223).

Underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen skulle kunna innebära att Folkhälsomyndigheten fick kännedom om problem med tillämpningen av alkohollagen. Denna möjlighet utgör dock inte skäl nog för att bestämmelsen ska anses fylla en sådan funktion att den bör behållas, förutsatt att det finns andra möjligheter för Folkhälsomyndigheten att få del av information om handel med teknisk sprit.

7.4.2 Underrättelseskyldigheten i 9 kap. 10 § alkohollagen

Som konstaterats ovan föreskrivs i 9 kap. 10 § alkohollagen att statliga och kommunala myndigheter ska underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 6 kap. om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Bestämmelsen tillkom för att såväl tillsynsmyndigheten enligt alkohollagen (numera Folkhälsomyndigheten) samt Skatteverket skulle ha möjlighet att ta del av andra myndigheters observationer.¹⁸

Av författningskommentaren till paragrafen framkommer att bestämmelsen var ny för alkohollagen (2010:1622) och att den är en del av det kontrollsystem som behövs i och med den nya reglering av handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som

¹⁸ Prop. 2009/10:125 s. 129.

tillkom. De uppgifter som det kan vara fråga om är sådana som kan behövas i tillsynsverksamhet. Det kan också avse information om att något alkoholhaltigt preparat har börjat missbrukas eller att denatureringen inte är tillräcklig för att förhindra missbruk.¹⁹

Utredningen kan inte se annat än att det behov som Folkhälsomyndigheten kan ha av att få information som rör handel med teknisk sprit bör kunna uppfyllas redan genom denna bestämmelse. Som utredningen uppfattar bestämmelsen avser den information från samtliga statliga myndigheter som får del av sådan information, därmed också Skatteverket.

Här kan noteras att Folkhälsomyndigheten har framfört till utredningen att myndigheten anser att det även finns ett behov av en mer generell underrättelseskyldighet, om tillämpningen av alkohollagens bestämmelser i stort.

7.4.3 Utredningens förslag

Sammanfattningsvis finner utredningen att det finns övervägande skäl för att underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen bör utgå. Den allmänna underrättelseskyldigheten för statliga och kommunala myndigheter som föreskrivs i 9 kap. 10 § alkohollagen i fråga om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat bör vara tillräcklig för att uppnå det informationsbehov som Folkhälsomyndigheten bedömer kan finnas i fråga om teknisk sprit.²⁰ Det framstår även som effektivare för att upptäcka och lagföra brott mot alkohollagen att den myndighet som gör iakttagelser om misstänkt brottslighet vänder sig direkt till polisen med en anmälan. Vid den slutsatsen finns det inte heller någon anledning att se över hur syftet med underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen kan tydliggöras.

Utredningen förutsätter härvid att samtliga myndigheter som i sin verksamhet stöter på ett handlande som kan misstänkas utgöra ett brott mot alkohollagen, eller mot någon annan lagstiftning, polis-anmäler detta.

¹⁹ A. prop. s. 172.

²⁰ Här kan noteras att det enligt 9 kap. 14 § andra stycket alkohollagen finns en skyldighet även för tillståndshavare, tillverkare, partihandlare och den som bedriver handel med teknisk sprit att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistisk över verksamhet enligt alkohollagen.

Folkhälsomyndighetens ovan nämnda önskemål om en mer generell underrättelseskyldighet för statliga och kommunala myndigheter omfattas inte av utredningens uppdrag. Det är dock en sådan fråga som lämpligen kan övervägas vid en framtida, bredare, översyn av Folkhälsomyndighetens uppdrag enligt alkohollagen.²¹

²¹ Om behovet av en bredare översyn av Folkhälsomyndighetens uppdrag enligt alkohollagen; se vidare i kapitel 4.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Utredningsuppdraget¹

Utredningens uppdrag i den del som avser slutbetänkandet har dels varit att analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur marknadsföring via digitala medier kan begränsas i syfte att skydda barn och unga mot att exponeras för marknadsföring av alkohol, dels att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för en förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning. Uppdraget beskrivs närmare i kapitel 2.

Vad avser marknadsföringsdelen ska utredningen lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier. Utgångspunkt ska tas i det arbete som genomfördes av Tillsynsutredningen och den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland och inom EU. Uppdraget omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Avseende de frågor som rör tillämpningen av alkohollagen kan man urskilja fyra delfrågor vilka avser 1) tillverkning utanför skatteupplag, 2) egenkontroll och tillstånd i fråga om folkölsförsäljning, 3) översyn av begreppen ”lokal” och ”visst avgränsat utrymme” i fråga om servering och catering samt 4) Skatteverkets underrättelseskyldighet vid misstanke om brott mot alkohollagen.

¹ Se närmare utredningens direktiv 2016:80.

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det finns skäl att:

1. föreslå en reglering av vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och då lagring sker utanför ett skatteupplag samt överväga administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet samt bedöma och, om det finns behov av det, föreslå förändring eller förtydligande i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare
2. se över och om det finns skäl föreslå hur bestämmelserna om egenkontroll och tillståndsplikt i alkohollagen och tobakslagen på lämpligt sätt kan bli mer samstämmiga,
3. se över begreppen ”lokal” respektive ”visst avgränsat utrymme” och bedöma om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning samt
4. se över och bedöma om Skatteverkets underrättelseskyldighet till Folkhälsomyndigheten fyller en funktion och i så fall föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Utredningens närmare överväganden kring de olika delfrågorna återfinns i kapitel 3–7.

8.2 Utredningens förslag

8.2.1 Reglering av marknadsföring via digitala medier

Utredningen föreslår att vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (enligt det författningsförslag som utredningen lagt fram i delbetänkandet, SOU 2017:59) till konsumenter får inte kommersiella annonser i sociala medier användas. Vad som avses med ”kommersiella annonser” respektive ”sociala medier” har utvecklats ytterligare i avsnitt 3.3 och 3.17.

Det föreslås även att överträdelse av detta förbud ska kunna leda till att marknadsstörningsavgift enligt 29 § marknadsföringslagen (2008:486) åläggs. Närmare överväganden återfinns i avsnitt 3.18.

8.2.2 Förtydligande av alkohollagen i vissa avseenden

Tillverkning utanför skatteupplag

Utredningen föreslår att godkända upplagshavare endast ska tillåtas tillverka sprit och spritdrycker [enligt 2 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622)] samt vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker (enligt 2 kap. 3 § alkohollagen) inom godkänt skatteupplag. Utredningen föreslår vidare att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om hur sådana lokaler ska vara utformade.

Utredningen föreslår vidare att det ska införas en bestämmelse om att tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inte får påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten. Vidare föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan.

Närmare överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 4.5 och 4.6.

Egenkontroll och tillståndsplikt

Utredningen anser att den nuvarande anmälningsplikten vid folkölsförsäljning bör behållas och föreslår därför ingen ändring som innebär tillståndsplikt. Däremot föreslås att det ska införas lagstadgat krav på ingivande av egenkontrollprogram.

Närmare överväganden finns i avsnitt 5.5 och 5.6.

Begreppen "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme"

Utredningen föreslår i denna del att i fråga om så kallat cateringtillstånd ska servering även vara tillåten i annat avgränsat utrymme i anslutning till lokalen.

Närmare överväganden angående dessa frågor finns i avsnitt 6.5.

Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

Utredningen föreslår att Skatteverkets underrättelseskyldighet gentemot Folkhälsomyndigheten i fråga om misstänkt brott mot alkohollagen utgår (jfr 9 kap. 16 §).

Närmare överväganden angående dessa frågor finns i avsnitt 7.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 september 2019.

Utredningen bedömer att det mot bakgrund av den tid som tillverkning av alkoholdrycker kan ta med olika moment av t.ex. jäsnings, lagring etc. är lämpligt att bestämmelserna om att godkända upplagshavare endast får tillverka sprit och spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker i godkänt skatteupplag tillämpas på tillverkningsprocesser som påbörjats efter ikraftträdandet.

Närmare överväganden om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 9. EU-rättsliga regler med bäring på detta behandlas nedan under avsnitt 8.8.

8.3 Alternativa lösningar

8.3.1 Utgångspunkter

Den stora frågan som utredningen har behandlat i slutbetänkandet är den om begränsning av marknadsföring i digitala medier. Uppdraget har varit att lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier (jfr avsnitt 3.3.4 för resonemang kring definitionen ”digitala medier”). Utgångspunkten skulle enligt direktiven vara det arbete som genomfördes av Tillsynsutredningen samt den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland och inom EU.

Som angetts ovan i 8.2.1 har utredningen valt att föreslå att det ska bli förbjudet med marknadsföring av alkohol genom kommersiella annonser i sociala medier. En överträdelse av förbudet ska kunna föranleda marknadsstörningsavgift. Utredningen valde en väg som man, mot bakgrund av den omfattande användningen av sociala medier hos barn och unga, bedömer kan minska marknadsföringen av alko-

hol samt även påverka konsumtionen av alkohol hos barn och unga, på såväl kort som längre sikt.²

Vad avser de fyra mindre delområdena handlar det framför allt om förtydliganden av alkohollagen och det har, enligt utredningens bedömning, inte funnits så många alternativ att välja mellan för att uppnå det mål som direktiven ger uttryck för.

Vi kommer nedan att avseende fyra av delfrågorna redogöra för nollalternativet, dvs. att ingen förändring föreslås (8.3.2), respektive för de förslag som utredningen lägger fram (8.4 och framåt). För den femte delfrågan redogör vi först för ett alternativ med tillståndsplikt (8.3.3) och sedan för det alternativ utredningen lägger fram, vilket mer blir att jämställa med nollalternativet (8.4 och framåt).

8.3.2 Nollalternativet

Marknadsföring

Nollalternativet skulle innebära att samma regler som gäller i dag skulle fortsätta att gälla. Det skulle alltså finnas möjlighet att bl.a. med hjälp av måttfullhetsregeln och den särskilda regeln om förbud mot marknadsföring i förhållande till barn och unga i 7 kap. 1 § alkohollagen försöka komma åt även de nya fenomen som marknadsföring av alkohol i sociala medier innebär. Som Konsumentverket har påpekat är det dock svårt att utöva tillsyn och det finns hittills inte mycket praxis som är inriktad mot sociala medier.

I enlighet med vad utredningen har redogjort för tidigare i slutbetänkandet (jfr kapitel 3) ökar användningen av internet i allmänhet och sociala medier i synnerhet och utvecklingen visar inga tecken på att avta. Samtidigt har investeringarna i marknadsföring ökat, även i fråga om alkohol, och det finns forskning som ger evidens för att marknadsföring av alkohol på sociala medier har påverkan på såväl ungas attityder till som konsumtion av alkohol. Det handlar om såväl konsumtionsmönster, tiden för alkoholdebut som förhöjd konsumtion, både på kort och längre sikt.³

² Jfr bl.a. redogörelsen för olika forskningsartiklar m.m. i avsnitt 3.6.5.

³ Jfr även här avsnitt 3.6.5.

Detta sammantaget gör att det förefaller som att nollalternativet skulle leda till att marknadsföringen ökar, eller i vart fall inte dämpas, vilket riskerar att leda till en ökad alkoholkonsumtion.

Tillverkning utanför skatteupplag

Nollalternativet i fråga om tillverkning utanför skatteupplag skulle innebära att tillverkning och lagring reglerades som i dag, dvs. att det finns regler som Skatteverket har föreskrivit avseende bl.a. säkerhet och larm för lokalerna, inom ramen för godkända upplagshavares tillverkning i sina skatteupplag. Eftersom de flesta aktörer förefaller tillverka inom skatteupplag är det inte säkert att det skulle bli så stor skillnad jämfört med det förslag som utredningen lägger fram. Däremot kommer alkohollagen med utredningens förslag att bli mer konsekvent.

Vad avser registerskyldigheten skulle Folkhälsomyndigheten liksom i dag få utgå ifrån de uppgifter som Skatteverket lämnar i fråga om upplagshavare och skattebefriade förbrukare, i kombination med den information som myndigheten kan få när man själv begär in uppgifter från tillverkare samt den information som man får tillgång till vid en eventuell tillsyn. Eftersom informationen som Skatteverket lämnar i första hand avser förhållandena vid ”godkännandetidpunkten” riskerar Folkhälsomyndigheten att vid ett nollalternativ inte få tillgång till aktuell information om tillverkning.

Begreppen ”lokal” respektive ”visst avgränsat utrymme”

Om ingen förändring skulle föreslås i fråga om förtydligande av bestämmelserna om framför allt catering skulle det finnas fortsatt risk för tillämpningsproblem och att liknande fall behandlas olika av kommunerna. Dagens regler har visat sig väcka frågor hos både branschen och tillsynsmyndigheterna om hur tillämpning ska ske.

Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

Om bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen skulle kvarstå, vilket är nollalternativet, är det troligt att Skatteverket även fortsättningsvis skulle anmäla cirka två till tre misstänkta brott mot alkohollagen per år till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten utreder inte brott. Med nollalternativet befasts en ordning som har visat sig vara otillfredsställande.

8.3.3 Tillståndsalternativet i fråga om folkölsförsäljning

Vad avser frågan om folkölsförsäljning ska vara föremål för anmälan (som i dag) eller tillstånd (vilket föreslås i fråga om tobak) föreslår utredningen nollalternativet (dvs. ingen förändring). Här redogörs därför för vad införandet av ett tillståndssystem skulle kunna komma att betyda, för att ha ett alternativ att jämföra med.

Som redogjorts för i kapitel 5 föreslås en tillståndsplikt för tobaksförsäljning av Tobaksdirektivsutredningen (SOU 2016:14). Man konstaterar bland annat att ett tillståndsförfarande i grunden är mer administrativt betungande än ett anmälningsförfarande. Föreslår man ett införande av tillståndssystem får man t.ex. räkna med ökade administrativa kostnader, såväl för företaget som för tillståndsmyndigheter. En fördel som kan uppnås är att det på förhand, innan försäljningen kommer igång, genom ett tillståndssystem går att granska och avhjälpa eventuella brister. Vid misskötsamhet finns det också möjlighet att varna eller återkalla tillstånd.

Vi har vid en samlad bedömning funnit att övervägande skäl talar för att låta nuvarande system bestå (se närmare överväganden i 5.5). Vi har då vägt in att det har visat sig att motsvarande problem som på tobaksområdet i fråga om försäljning till ungdomar eller med smugglade varor inte finns avseende folköl.

I fråga om egenkontrollprogrammet föreslår utredningen att det ska bli lagstadgat att inge ett sådant. Ett nollalternativ skulle mest troligt innebära att de stora aktörerna även fortsättningsvis ingav programmen medan andra aktörer, oftast mindre, enskilda handlare, inte skulle göra det. Detta skulle fortsätta innebära att kommunerna i vissa fall krävde in egenkontrollprogram inför tillsyn och i andra fall att tjänstemännen fick komma mindre förberedda i ett tillsynsärende och ta del av egenkontrollprogrammet på plats.

8.4 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen påverkar i första hand de myndigheter i Sverige som övervakar marknadsföring av alkohol, folkölsfrågor, tillverkning av sprit och alkoholdrycker enligt alkohollagen samt beviljande av catering-tillstånd. Även vissa näringsidkare samt konsumenter påverkas. Barn och unga som grupp påverkas framför allt av den strängare regleringen av marknadsföringen.

När det gäller de offentliga finanserna bedömer utredningen att förslagen kan få konsekvenser för Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, kommuner, länsstyrelser och Sveriges domstolar.

8.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna

Bedömning: Förslagen i fråga om marknadsföring får en positiv samhällsekonomisk effekt i den mån de bidrar till att minska den totala alkoholkonsumtionen eller i vart fall till att hindra att den ökar, framför allt när det gäller barn och unga.

Övriga förslag kan i vissa delar bidra till en tydligare reglering, vilket också bör ha en positiv samhällsekonomisk effekt bl.a. genom att det underlättar förutsebarheten för såväl näringsidkare som tillsynsmyndigheter.

Förslagen bedöms medföra vissa kostnader för Folkhälsomyndigheten samt för Sveriges domstolar. Kostnaden för Sveriges domstolar bör inte bli större än att den kan hanteras inom befintliga ramar.

Folkhälsomyndighetens kostnader för bl.a. utarbetandet av anmälningsblanketter samt informationsinsatser bedöms kunna finansieras inom givna resurser inom utgiftsområde 9.

8.5.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget om att förbjuda marknadsföring av alkohol genom kommersiella annonser i sociala medier gör att marknadsföringen av alkohol på internet till viss del begränsas. Tanken bakom att begränsningen formulerats på detta sätt har delvis att göra med att

barn och unga är överrepresenterade i dessa forum och att det interaktiva inslaget i sociala medier förefaller tilltala och påverka särskilt unga på ett märkbart sätt. Det har även handlat om att underlätta tillsynen av marknadsföringen. Alkoholkonsumtionen bland unga har gått ned de senaste åren. Genom de förslag som läggs fram i marknadsföringsdelen är avsikten att alkoholkonsumtionen bland unga ska vara fortsatt låg och förhoppningsvis sänkas för att skadorna orsakade av alkohol ska hållas på ett minimum, vilket är positivt ur ett samhällsperspektiv och helt i linje med den alkoholpolitik som förs i Sverige.

Vad avser tillverkning utanför skatteupplag kan utredningen inte se några större samhällsekonomiska konsekvenser med de förslag som lämnas, eftersom de flesta aktörer som tillverkar sprit och alkoholdrycker förefaller tillverka inom skatteupplag. Dock finns det en lucka som täpps till genom att det vid ikraftträdandet av de förslag som lämnas inte längre kommer att finnas någon möjlighet till oreglerad tillverkning av alkoholdrycker i fråga om säkerhet i lokalerna m.m. Detta bidrar till minskad risk för avledning av alkoholhaltiga drycker utanför de system som i dag finns för detaljhandel (Systembolaget), servering och partihandel, vilket är positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vad avser de förslag som läggs fram för att underlätta Folkhälsomyndighetens registerskyldighet är dessa avsedda att förbättra tillsynsmöjligheterna enligt alkohollagen, vilket måste anses vara positivt ur en samhällsekonomisk synvinkel. Uppskattade konsekvenser för företag redogörs för under avsnitt 8.6.

I fråga om folkölen föreslår utredningen att anmälningssystemet bibehålls, vilket inte förväntas ha någon samhällsekonomisk påverkan. Att det blir lagstadgat med ingivande av egenkontrollprogram kanske skulle kunna anses innebära en onödig reglering av ett system som i grunden fungerar. Utredningen menar dock att det är en fördel att samma regler gäller i fråga om egenkontrollprogram som för tobak och e-cigarett, särskilt eftersom reglerna ofta berör samma handlare.⁴ Detta bör sammantaget ha en positiv samhällsekonomisk effekt enligt utredningens bedömning.

⁴ Här kan noteras att ett lagkrav i fråga om ingivande av kontrollprogram infördes i den nya lagen om e-cigarett (SFS 2017:425). Vidare föreslås i SOU 2016:14 att det även vid införande av tillståndssystem för försäljning av tobak ska kvarstå ett lagkrav på ingivande av egenkontrollprogram.

I fråga om den översyn som har gjorts i fråga om ”lokal” respektive ”visst avgränsat utrymme” samt de förslag som har lagts fram är tanken att tillämpningen av reglerna ska göras enklare, att oförsägarheten ska minimeras samt att liknande fall ska behandlas lika i olika kommuner. Detta sammantaget bedöms ha positiva samhällsekonomiska effekter.

Vad gäller Skatteverkets underrättelseskyldighet gentemot Folkhälsomyndigheten om misstänkta brott mot alkohollagen handlar det i dag om ytterst få fall om året och det vidtas inte några åtgärder med anledning av detta. Förutsatt att de andra källor till information som finns används bör borttagandet av underrättelseskyldigheten därför inte få några samhällsekonomiska konsekvenser såvitt utredningen kan bedöma.

8.5.2 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Konsumentverket

Förslaget som handlar om marknadsföring är det som berör Konsumentverkets verksamhetsområde. Konsumentverket har bedömt att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för verket. Det föreslagna förbudet torde snarast underlätta verkets tillsyn. Inte heller förslaget att en överträdelse kan sanktioneras med marknadsstörningsavgift bör medföra några konsekvenser då detta endast lär bli aktuellt i undantagsfall.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten bedömer att de förslag som utredningen lägger fram i slutbetänkandet innebär att myndigheten kommer att få nya arbetsuppgifter enligt följande. 1) Föreskrifter om tillverkning utanför skatteupplag. 2) Föreskrifter om anmälan om tillverkning. 3) Utveckling av anmälningsblanketter. 4) Informationsinsats till företagare och tillsynsmyndigheter om nya bestämmelser. 5) Utvecklande av myndighetens centrala register för tillsyn, uppföljning och utvärdering för hantering av de nya uppgifterna för tillsyn inom tillverkning. 6) Ta fram rutiner och processer för att genomföra omedelbar

tillsyn på området tillverkning utanför skatteupplag samt hantering av anmälningar från samtliga tillverkare.

Enligt förslaget ska Folkhälsomyndigheten utforma föreskrifter om tillverkning av alkohol i fråga om den som har godkänts som skattebefriad förbrukare av Skatteverket. Det innebär kostnader för utformandet av föreskrifter samt efterföljande informationsinsatser allmänt och riktat till den som ska tillämpa föreskrifterna. Detta kräver att myndigheten kan identifiera dessa tillverkare samt att myndigheten tar fram rutiner för den omedelbara tillsynen.

Myndigheten ska vidare föreskriva om anmälan om tillverkning vilket kräver utvecklandet av anmälningsblanketter, vilket genererar kostnader för framtagande av regler, blanketter och informationsinsatser till följd av nya föreskrifter. Det krävs även utvecklingsarbete av Folkhälsomyndigheten för att skapa en funktion i det centrala registret där myndigheten kan registrera anmälningar från tillverkare samt följa upp anmälningarna.

Folkhälsomyndigheten bedömer också att man behöver genomföra informationsinsatser gentemot andra tillsynsmyndigheter. Det är främst Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner som behöver ha god kännedom om regler som styr tillverkning av alkohol eftersom dessa myndigheter vid tillsyn inom sina respektive uppdrag kan iaktta sådant som har betydelse för Folkhälsomyndighetens omedelbara tillsyn över tillverkning av alkohol.

Folkhälsomyndigheten räknar med att det initialt tillkommer en kostnad för myndigheten för de nya arbetsuppgifterna med 2 500 000 kronor. Kostnaden inkluderar två årsarbetskrafter under ett år, varav en av dessa årsarbetskrafter krävs långsiktigt för det fortsatta löpande arbetet och motsvarar en fortsatt årlig kostnad av 1 000 000 kronor.

Det beräknas alltså bli fråga om engångskostnader om 2 500 000 kronor samt, efter det första året, löpande kostnader om 1 000 000 kronor årligen. De initiala kostnaderna bedöms kunna finansieras inom ramen för givna resurser inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Detta skulle kunna ske t.ex. under det anslag som för närvarande benämns 6:2 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel.

Kostnaden för en ytterligare årsarbetskraft är i och för sig begränsade. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom ramen för givna resurser till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndighet-

en har ett omfattande uppdrag med övergripande tillsyn och stöd på många områden. Även om en enstaka kostnadspost inte bedöms vara särskilt stor och därför ska hanteras inom befintlig ram kan den sammanlagda kostnaden för de olika delar som ingår i myndighetens tillsynsansvar vara betydande. Detta måste beaktas vid den samlade bedömningen av de resurser som ställs till Folkhälsomyndighetens förfogande.⁵

Länsstyrelser

Länsstyrelserna har tillsynsansvar inom länet i enlighet med alkohollagen och ska även biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

De förslag som utredningen har lämnat har till syfte att underlätta, framför allt kommunernas, tillsyn. Detta kan snarast antas påverka även länsstyrelserna positivt i deras tillsynsansvar. Utredningen kan inte se att någon av de föreslagna ändringarna skulle påverka länsstyrelserna negativt; vare sig ekonomiskt eller administrativt. (Jfr nedanstående avsnitt om kommunerna.)

Kommuner

De delfrågor som berör kommunerna är folkölsfrågorna samt frågorna som har att göra med cateringtillstånd. I båda dessa frågor har utredningen lämnat förslag som syftar till att underlätta kommunernas arbete, dels genom att egenkontrollprogrammen nu alltid måste inges och dels genom att förtydliga att även viss servering utomhus är tillåten vid cateringverksamhet.

Det kan mot den bakgrunden inte förväntas några kostnadsökningar för kommunerna och inte heller någon ökad administration, vilket till också stöds av vad kommunerna själva har gett uttryck för vid samråden.

⁵ Jfr här även de resursbehov som har redogjorts för i delbetänkandet, SOU 2017:59.

Sveriges domstolar

Enligt utredningens bedömning är det främst förslaget om förbud på marknadsföringsområdet som kan komma att föranleda påverkan på domstolarna eftersom det kan bli fråga om domstolsprövning av dessa. Enligt Konsumentverkets uppfattning kommer det endast att bli aktuellt med marknadsstörningsavgift i undantagsfall. Konsumentverket har inte heller uppskattat att förslagen i övrigt kommer att påverka resursbehov etc. hos verket.

Även om det inte blir fråga om marknadsstörningsavgift i så många fall kan det komma att bli en högre belastning på domstolarna, i vart fall under en övergångsperiod. Det kan finnas en risk för en ”anpassningsperiod” under vilken Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO) anser sig behöva driva fler tillsynsärenden till domstol utifrån den nya, restriktivare regleringen. Det skulle å andra sidan kunna vara så att förbudet i sig gör att det inte finns ett sådant behov, då ett förbud kanske leder till att näringsidkarna väljer att rätta sig frivilligt vilket leder till att rättsliga åtgärder inte behöver vidtas. Några mål som avser gränsdragningen för kommersiell annons i sociala medier kan under alla förhållanden förväntas. Vidare har Konsumentverket ännu inte drivit några mål i domstol som avser bildregeln eller särskild måttfullhet i sociala medier. Sammantaget kan man mot denna bakgrund förvänta sig en viss ökning av mål i domstol, rimligtvis bör det dock inte röra sig om särskilt många.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att domstolarna inte kommer att påverkas i någon större omfattning av de marknadsföringsrättsliga förslagen. Förändringarna kan dock, i vart fall under en övergångsperiod, tänkas innebära något högre arbetsbelastning samt ökade kostnader. Utredningen bedömer dock att kostnaderna inte blir större än att de kan hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Övriga delförslag kan enligt utredningens mening inte förväntas ha någon påverkan på domstolarna.

8.6 Konsekvenser för företag

8.6.1 Marknadsföringsfrågorna

Generellt

De företag som utredningen menar i första hand kommer att påverkas av det föreslagna förbudet är olika typer av producenter (av öl, vin och sprit), sprit- och vinleverantörer, och annonsföretag. Enligt uppgifter som utredningen har fått ta del av genom Systembolaget finns det knappt 300 aktiva ölbryggerier, 26 vinproducenter⁶ och 60 spritproducenter.⁷ Bland producenterna finns det företag av olika storlekar med produktion i stor respektive liten skala. Till exempel kan det vara intressant att notera att Sveriges Bryggerier uppger att organisationens medlemmar (omkring 40 företag) producerar cirka 96 procent av all öl, cider, vatten och läsk i landet.⁸ Samtidigt finns Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier som samlar en del av de svenska småbryggerierna⁹ och även ett stort antal fristående (oftast mindre) aktörer.

Om utredningens förslag genomförs kommer företagen inte att kunna använda sig av kommersiella annonser för alkohol i sociala medier. Detta innebär att deras möjligheter till marknadsföring begränsas. När det gäller spritdrycker skapas genom förslaget mer av teknikneutralitet i och med att sådana annonser redan är förbjudna i dag enligt 7 kap. 4 § alkohollagen när det gäller periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämpliga.

Det förefaller oklart hur stora konsekvenserna av förslaget kan komma att bli. Enligt uppgifter från branschen når t.ex. en tidningsannons ut till fler konsumenter än vad marknadsföring via digitala medier gör. Det kommer fortfarande att vara möjligt för företagen att marknadsföra sina produkter på internet genom att t.ex. använda sig av hemsidor och annonser i tidningarnas nätupplagor. Företagen kan dock komma att påverkas på så sätt att annonskostnaderna kan

⁶ Ej inräknat producenter av glögg, frukt- och bärvin eller mjöd.

⁷ Uppgifterna avser förhållandena i september 2017. Uppgifterna avser producenter i Sverige och de producenter som också är leverantörer till Systembolaget. Det kan utöver dessa finnas ytterligare ett antal producenter i Sverige som Systembolaget inte har kännedom om eller affärsrelation med som t.ex. enbart levererar till restauranger.

⁸ sverigesbryggerier.se/om-oss/bryggerier/

⁹ www.sverigessmabryggerier.se/om/ Enligt uppgift på hemsidan 2017-12-11 är antalet medlemsföretag 36 stycken.

bli större än vad de är i dag eftersom man i vissa fall kanske väljer att använda sig av ett alternativt medium som är mer kostsamt än vad sociala medier är.

Eftersom alkohol är en sådan vara där konsumtionen direkt påverkar folkhälsan menar utredningen att skälen är så starka att det är legitimt att genomföra begränsningar, så länge dessa inte är långtgående. Utredningen bedömer att de begränsningar som föreslås inte är oproportionerligt stora med hänsyn till folkhälsan.

Små företag

Vad avser små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags kan framhållas följande. Det förefaller, i vart fall enligt den undersökning som benämns OMA och som redogörs för i avsnitt 3.6.1, som att en del mindre aktörer, t.ex. så kallade mikrobryggerier, i viss utsträckning använder sig av sociala medier för att marknadsföra sig, genom att lägga ut bilder på tillverkning etc. Detta kommer alltså att vara möjligt, dock beroende på hur utformningen ser ut (se mer om dessa resonemang i avsnitt 3.17 samt i författningskommentaren, kapitel 10). Det finns även fortsättningsvis möjligheter för företagen att använda sig av marknadsföring på hemsidor.

Att kommersiella annonser för alkohol i sociala medier förbjuds skulle kunna påverka mindre aktörer på ett mer djupgående sätt eftersom de normalt inte har samma ekonomiska muskler för att använda t.ex. annonsering i tidningar som större aktörer har och kanske därför är hänvisade till att använda sig av vägar som sociala medier i större utsträckning. Det kan också vara så att det kräver mer resurser av de mindre företagen att t.ex. ordna en hemsida. Sammantaget menar utredningen att det är troligt att mindre företag kommer att påverkas mer än större av den föreslagna begränsningen. Å andra sidan kan det förekomma små aktörer, som t.ex. vissa mikrobryggerier, som inte har något intresse av att växa ytterligare, vilket kan innebära att de inte alls påverkas av förslagen. Det är t.ex. fallet om ett mikrobryggeri säljer direkt till restauranger med serveringstillstånd utan att gå via Systembolaget och redan har en upparbetad kundkrets.

Mot bakgrund dels av att det även fortsättningsvis kommer att gå att använda internet för att nå ut med information, dels då skälet för den begränsning som föreslås har sin grund i folkhälsosyn menar utredningen att inte heller påverkan på de små företagen utgör något bärande skäl för att avstå från förslaget om begränsning.

8.6.2 Övriga frågor

Tillverkning utanför skatteupplag

Utredningen föreslår att godkända upplagshavare endast får tillverka inom skatteupplag. Vidare föreslås att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om hur sådana lokaler ska vara utformade. Syftet är att i fråga om tillverkning försöka uppnå en likvärdig reglering.

Efter samtal dels med bryggeribranschen, dels med tillsynsmyndigheterna menar utredningen att det inte kan förväntas någon påverkan på de större aktörerna på marknaden. För mindre aktörer är det något mer oklart. Det kan dock konstateras att tillverkning utanför skatteupplag förefaller förekomma i så pass liten omfattning att det inte kan röra sig om annat än ytterst begränsad påverkan.

Förslagen innefattar att det ska införas en bestämmelse om att tillverkning inte får påbörjas innan verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan. Detta är förslag som kan antas påverka samtliga företag som tillverkar alkoholdrycker, dels i form av ökad administration, dels i form av något ökade kostnader för anmälningsförfarandet och kanske även för att informera sig om de föreskrifter som kan förväntas komma på lite längre sikt.

Även i detta avseende skulle man kunna tänka sig att kostnaderna blev proportionellt högre för mindre företag som har färre resurser att avsätta för en ökad administration och ökade arbetsuppgifter.

Egenkontroll och tillståndsplikt

Anmälningssystemet i fråga om folkölsförsäljning behålls, vilket innebär att det inte medför någon skillnad jämfört med befintligt system. Detta kan inte antas påverka företagen negativt vare sig administrativt eller ekonomiskt, vilket också är vad dagligvarubranschen har gett uttryck för vid samråd med utredningen.

Det blir genom utredningens förslag lagstadgat att inge egenkontrollprogram. Alla som säljer folköl är redan skyldiga enligt alkohollagen att upprätta egenkontrollprogram. Det uppstår därmed ingen ytterligare kostnad i det avseendet. De flesta aktörer, i vart fall de större, ger också in egenkontrollprogrammen till kommunerna och menar att för deras del utgör ett lagkrav ingen skillnad jämfört med i dag. Av den information utredningen har inhämtat förefaller det framför allt vara mindre företag som inte ger in egenkontrollprogram. Den skillnad som utredningens förslag innebär är att samtliga aktörer måste inge egenkontrollprogrammen till kommunerna. Detta är tänkt att kunna ske på enkelt sätt, t.ex. genom mejl och det kan inte anses innebära någon större belastning vare sig i administration eller ökande kostnader för företagen.

Begreppen "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme"

Här föreslår utredningen ett förtydligande av dagens regler, bl.a. för att det inte ska råda något tvivel om att servering på en anslutande uteservering är tillåten. Tanken är egentligen inte att det ska vara någon skillnad i innebörd jämfört med i dag utan endast ett förtydligande av rådande ordning. Utredningen menar därför att denna ändring inte bör innebära några negativa konsekvenser för vare sig stora eller små företag. Att förtydliga spelreglerna innebär en positiv effekt på marknaden. Även konkurrensförhållandena påverkas positivt av ett tydligare rättsläge vilket kan gynna tillväxten, särskilt inom besöksnäringen.

Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

En bestämmelse i alkohollagen tas bort, vilken berör Skatteverkets underrättelseskyldighet om misstänkt brott enligt alkohollagen. Inte heller denna ändring är tänkt att påverka dagens förhållanden och utredningen kan därför inte se att det skulle innebära negativa konsekvenser i någon del för företag, vare sig för stora eller små sådana.

8.7 Konsekvenser för barn och unga

Som redan nämnts ovan är det framför allt i marknadsföringsdelen som utredningen menar att man bör kunna räkna med effekter för barn och unga.

Ett av huvudsyftena med den reglering som utredningen föreslår på marknadsföringsområdet är att stärka skyddet för barn och unga i fråga om alkoholens skadliga verkningar. Detta är helt i linje med hur Sveriges alkoholpolitik har sett ut sedan mitten av 1970-talet och även i linje med den allt mer centrala ANDT-policy som har arbetats fram nationellt. Även internationellt kommer signaler från såväl WHO som EU och FN om att skydda barn och unga från skadligt bruk av alkohol. Det finns evidens för att marknadsföring av alkohol bl.a. påverkar ungas konsumtion, vilket i sin tur kan bidra till ökade alkoholskador.¹⁰ Den föreslagna regleringen bör mot den bakgrunden kunna påverka barn och unga positivt.

En potentiell positiv effekt i förhållande till barn och unga skulle även kunna vara att det inte kommer att vara möjligt att tillverka alkohol i en lokal utan att det finns regler om säkerhet, låsanordningar etc. Detta syftar till att minska risken för avledning av alkohol utanför det system som finns, vilket måste anses positivt i förhållande till att hålla nere ungas konsumtion av alkohol.

¹⁰ Jfr bl.a. tidigare nämnd redogörelse för olika forskningsartiklar m.m. i avsnitt 3.6.5.

8.8 Vissa EU-rättsliga regler av betydelse

Beslut kan i vissa fall behöva anmälas till Europeiska kommissionen (jfr direktiv (EU) 2015/1535).¹¹ Även med anledning av tjänstedirektivet (2006/123/EG) kan det bli aktuellt med anmälningskyldighet.

Direktiv 2015/1535

Syftet bakom direktiv 2015/1535 är att underlätta för den fria rörligheten för varor och alla informationssamhällets tjänster, det vill säga tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (artikel 1.1 b). Det krävs i direktivet att medlemsstaterna informerar EU-kommissionen om nya tekniska föreskrifter och regler som kan förhindra den fria rörligheten av varor och tjänster.¹² Av artikel 1.1 f) framgår att tekniska föreskrifter bl.a. kan vara tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster eller etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat samt medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster. Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna enligt artikel 5.1 omedelbart, förutom vid vissa undantagsfall, överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter till kommissionen. Samtidigt ska även skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift redovisas. Kommissionen underrättar övriga medlemsstater om anmälan. Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 5.1.¹³

¹¹ Anmälan ska ske i enlighet med det anmälningsförfarande som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

¹² Reglerna återfanns tidigare i direktiven 98/34/EG och 98/48/EG. Direktiven kodifierades den 9 september 2015 genom direktiv 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

¹³ Det äldre direktiv 98/34/EG har genomförts i Sverige genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter. Regleringen innebär,

Utredningens förslag omfattar vissa begränsningar som rör marknadsföringen av alkohol. Reglerna motiveras av hänsyn till människors liv, hälsa och säkerhet. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att anmälningsskyldigheten i direktiv 2015/1535 blir aktuell.

Tjänstedirektivet

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) innehåller bestämmelser som syftar till att förenkla förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet. Tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och formaliteter samt få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd för att få utöva vissa tjänster eller krav på legitimation, användande av viss utrustning m.m. får dessa krav inte vara diskriminerande, de måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd.¹⁴ Enligt punkten 5 andra stycket i artikel 39 ska medlemsstaterna till kommissionen översända alla förändringar i sina krav på tillfällig tjänsteverksamhet, inbegripet nya krav och skälen för dessa. Sådana krav måste dock vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om de översända kraven. En sådan översändning ska inte hindra medlemsstaterna från att anta bestämmelserna i fråga.¹⁵ Enligt punkten 7 i artikel 15 ska medlemsstaterna till kommissionen även anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innefattar vissa krav som omnämns i punkten 2 i artikel 15 samt skälen för dem. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om be-

som nämnts i texten, att förslag till en lag eller en förordning som innehåller tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster måste anmälas. Anmälan beslutas av Regeringskansliet. Anmälan av förslag till myndighetsföreskrifter hanteras av berörd myndighet och Kommerskollegium. Det nya direktivet som enbart kodifierar gällande rätt har ännu inte medfört att förordningen ändrats.

¹⁴ Se bl.a. artikel 9, jfr även prop. 2009/10:125 s. 147 f.

¹⁵ Kommissionen ska dock varje år tillhandahålla analyser och riktlinjer avseende tillämpningen av bestämmelserna inom ramen för direktivet.

stämmelserna. Anmälan hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna.¹⁶

Utredningen bedömer att en anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet artikel 39, andra stycket i punkten 5, kan bli aktuell.

8.9 Övrigt

Utredningens förslag kan inte förväntas ha någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller det kommunala självstyret bedöms bli påverkat av förslagen.

Utredningen bedömer inte heller att förslaget får några egentliga konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Man skulle möjligen kunna tänka sig att den reglering av marknadsföring i sociala medier som föreslås på sikt skulle kunna påverka flickor och unga kvinnor något mer positivt jämfört med pojkar och unga män. Detta bl.a. då kvinnliga användare av sociala medier förefaller i större utsträckning ge utrymme för alkoholbudskap och därmed också alkoholreklam än vad motsvarande manliga gör.¹⁷

Inte heller vad avser miljön kan utredningen se att den reglering som föreslås har någon direkt inverkan.

Förenligheten med EU-rätten liksom för Sveriges internationella åtaganden har behandlats i de respektive kapitel där det har bedömts aktuellt (se särskilt i avsnitt 3.17.3 avseende marknadsföringsfrågan).

¹⁶ Kommissionen ska dock inom tre månader från mottagandet av anmälan undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

¹⁷ Jfr här särskilt redogörelsen om IQ:s rapport 2016:3 i avsnitt 3.6.4.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2019.

Bestämmelserna om att godkänd upplagshavare endast får tillverka sprit och spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker i godkänt skatteupplag tillämpas på tillverkningsprocesser som påbörjats efter ikraftträdandet.

9.1 Ikraftträdande

Utredningen har föreslagit vissa lagändringar, särskilt i fråga om marknadsföring, där vi bedömer att det är angeläget att ikraftträdandet sker så snart det är praktiskt möjligt.

Förslaget innehåller föreskrifter som bedöms anmälningspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Anmälan måste enligt direktivet ske i så god tid att en tidsfrist om normalt tre månader har hunnit löpa ut innan propositionen beslutas av riksdagen.¹ Mot denna bakgrund, och med hänsyn till den tid som krävs för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet samt de informationsinsatser som behöver genomföras bedöms den tidigaste dagen för ikraftträdande vara den 1 september 2019.

¹ Se avsnitt 8.8. för en närmare redogörelse. Även en anmälan enligt tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG) kan komma att bli aktuell, men hindrar inte medlemsstaten från att anta bestämmelserna i fråga; se 8.8 även beträffande detta.

9.2 Övergångsbestämmelser

I fråga om övergångsbestämmelser finns det ett par av delfrågorna som utredningen menar att man kan behöva resonera kring.

Den första delfrågan handlar om förslaget att det ska bli lagstadgat att inge egenkontrollprogram till kommunen i fråga om såväl detaljhandel som servering av folköl. Enligt alkohollagen ska det redan i dag finnas egenkontrollprogram för sådana verksamheter. Kommunen kan begära att få del av egenkontrollprogrammet med stöd av 9 kap. 15 § alkohollagen. Utredningen bedömer därför att det inte behövs någon särskild övergångsbestämmelse som reglerar detta.

Den andra delfrågan gäller de förändringar som utredningen föreslår avseende tillverkning utanför skatteupplag, som berör dels godkända upplagshavare, dels skattebefriade förbrukare. Godkända upplagshavare får efter ikraftträdandet endast tillverka sprit och alkoholdrycker inom ramen för godkänt skatteupplag. Detta innebär att en upplagshavare som tillverkar utanför godkänt skatteupplag efter ikraftträdandet har tre huvudsakliga alternativ. Antingen måste upplagshavaren sluta med sin tillverkning, flytta tillverkningen till ett godkänt skatteupplag eller ansöka om att få tillverkningslokalen godkänd som skatteupplag. Utredningen bedömer, i enlighet med de uppgifter som har framkommit i kapitel 4, att tillverkning utanför skatteupplag bör vara en ytterst marginell företeelse. Mot bakgrund av att tillverkningsprocesser av vissa alkoholdrycker kan pågå över längre tid anser vi ändå att det i den delen kan finnas behov av reglering för det fall att en tillverkningsprocess utanför ett skatteupplag är påbörjat när lagändringen träder i kraft. Bestämmelserna om att en godkänd upplagshavare endast får tillverka sprit och spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker i godkänt skatteupplag ska därför tillämpas på tillverkningsprocesser som påbörjats efter ikraftträdandet. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

I fråga om skattebefriade förbrukare föreslås en regel i 2 kap. 5 § andra stycket om att tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. I 6 § 2 samma kapitel bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur sådana lokaler som avses i 5 § andra stycket ska vara utformade. Det kommer att gå ytterligare tid från ikraftträdandet innan det finns några föreskrifter på plats och det är i dag inte klart exakt hur sådana föreskrifter kommer att se ut. Det kommer vidare när föreskrifterna utfärdas att

finnas möjligheter till anpassning av verksamheten. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser i fråga om skattebefriade förbrukares tillverkning.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

29 §

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 14 § första stycket 2 eller 3 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 tobakslagen (1993:581),
- 7 kap. 3 *eller 3 a* § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket samt 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 11 § första stycket 2 eller 12 § lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Paragrafen beskriver vilka former av överträdelse som kan medföra åläggande av marknadsstörningsavgift. Det är som huvudregel inte möjligt att ålägga marknadsstörningsavgift om näringsidkare bryter mot kraven enligt en särskild lag.¹ Undantagen räknas upp i paragra-

¹ Jfr prop. 2007/08:115 s. 127.

fens andra stycke, vilket har ändrats genom att det har lagts till en hänvisning till den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 a § alkohollagen (2010:1622) i andra strecksatsen.

Syftet med ändringen är att det ska vara möjligt att förelägga om marknadsstörningsavgift även vid överträdelse av den föreslagna nya bestämmelsen i 7 kap. 3 a § alkohollagen. Ändringen motsvarar och är en konsekvens av det tillägg som görs i 7 kap. 8 § alkohollagen. Se vidare i kommentaren till dessa bestämmelser. Närmare överväganden finns i avsnitt 3.18.

10.2 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

2 kap.

1 §

Sprit och spritdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag. *Godkänd upplagshavare får endast tillverka sådana varor i godkänt skatteupplag.*

En apparat som uppenbarligen är ägnad för tillverkning av sprit (destillationsapparat) och del till en sådan apparat får endast tillverkas för, överlåtas till eller innehas av den som har rätt att tillverka sprit.

Folkhälsomyndigheten får medge undantag från andra stycket. Ett sådant medgivande får ges tills vidare eller för viss tid och får återkallas om förhållandena kräver det.

Paragrafen behandlar rätten till tillverkning av sprit och spritdrycker. Första stycket har ändrats genom tillägg av en mening med innebörden att godkända upplagshavare endast får tillverka sådana varor, dvs. sprit och spritdrycker, i godkänt skatteupplag. Syftet med ändringen är att tillverkning endast ska få ske i lokaler som är underkastade vissa säkerhetsföreskrifter om bl.a. lås och larm, för att minska risken för avledning av sprit och spritdrycker.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

Närmare överväganden finns i avsnitt 4.5.

3 §

Vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker får tillverkas endast av den som har godkänts som upplagshavare för tillverkning eller bearbetning av sådana drycker enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § samma lag. *Godkänd upplagshavare får endast tillverka sådana varor i godkänt skatteupplag.*

Vad som föreskrivs i första stycket gäller inte tillverkning i hemmet för eget behov.

Paragrafen behandlar rätten till tillverkning av vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Första stycket har ändrats på motsvarande sätt som 1 § och innebär att godkända upplagshavare endast får tillverka vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker i godkänt skatteupplag. Se närmare kommentaren till 1 §.

Andra stycket är oförändrat.

Närmare överväganden finns i avsnitt 4.5.

5 §

Tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker får inte påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten.

Skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler.

Paragrafen är ny. I första stycket regleras att tillverkning av sprit och spritdrycker (enligt 2 kap. 1 §) samt vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker (enligt 2 kap. 3 §) måste anmälas till Folkhälsomyndigheten innan tillverkning får påbörjas. Syftet med anmälningskyldigheten är framför allt att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register enligt 13 kap. alkohollagen. Anmälningskyldigheten är inte avsedd att utgöra grund för rätten att tillverka sprit eller alkoholdrycker utan denna rätt är alltjämt knuten till Skatteverkets godkännande av upplagshavare respektive skattebefriade förbrukare. I 6 § 1 ges bemyndigande att meddela föreskrifter om anmälan. I 4 a § alkoholförordningen (2010:1636) finns ytterligare reglering om föreskriftsrätten. (Jfr även kommentarerna till dessa bestämmelser.)

I andra stycket förtydligas att de lokaler som skattebefriade förbrukare tillverkar i ska vara ändamålsenliga, de ska vara lämpliga för

sitt syfte. Det som framför allt eftersträvas är att det även vid tillverkning som äger rum utanför skatteupplag ska finnas regler om lokalernas utformning i fråga om säkerhet och låsanordningar etc., i likhet med de föreskrifter som Skatteverket meddelat i fråga om godkända skatteupplag.² Detta i syfte att minska risken för avledning av sprit och alkoholdrycker. I 6 § 2 ges bemyndigande att utfärda föreskrifter i fråga om utformandet av dessa lokaler. I alkoholförordningen 4 § finns ytterligare reglering om föreskriftsrätten. (Jfr vidare kommentarerna till dessa bestämmelser.)

Närmare överväganden kring denna bestämmelse finns i avsnitt 4.6 (första stycket) och 4.5 (andra stycket).

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. anmälan enligt 5 § första stycket, och*
- 2. hur sådana lokaler som avses i 5 § andra stycket ska vara utformade.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter avseende bestämmelserna i 5 § första respektive andra stycket. Det handlar dels om skyldighet att anmäla att tillverkning ska påbörjas, dels om hur sådana lokaler där skattebefriade förbrukare tillverkar ska vara utformade.

Syftet med första punkten är att ge ansvarig tillsynsmyndighet möjligheter att ge närmare föreskrifter om anmälan av tillverkning, t.ex. i fråga om vilka uppgifter anmälan bör innehålla. Som nämnts ovan är syftet med anmälningsskyldigheten framför allt att Folkhälsomyndigheten på ett bra sätt ska kunna fullgöra sin register-skyldighet enligt 13 kap. alkohollagen. Se även kommentaren till 5 § samt kommentaren till 4 a § alkoholförordningen.

Andra punkten ger möjlighet att föreskriva om hur lokaler där skattebefriade förbrukare tillverkar ska vara utformade. Syftet är, i likhet med vad som har beskrivits i kommentaren till 5 § andra stycket, framför allt att det ska finnas liknande regler för all tillverkning av alkohol, för att minska risken för avledning. Avsikten

² Jfr Skatteverkets föreskrifter om godkännande av skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi (SKVFS 2013:12).

är inte att reglerna i fråga om de skattebefriade förbrukarnas tillverkning ska bli mer omfattande än de som gäller för godkända upplagshavare. (Jfr SKVFS 2013:12.)

Närmare överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 4.6 (punkten 1) och 4.5 (punkten 2).

5 kap.

5 §

Detaljhandel med folköl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat.

Utän hinder av vad som föreskrivs i första stycket får detaljhandel med folköl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av sådan öl.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Försäljning får inte påbörjas förrän anmälan har gjorts.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program.

Till anmälan enligt tredje stycket ska den som bedriver detaljhandel med folköl foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Paragrafen handlar om detaljhandel med folköl. Första till fjärde styckena är oförändrade.

Femte stycket är nytt. Det blir lagstadgat att inge egenkontrollprogram i samband med anmälan av detaljhandel med folköl. Bestämmelsen är utformad mot bakgrund av motsvarande bestämmelse i tobakslagen. Se även kommentaren till 8 kap. 8 § som avser servering av folköl.

Närmare överväganden finns i 5.6.4.

7 kap.

3 a §³

Vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till konsumenter får inte kommersiella annonser i sociala medier användas.

Paragrafen är ny och innebär ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkohol i sociala medier. Utformningen av bestämmelsen har gjorts utifrån det förbud mot kommersiella annonser i bl.a. radio- och tv som återfinns i 3 §. Detta innebär bl.a. att det är marknadsföring till konsumenter som avses, helt i linje med hur övriga marknadsföringsrättsliga bestämmelser i alkohollagen är utformade (jfr 1 samt 3–7 §§) och vilket går tillbaka ända till lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen).

I bestämmelsen föreslår utredningen, i konsekvens med de förslag som har lämnats i delbetänkandet, att förbudet ska omfatta även sådana alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.⁴

Uttrycken ”kommersiella annonser” respektive ”sociala medier” har behandlats i kapitel 3.

Kommersiell annons är ett snävare begrepp än såväl ”marknadsföring” som ”reklam”. Det ska vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons och annonsen ska vara kommersiell. I att annonsen är kommersiell ligger att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara, dvs. meddelandet ska vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. Vidare ska annonsmeddelandet ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse en näringsidkares näringsverksamhet och en där tillhandahållen vara.⁵

³ Hänvisningen till de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen förutsätter att författningsändringen som utredningen föreslagit i SOU 2017:59, genomförs. Den föreslagna ändringen innebär bl.a. ett nytt andra stycke i 1 kap. 10 §.

⁴ Våra förslag i delbetänkandet har hittills endast varit föremål för remissbehandling och det återstår att se vad som blir slutresultatet av dem. Utformningen av den nya 3 a § har gjorts utifrån förutsättningen att förslagen i delbetänkandet blir verklighet.

⁵ Se lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:111, bil. 4 s. 67.

Vid den bedömning som görs för att urskilja om en viss företeelse träffas av förbudet i bestämmelsen eller inte behöver man för det första skilja mellan vad som är en kommersiell annons och vad som inte är det. Man måste även skilja på en kommersiell annons för verksamheten och en kommersiell annons för en specifik alkoholdryck eller den typ av alkoholhaltigt preparat som avses. En kommersiell annons för en verksamhet är inte avsedd att träffas av det föreslagna förbudet.

Exempel på en företeelse som utredningen menar träffas av förbudet är om en producent använder bild och text för att göra reklam för en specifik alkoholdryck eller ovan nämnda typ av alkoholhaltigt preparat på sin Facebooksida eller på Instagram. Vidare kommer annonsering i form av banners med reklam för en alkoholdryck eller ett sådant alkoholhaltigt preparat som avses i bestämmelsen i sociala medier att vara helt förbjudna. Ett annat exempel är om ett bryggeri eller en vin- eller spritdrycksproducent lägger upp en recension som någon skrivit om en specifik produkt på sin Facebooksida.

Följande exempel anser utredningen inte träffas av det föreslagna förbudet. En meny som läggs ut av en restaurang på dess Facebooksida bedöms inte vara en kommersiell annons. Inte heller en uppgift i en tillverkares sociala medier att han eller hon t.ex. har varit på en vinmessa menar utredningen utgör en kommersiell annons. En bild på tillverkningsprocessen som ett mikrobryggeri eller en vinproducent lägger ut på t.ex. Instagram för att marknadsföra sitt företag och sin verksamhet (själva hantverket och produktionen) är också tillåten, även om det skulle bedömas utgöra en kommersiell annons. Detta eftersom det syftar på marknadsföring av själva verksamheten, inte på en specifik produkt.

Som angetts i kapitel 3 har utredningen definierat sociala medier som "internetbaserade tjänster för socialt interagerande". Anledningen till att definitionen utformats på detta sätt är avseende det första ledet "internetbaserade tjänster" att lyfta fram att det är internetbaserade företeelser som åsyftas, men att det kan vara fråga om olika kanaler. Tanken är att undvika att låsa fast sig vid någon specifik tjänst eller funktion för att definitionen inte ska riskera att vara föråldrad inom loppet av några år. Det andra ledet "socialt interagerande" syftar på att det är fråga om olika kanaler där användaren är aktiv och hjälper till att generera innehållet i kanalen. Att det rör sig

om tjänster för socialt interagerande anser utredningen är viktigt för att fånga upp de kanaler som i hög grad intresserar barn och unga.

Närmare överväganden kring denna bestämmelse finns i kapitel 3, framför allt i 3.16 och 3.17.

8 §

Ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Ett handlande som strider mot 3 och 3 a §§ kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

I paragrafen behandlas de sanktioner som kan tillgripas vid överträdelser av de särskilda bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. Genom tillägget med en hänvisning till den föreslagna 3 a § utvidgas tillämpningsområdet för marknadsstörningsavgiften till att omfatta även överträdelser av förbudet i den paragrafen. Ett motsvarande tillägg görs i 29 § andra stycket marknadsföringslagen.

Närmare överväganden finns i avsnitt 3.18.

8 kap.

4 §

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen. *Servering är även tillåten i annat avgränsat utrymme i anslutning till lokalen.*

Den som bedriver cateringverksamhet ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

Paragrafen behandlar s.k. cateringstillstånd och infördes när den nuvarande alkohollagen trädde i kraft. Första stycket har ändrats genom att det har lagts till en mening med innebörden att servering även är tillåten i annat avgränsat utrymme i anslutning till lokalen.

Syftet bakom den ändring som föreslås av utredningen är att lagreglerna ska bli tydligare för såväl berörda näringsidkare som för kom-

munerna vid tillämpningen av cateringbestämmelsen. Det görs genom den föreslagna ändringen klart att servering av alkohol på en uteservering är tillåten, förutsatt att den ligger i anslutning till lokalen och att den godkänns i samband med godkännandet av lokalen. Med att utrymmet ska vara avgränsat avses att det ska vara fråga om en fysisk avgränsning som t.ex. ett staket, blomkrukor eller annat.

Andra stycket är oförändrat.

Närmare överväganden finns i avsnitt 6.5.

8 §

Servering av folköl får, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, ske om verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som

1. ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där mat serveras samtidigt.

Trots första stycket får folköl serveras i sådana fall som anges i 1 a §, 1 b § eller av den som innehar serveringstillstånd.

Den som avser att bedriva servering av folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där serveringen ska ske. Servering får inte påbörjas innan anmälan har gjorts. Vad nu sagts gäller inte i fall som avses i 1 a §, 1 b § eller den som har serveringstillstånd.

Den som är anmälningsskyldig enligt tredje stycket ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen. För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

Till anmälan enligt tredje stycket ska den som avser att bedriva servering av folköl foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Paragrafen behandlar servering av folköl. Första till fjärde styckena är oförändrade.

Ett nytt femte stycke föreslås för att ingivande av egenkontrollprogram ska bli obligatoriskt när anmälan sker av servering av folköl. Utformningen har gjorts utifrån hur motsvarande bestämmelse

ser ut i tobakslagen. Se även kommentaren till 5 kap. 5 § som avser detaljhandel med folköl.

Närmare överväganden finns i avsnitt 5.6.4.

23 §

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats *där*. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

Bestämmelsen har ändrats genom att ”i lokalen” har tagits bort och ersatts av ”där”. Det är fråga om en konsekvensändring med anledning av det förtydligande som görs i cateringbestämmelsen i 4 §. (Se vidare kommentaren till den bestämmelsen.) Syftet är att det tydligt ska framgå att man inte får ta med sig alkohol från serveringsstället, oavsett om man har blivit serverad i lokal eller i annat avgränsat utrymme.

Närmare överväganden finns i avsnitt 6.5.4.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

4 §

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen (2010:1622),

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 § alkohollagen,

3. vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen,

4. anlitande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 2 alkohollagen,

5. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlåtas enligt 6 kap. 10 § 3 alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen,

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen *och*

8. hur sådana lokaler där skattebefriade förbrukare tillverkar sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker ska vara utformade enligt 2 kap. 6 § 2 alkohollagen.

Folkhälsomyndigheten får, i andra fall än de som anges i 9 kap. 9 § 3 och 10 § läkemedelsförordningen (2015:458), meddela föreskrifter om vem som utöver vad som anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 1 alkohollagen.

Bestämmelsen behandlar möjligheter för Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter. Ändring har skett genom ett tillägg med en ny punkt 8 av vilken framgår att myndigheten får meddela föreskrifter om hur sådana lokaler där skattebefriade förbrukare tillverkar sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker ska vara utformade enligt 2 kap. 6 § 2 alkohollagen.

Ändringen är utformad i konsekvens med det bemyndigande som anges i alkohollagen. Det framstår som mest naturligt att ge tillsynsmyndigheten över alkohollagen, Folkhälsomyndigheten, bemyndigande att i fråga om skattebefriade förbrukare meddela de föreskrifter som myndigheten finner behövas i fråga om lokaler för tillverkning utanför skatteupplag. Syftet bakom regleringen är framför allt att minska risken för avledning av sprit och alkoholdrycker. (Jfr med Skatteverkets föreskrifter SKVFS 2013:12.) Se även kommentarerna till 2 kap. 5 och 6 §§ alkohollagen.

Närmare överväganden finns i avsnitt 4.5.

4 a §

Folkhälsomyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 2 kap. 6 § 1, 5 kap. 5 § och 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen (2010:1622), och
2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen är skyldiga att lämna för att myndigheten ska kunna föra statistik enligt 9 kap. 14 § alkohollagen.

Bestämmelsen avser närmare föreskrifter dels om anmälan, dels om statistikuppgifter. Ändring har skett genom att ett tillägg har gjorts i första punkten med ”2 kap. 6 § 1”.

Ändringen är utformad i konsekvens med det bemyndigande som anges i alkohollagen. Syftet med ändringen är främst att underlätta Folkhälsomyndighetens registerskyldighet i 13 kap. alkohollagen

genom att ge myndigheten möjlighet att närmare föreskriva vad en anmälan ska innehålla t.ex. i form av namn, adresser och uppgifter om verksamheten. Se även kommentarerna till 2 kap. 5 och 6 §§ alkohollagen.

Närmare överväganden finns i 4.6.

Kommittédirektiv 2016:80

Alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring och vissa marknadsföringsfrågor

Beslut vid regeringssammanträde den 29 september 2016

Sammanfattning

I syfte att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom alkoholområdet för att skydda folkhälsan och framför allt skydda barn och unga mot skadliga effekter orsakade av alkohol ska utredaren bl.a.

- analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring bör regleras,
- analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur marknadsföring via framför allt digitala medier kan begränsas i syfte att skydda barn och unga mot att exponeras för marknadsföring av alkohol,
- analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för en förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning.

Uppdraget omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring ska redovisas senast den 1 juni 2017 och övriga delar ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Särskild vikt ska läggas vid att skydda barn och unga från skadliga effekter av alkohol. För att uppnå målet har Sverige en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Det statliga detaljhandelsmonopolet motiveras av skyddet för folkhälsan och desintresseringsprincipen utgör en viktig del för att uppnå detta ändamål. Desintresseringsprincipen innebär att det privata vinstintresset på den svenska detaljhandelsmarknaden utesluts i syfte att hålla nere konsumtionen. Även marknadsföringen av alkohol är strikt reglerad och måste vara särskilt måttfull och får bl.a. inte uppmuntra till bruk av alkohol.

Att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering är viktigt för att värna den svenska alkoholpolitiken ur ett EU-perspektiv. EU-domstolen har klargjort att restriktiva nationella alkoholregleringar och liknande regleringar inom andra områden är legitima när de motiveras av folkhälsoskäl. Domstolen har vidare klargjort att det ankommer på medlemsländerna att bestämma nivån på skyddet för folkhälsan. EU-domstolens praxis visar att den nationella lagstiftningen uppfyller det av medlemslandet åberopade syftet om den på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser det behov som lagstiftningen syftar till att uppnå. Under alla omständigheter ska dessa restriktioner tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

En sammanhängande och systematisk reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring

Handel med alkoholhaltiga preparat regleras i dagsläget i 6 kap. 6–10 §§ alkohollagen (2010:1622). Med alkoholhaltigt preparat avses enligt 1 kap. 10 § alkohollagen en vara som färdigställts för slutlig användning, som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck, teknisk sprit eller sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315). Enligt 6 kap. 10 § alkohollagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om denaturering av alkoholhaltiga preparat samt om handel i övrigt med alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa. Av 6 kap. 7 § alkohollagen följer att alkoholhaltiga pre-

parat inte får säljas eller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte.

Under senare år har ett flertal typer av alkoholhaltiga produkter i annan form än dryck, men som ändå är avsedda att förtäras, lanserats på marknaden, både i Sverige och internationellt. Ett exempel är alkoholhaltig glass med en alkoholhalt på fem volymprocent och en smakprofil hämtad från välkända drinkar.

Andra produkter som har introducerats, bland annat i USA, är alkohol i form av tabletter och pulver. Dessa produkter ska tillsättas vätska och har därmed inte färdigställts för slutlig förtäring.

Nuvarande lagstiftning har visat sig otillräcklig för att uppnå en lämplig reglering av de produkter som nu finns och som i framtiden kan komma att introduceras på den svenska marknaden. Det innebär att de nya alkoholhaltiga produkterna i princip fritt kan införas och säljas till konsumenter i Sverige utan krav på kontroll av ålder, berusning eller risk för langning. Den i nuläget oreglerade försäljningen av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring riskerar att rubba viktiga grundprinciper som genomsyrar den svenska alkoholpolitiken.

Olikheterna mellan de produkter som finns och som kan komma att introduceras innebär att de medicinska och sociala riskerna med dessa kan komma att bedömas olika.

Jämfört med alkoholhaltig glass, som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdryck, är alkohol i tablett- eller pulverform av en annan karaktär. Hälsoriskerna som kan förknippas med dessa produkter kan göra att det finns skäl att helt hindra dessa och liknande produkter från att introduceras på den svenska marknaden. På narkotikaområdet finns möjlighet att klassificera en produkt som hälsofarlig vara och därmed hindra produkten från att komma ut på den svenska marknaden. När det gäller produkter som kan jämföras med alkoholdryck, t.ex. alkoholhaltig glass, framstår ett förbud som alltför långtgående. Det är därför angeläget att utredarens analys och förslag omfattar det breda spektrum av produkter som det i dag finns kännedom om, liksom beaktar att nya produkter kan komma att introduceras framöver.

De produkter som nu finns på den svenska marknaden är i allt väsentligt jämförbara med alkoholdrycker och bör omfattas av samma överväganden när det gäller risker för medicinska och sociala skadeverkningar som alkoholdrycker. Dessa överväganden ligger till grund för alkohollagens bestämmelser om hur alkoholdrycker får marknads-

föras, säljas till konsument och serveras och det finns därför skäl att analysera och bedöma om alkohollagens definitioner bör ändras eller om det finns andra sätt att säkerställa en ändamålsenlig reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras.

Utredaren ska också bedöma vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för att regleringen upprätthålls och hur ansvaret fördelas mellan nationell, regional och lokal nivå.

Analysen och bedömningen ska utgå från vikten av att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholpolitik till skydd för folkhälsan med beaktande av de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Restriktioner eller förbud mot försäljning genom lagstiftning måste bedömas enligt EUF-fördragets regler om fri rörlighet för varor såsom framgår av artikel 34 (förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan) och artikel 36 (undantagsbestämmelser om rättfärdigande och proportionalitet). Även de tidsmässiga aspekterna vid eventuella förbud och restriktioner bör beaktas. Beslut kan behöva anmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med det anmälningsförfarande som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Vid förbud mot en viss produkt kan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG bli tillämplig.

Även frågor om lämplig reglering av marknadsföring aktualiseras. Reglerna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen tillämpas på alkoholdrycker och alltså inte på alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Det saknas således en reglering som anger hur alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring ska få marknadsföras. Det innebär att dessa produkter kan marknadsföras på ett sätt som helt strider mot de regler som gäller för marknadsföring av alkoholdrycker. Som exempel kan nämnas att s.k. alkoglass med tydliga referenser till välkända drinkar har marknadsförts på reklampelare utomhus, vilket strider mot marknadsföringsreglerna för alkoholdrycker. Regler om sponsring saknas i alkohollagen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att marknadsföringsreglerna behöver ses över i syfte att skapa en konsekvent och restriktiv reglering när det gäller

marknadsföring av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Utredaren behöver i detta sammanhang förhålla sig till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Det är även vanligt förekommande att näringsidkare marknadsför sina varor och tjänster genom att sponsra idrottsevenemang och idrottsklubbar. Beträffande sådan sponsring, liksom annan sponsring som kan innebära särskild risk för att barn och ungdomar exponeras för alkoholreklam, ska utredaren bedöma om det finns skäl att tydliggöra vad som ska vara tillåtet och i så fall föreslå en lämplig reglering. Utredaren ska däremot inte göra överväganden kring varumärkeskombinationer (s.k. co-branding).

Även frågan om en lämplig organisation för tillsyn aktualiseras. Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar på nationell nivå när det gäller efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Länsstyrelserna utövar regional tillsyn inom respektive län och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Kommunerna och Polismyndigheten utövar den direkta och omedelbara tillsynen när det gäller servering av alkoholdrycker liksom detaljhandel av folköl. Enligt 9 kap. 10 § alkohollagen ska statliga och kommunala myndigheter underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om alkoholhaltiga preparat.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att lagstiftaren inte har förutsett den produktutveckling som sker inom alkoholområdet. Det gör att regleringen behöver ses över för att upprätthålla de grundläggande principer som genomsyrar alkoholpolitiken och särskilt för att skydda barn och unga från skadeverkningar orsakade av alkohol. Regeringen lämnar till utredaren att bedöma på vilket sätt alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring bäst bör regleras samt föreslå hur tillsynen bör organiseras, med utgångspunkt från nuvarande tillsynsstruktur. Regleringen ska dock utformas på ett sätt som möjliggör en proaktiv alkoholpolitik till skydd för människors hälsa och som beaktar att nya typer av produkter och företeelser kan vara svåra att förutse.

Skattefrågor

Punktskatt på alkohol utgör ett viktigt alkoholpolitiskt instrument. Genom ökade priser begränsas tillgängligheten till alkohol ekonomiskt vilket leder till minskad efterfrågan och konsumtion. Etylalkohol som ingår i alkoholhaltiga preparat omfattas av skatteplikt enligt 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, såvida alkoholen inte undantas från skatteplikten i enlighet med 7 § samma lag. Även nya typer av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras kan alltså i vissa fall komma att omfattas av alkoholskatt och i vissa fall inte.

Av 7 kap. 1 § lagen (1994:200) om mervärdesskatt framgår att skattesatsen för spritdrycker, vin och starköl är 25 procent medan skattesatsen för livsmedel i övrigt är 12 procent. Kategorin livsmedel kan tänkas omfatta olika typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Det kan därigenom redan i dagsläget tänkas finnas alkoholhaltiga preparat som behandlas som livsmedel i mervärdesskattehänseende trots att preparatets alkoholinnehåll är jämförbart med alkoholinnehållet i spritdrycker, vin och starköl.

Regeringen bedömer att det även finns skäl att analysera och bedöma om skatteinstrumentet bör omfatta alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Några författningsförslag i fråga om beskattning ska dock inte tas fram.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och bedöma samt lämna förslag, inklusive författningsförslag, om lämplig reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Särskild vikt ska läggas vid att skydda barn och unga från skadliga effekter orsakade av alkohol. Analysen och bedömningen samt förslagen ska omfatta

- reglering av försäljning till konsument via detaljhandel och servering,
- reglering av marknadsföring och sponsring,
- lämplig organisation för myndigheters ansvar på området vad gäller bland annat tillsyn, med utgångspunkt från befintliga strukturer,

- beskattning (dock inte författningsförslag),
- översyn av definitioner i lagstiftningen för att säkerställa lämplig reglering av nya produkter som i dag faller utanför lagstiftningens definitioner,
- eventuella förbud där det finns skäl att hindra produkter från att introduceras på den svenska marknaden,
- övriga frågor som aktualiseras under utredningens gång.

Utredarens uppdrag omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Reglering av marknadsföring via digitala medier i syfte att skydda barn och unga från marknadsföring av alkohol

Marknadsföring av alkoholdrycker regleras i 7 kap. 1–9 §§ alkohollagen (2010:1622). Marknadsföringslagen (2008:486) innehåller också allmänna bestämmelser om marknadsföring. Den 1 oktober 2016 träder vissa förändringar av regleringen i fråga om Konsumentombudsmannens (KO) befogenheter i kraft (prop. 2015/16:168). Förändringarna innebär att KO får besluta om förbud och ålägganden enligt marknadsföringslagen utan näringsidkarens godkännande, vilket innebär att sådana beslut ska gälla omedelbart. Dessutom genomförs förändringar som syftar till att sanktionen marknadsstörningsavgift ska bli mer förutsebar och enklare för domstolarna att tillämpa. Konsumentverket har i allmänna råd för marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter (KOVFS 2015:1) förtydligat bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och marknadsföringslagen.

Marknadsföring av alkoholdrycker i Sverige ökar i snabb takt och tar sig också nya uttryck. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. hade bland annat i uppdrag att kartlägga omfattningen, inriktningen och formerna för sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter och särskilt i vilken omfattning barn och ungdomar exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv samt vilka metoder som används.

Utredningen, som nedan kallas Tillsynsutredningen, konstaterade i sitt betänkande En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak (SOU 2013:50) att marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat närmast lavinartat under de senaste åren, både när det gäller medieinvesteringar och spridningsvägar. Marknadsföringen har bytt skepnad dels genom att en övergång har skett från traditionella kommunikationskanaler till digitala medier, dels genom att gränserna för vad som är annonsering respektive annan typ av publicering har blivit svårare att bedöma. Den snabba tekniska utvecklingen på marknadsföringsområdet innebär att nya metoder och kanaler utvecklas kontinuerligt. En av de mer påtagliga trenderna som Tillsynsutredningen pekar på är att marknadsföringsinsatser tas vidare till de sociala medierna. Genom att använda sociala medier kan industrin sprida sin marknadsföring till en mycket låg kostnad och kan skapa en direktrelation med sin målgrupp genom att låta dem vara delaktiga i utformningen och marknadsföringen av produkterna. Dessutom blir målgruppen i praktiken märkesambassadörer då de delar t.ex. foton och videoklipp med företagets produkter. Inslaget av interaktion och förekomsten av användargenererat innehåll i dessa medier gör det svårt att i det enskilda fallet fastställa gränsen mellan marknadsföring och andra budskap som saknar ett bakomliggande kommersiellt syfte.

Tillsynsutredningen menar att det förhållandet att reklambudskap och andra marknadsföringsåtgärder i de sociala medierna i flera fall anspelar på populära ungdomsmiljöer ger anledning att ifrågasätta motiven bakom sådana åtgärder. Utredningen menar vidare att med hänsyn till barns och ungdomars överrepresentation i sociala medier kan lämpligheten, och i vissa fall lagligheten, att överhuvudtaget marknadsföra alkoholdrycker i sådana kanaler ifrågasättas. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det står klart att barn och ungdomar de facto exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker i en inte obetydlig omfattning.

Tillsynsutredningen konstaterade att det i deras arbete inte framkommit något särskilt behov av förtydliganden av de materiella marknadsföringsreglerna avseende alkohol och tobak, utan att dessa i allt väsentligt framstår som tydliga. Även med beaktande av den utveckling som beskrivits ovan bedömde utredningen att det befintliga regelverket i princip är ändamålsenligt för att fånga upp olika marknadsföringsföreteelser.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande 2013 har Finland tagit initiativ till att skärpa lagstiftningen när det gäller alkoholreklam. Den 1 januari 2015 trädde nya regler i kraft som hanterar alkoholreklam i digitala medier. Sedan den 1 januari 2015 är det i Finland förbjudet för en kommersiell aktör att bedriva reklam och indirekt reklam eller annan säljfrämjande verksamhet i en använda sig av text- eller bildinnehåll som produceras av konsumenter eller att med hjälp av tjänsten sprida eller distribuera text- eller bildinnehåll som aktören själv eller som konsumenter producerar. Förändringen tar fasta på just det förhållande som beskrivs ovan, nämligen att industrin kan skapa en direktrelation med sin målgrupp genom att låta personer som ingår i målgruppen vara delaktiga i utformningen och spridningen av marknadsföringen av produkterna och att personer som ingår i målgruppen i praktiken blir märkesambassadörer då de delar t.ex. foton och videoklipp med företagets produkter. Den 25 maj 2016 beslutade Europeiska kommissionen om ett förslag till reviderat direktiv om audiovisuella medietjänster, det s.k. AV-direktivet¹. Förslaget att revidera direktivet för audiovisuella medietjänster syftar till att förenkla och modernisera direktivet med hänsyn till den tekniska utvecklingen och ändrade konsumtionsmönster. Kommissionen konstaterar att bl.a. utvecklingen av beställtjänster och nya medieplattformar för med sig en ny konkurrenssituation och nya risker för tittarna och att detta påverkar alla medlemsstater. I förslaget föreslås därför en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till att omfatta audiovisuella tjänster med användargenererat material, s.k. videodelningsplattformar. Dessa tjänster ska regleras för att garantera ett grundläggande likvärdigt skydd av minderåriga och skydd mot uppmaningar till våld och hat. Regleringen ska ske genom samreglering och nationella uppförandekoder. I kommissionens ursprungliga förslag saknas reglering av alkoholreklam när det gäller dessa tjänster. Sverige anser att de regleringar som avser videodelningsplattformar även bör omfatta alkoholreklam. Förhandlingarna väntas pågå under hösten 2016.

Regeringen bedömer att de förhållanden som Tillsynsutredningen pekar på framför allt vad gäller ungas exponering för alkoholreklam,

¹ Förslag till ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden, KOM (2016) 287 final.

utvecklingen av nya alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring, liksom den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland, ger anledning att återigen se över lagstiftningen. Utredaren behöver även i denna del ta hänsyn till regleringen i TF och YGL vid bedömningen. Utredningen ska i sitt arbete även beakta utvecklingen av den EU-gemensamma lagstiftningen inom området.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier. Utredaren ska ta sin utgångspunkt i det arbete som genomfördes av Tillsynsutredningen och den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland och inom EU. Utredarens uppdrag omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Förtydligande av alkohollagen i vissa delar

Tillverkning utanför skatteupplag

Enligt 2 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen får sprit, spritdrycker och alkoholdrycker endast tillverkas av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § i samma lag. Det innebär att det är Skatteverket som beslutar om vilka som ska godkännas. Det saknas däremot bestämmelser i alkohollagen som specificerar var tillverkning av sprit och alkoholdrycker får ske eller hur en sådan lokal ska vara beskaffad om den inte är ett skatteupplag. Utredaren ska därför bedöma om det finns skäl att föreslå en reglering av vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och då lagring sker utanför ett skatteupplag samt överväga administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet.

Skatteverket ska anmäla till Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot alkohollagen samt lämna uppgifter om upplagshavare och

skattebefriade förbrukare för att Folkhälsomyndigheten ska kunna föra register över tillverkare. Skatteverkets uppgifter utgår dock från beskattningsverksamheten och vad gäller verksamheten avser de främst förhållandena vid ansökan om ett godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare. Av uppgifterna framgår därför inte alltid om en godkänd upplagshavare eller skattebefriad förbrukare vid senare tillfälle faktiskt tillverkar alkohol eller endast lagrar den. Utredaren ska därför bedöma och om det finns behov av det föreslå förändring eller förtydligande av denna ordning i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare. Eventuella förslag ska inte innebära några nya åtaganden för Skatteverket utan ska hanteras inom förvaltningens befintliga uppdrag och inom angivna medel.

Egenkontroll och tillståndsplikt

Både alkohollagen och tobakslagen (1993:581) innehåller bestämmelser om egenkontrollprogram för den som driver försäljning av folköl respektive tobaksvaror. Enligt tobakslagen ska den som anmäler försäljning av tobaksvaror till kommunen samtidigt bifoga en kopia av sitt egenkontrollprogram. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i alkohollagen. Tobaksdirektivsutredningen har lämnat förslag på att införa tillståndskrav för tobaksförsäljning (SOU 2016:14). Det finns därför skäl att överväga om motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller försäljning av folköl. En rimlig princip ur rättssäkerhetssynpunkt är att regelverken är samordnade på så sätt att de krav som ställs i det ena fallet bör ställas även i det andra fallet. Särskilt tydligt blir detta behov när de båda lagstiftningarna träffar samma försäljare. Utredaren ska därför se över och om det finns skäl föreslå hur de båda lagstiftningarna på lämpligt sätt kan bli mer samstämmiga i denna del.

Begreppen "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme"

I alkohollagens bestämmelser om servering och catering används uttrycken "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme". Folkhälsomyndigheten har framfört att valet av begrepp får betydelse för tillämpningen av lagstiftningen och att det därmed uppstår skillnader

i bedömning av olika serveringstillstånd. Det gäller bland annat vad som är tillåtet och inte tillåtet i fråga om catering, t.ex. när det gäller möjligheten att bedriva catering utomhus och om det i sådana fall ska ställas krav på avgränsad serveringsyta. Regeringen bedömer därför att det finns skäl att se över och bedöma om det finns skäl för dessa skillnader eller om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning.

Underrättelser om misstänkt brott mot alkohollagen

Enligt alkohollagen 9 kap. 16 § ska Skatteverket underrätta Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i alkohollagen. Av uttalandena i propositionen till alkohollagen (prop. 2009/10:125) framgår att det primära syftet med bestämmelsen är att komplettera tillsynen och kontrollen över handeln med teknisk sprit, men att bestämmelsen inte är begränsad enbart till detta utan även avser andra överträdelse av alkohollagens bestämmelser som Skatteverket upptäcker i sin skattekontroll.

Folkhälsomyndigheten har framfört att det är oklart hur myndigheten förväntas använda denna information. Det är oklart om syftet är att Folkhälsomyndigheten ska polisanmäla överträdelsen, eller om det är att kartlägga överträdelser.

Regeringen bedömer att det därför finns skäl att se över och bedöma om denna underrättelseskyldighet fyller en funktion och i så fall föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- bedöma om det finns skäl att föreslå en reglering av vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och då lagring sker utanför ett skatteupplag samt överväga administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet samt bedöma och om det finns behov av det föreslå förändring eller förtydligande i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare,

- se över och om det finns skäl föreslå hur bestämmelserna om egenkontroll och tillståndsplikt i alkohollagen och tobakslagen på lämpligt sätt kan bli mer samstämmiga,
- se över begreppen ”lokal” respektive ”visst avgränsat utrymme” och bedöma om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning,
- se över och bedöma om Skatteverkets underrättelseskyldighet till Folkhälsomyndigheten fyller en funktion och i så fall föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen. Konsekvenser och kostnader för myndigheter ska analyseras. Utredaren ska även bedöma hur förslagen kan komma att påverka barn och unga. När det gäller eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden liksom de är förenliga med EU-rätten. Eventuella författningsförslag ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter, organisationer och andra relevanta aktörer såsom t.ex. barn och unga i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2017. En delredovisning om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring ska ske senast den 1 juni 2017.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frivgivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och pris-sättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillegg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.
106. Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan. N.
107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. N.
108. Lån och garantier för fler bostäder. N.
109. Servicekontor i ny regim. Fi.
110. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter. Ku.
111. För barnets bästa? Utredningen om tvångsåtgärder mot barn i psykiatrisk tvångsvård. S.
112. Ett fönster av möjligheter. – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende. S.
113. Alkoholreklam i sociala medier m.m. S.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]
- Servicekontor i ny regim. [109]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationssärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter. [110]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]

Effektivare energianvändning. [99]

Kapacitetstilldelningen
på höghastighetsjärnvägen. [105]

Nystart för byggstandardiseringen genom
stärkt samverkan. [106]

Slutrapport från Sverigeförhandlingen.
Infrastruktur och bostäder –
ett gemensamt samhällsbygge. [107]

Lån och garantier för fler bostäder. [108]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och
goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraförsäk-
ringen. [101]

För barnets bästa? Utredningen
om tvångsåtgärder mot barn
i psykiatrisk tvångsvård. [111]

Ett fönster av möjligheter.
– stärkt barnrättsperspektiv
för barn i skyddat boende. [112]

Alkoholreklam i sociala medier m.m. [113]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]

Etikprövning – en översyn av reglerna om
forskning och hälso- och sjukvård.
[104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]