



Kommittédirektiv

En trygg uppväxt utan alkohol, tobak och nikotinprodukter

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet, och därtill närliggande frågor, samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverken. Syftet med uppdraget är att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom området för att uppnå en effektiv och rättssäker tillämpning till skydd för folkhälsan, med särskilt fokus på att uppnå en hög skyddsnivå för barn och unga.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på hur skyddet för barn och unga kan stärkas, bl.a. genom reglering av lustgas i berusningssyfte och frågor som berör marknadsföring av alkohol, produktkrav för tobak och nikotinprodukter, förbud mot langning av tobak och nikotinprodukter samt tobaks- och nikotinfri skoltid,
- analysera konsekvenserna av en eventuell förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka, bl.a. i förhållande till Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten,
- analysera hur en effektiv och enhetlig tillsyn av alkohol, tobak och nikotinprodukter kan uppnås,
- bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset,

- göra en översyn av regler om förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker samt bedöma behovet av ny reglering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår att analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta EU-regler. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller att lämna förslag på skatteområdet.

Folkhälso- och ANDTS-politiska utgångspunkter

Det övergripande nationella målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation (prop. 2017/18:249, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406). I Sverige liksom i många andra länder orsakar alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobak och spel om pengar (ANDTS) omfattande folkhälsoproblem som drabbar individen, familjen och samhället. Detta innefattar såväl fysisk som psykisk ohälsa, skador, dödsfall, våld och olika sociala problem. Arbetet med att minska skadeverkningsarna av alkohol och spel om pengar, motverka narkotika och dopning samt minska tobaksbruket är således en strategiskt viktig del av det samlade folkhälsoarbetet.

Insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk av ANDTS utgör en viktig grund för ANDTS-arbetet. Målet för barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35). Målet grundar sig bl.a. på de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som även gäller som svensk lag, och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet för ungdomspolitiken är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen (prop. 2013/14:191, bet. 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:345). För att målet ska uppnås ska alla statliga beslut som berör ungdomar i åldern 13–25 år ha ett ungdomsperspektiv. Ungdomspolitiken respektive barnrättspolitiken fokuserar på åldersgrupper som är delvis överlappande och båda politikområdena är sektorsövergripande. Det innebär att barns och ungas rättigheter och intressen ska genomsyra all politik, liksom all offentlig verksamhet som berör barn och unga.

Den 24 mars 2022 presenterade regeringen en förnyad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025, den s.k. ANDTS-strategin (skr. 2021/22:213). Strategin utgår från det övergripande målet för ANDT-politiken – ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk (prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203) samt målet för samhällets insatser mot spelberoende som är att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Strategin, som även har utvidgats till att omfatta tobaksfria nikotinprodukter, bygger på visionen om ett samhälle som ger förutsättningar för att alla människor ska kunna leva, och att barn och unga ska kunna växa upp, utan risk att skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobak eller spel om pengar.

Strategin består av sju mål och ett antal prioriterade områden som regeringen bedömer bör utvecklas under strategiperioden och som sammantaget syftar till att underlätta och vägleda arbetet mot de övergripande målen för ANDTS-politiken. Det handlar bl.a. om att intensifiera det hälsofrämjande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga, att stärka tillsynen av alkohol samt tobak och nikotinprodukter, att fortsätta arbetet för att nå målet om ett rökfritt Sverige 2025 samt att motverka användningen av lustgas i berusningssyfte. För att regeringens intentioner ska kunna infrias finns ett behov av en översyn av vissa frågor på alkohol- och tobaksområdet samt därtill närliggande frågor.

Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverknings (prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12, rskr. 2005/06:157). Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och som bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Den svenska alkoholpolitiken bygger på kunskapen om att tillgängligheten till alkohol har betydelse för utvecklingen av totalalkoholkonsumtionen i samhället och för alkoholskadornas omfattning. Ett av de grundläggande instrumenten för att åstadkomma en minskad konsumtion är en stark skyddslagstiftning på alkoholområdet genom t.ex. åldersgränser och regler för servering av alkohol. Att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering är viktigt för att värna den svenska alkoholpolitiken i ett EU-perspektiv. EU-domstolen har klargjort att en restriktiv alkoholreglering

är legitim när den motiveras av folkhälsoskäl samt på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser syftet (se bl.a. mål C-243/01, Gambelli m.fl.).

Det är väl känt att alkohol har en rad skadliga effekter på hälsan och att den orsakar, bidrar till eller ökar risken för en rad sjukdomar, beroende och våld. Det är en vanlig missuppfattning att små mängder alkohol är ofarligt eller hälsosamt. Forskning har visat att även små eller måttliga mängder alkohol kan utgöra risk för sjukdom och att risken ökar i förhållande till konsumerad mängd alkohol. Det är inte bara personer som har ett alkoholberoende eller som dricker mycket alkohol som riskerar sjukdom. De flesta som får en sjukdom som har koppling till alkohol är inte alkoholberoende. Enligt Cancerfonden är cirka 1 300 svenska cancerfall per år relaterade till alkoholkonsumtion och det behövs inget missbruk, eller riskbruk, för att cancerrisken ska öka. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) finns det mer än 60 sjukdomar som har samband med hög alkoholkonsumtion och varje år dör mellan 5 000 och 7 000 svenskar av sjukdomar eller skador kopplade till alkohol. Risken för depressionssjukdomar ökar starkt vid hög alkoholkonsumtion och hälften av alla självmord i Sverige är alkoholrelaterade.

Alkohollagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. Det sociala skyddsintresse som bär upp alkohollagen (2010:1622) och intresset att begränsa tillgängligheten till alkohol innebär att utrymmet för lättnader i lagstiftningen är begränsat, särskilt när det gäller marknadsföring, försäljning och servering av alkoholdrycker. Ett eventuellt behov av lättnader i regelverket måste således prövas mot ändamålen med skyddslagstiftningen. Om alkoholpolitiska hänsynstaganden ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska hänsynstaganden bör den alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Tobakspolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik har under lång tid varit att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Regeringen har även ställt sig bakom målet om att nå ett rökfritt Sverige till 2025 (skr. 2015/16:86). Sverige har anslutit sig till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror. Ramkonventionen innehåller metoder och strategier med vetenskapligt stöd för att minska efterfrågan på och tillgången till tobak. Den svenska

tobakspolitiken påverkas också av EU eftersom stora delar av regleringen på området är harmoniserad, framför allt genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (det s.k. tobaksproduktdirektivet).

Tobaksrökning är fortfarande en av de största riskfaktorerna för sjukdom och förtida död som går att förebygga. Tobaksrökningen har successivt minskat, vilket givetvis är mycket positivt ur folkhälsosynpunkt. Samtidigt har det skett en snabb utveckling av tobaksfria nikotinprodukter som kan rekrytera nya personer in i ett nikotinberoende. Då alla produkter som innehåller nikotin uppvisar samma beroendeframkallande och belönande egenskaper, som sedan lång tid har uppmärksammats hos tobaksvaror, anser regeringen att det är viktigt att det folkhälsopolitiska arbetet omfattar alla produkter som innehåller nikotin. Regeringens ANDTS-strategi för perioden 2022–2025 har därför utvidgats till att omfatta tobaksfria nikotinprodukter. I juni 2022 beslutade riksdagen regeringens proposition *Hårdare regler för nya nikotinprodukter* (prop. 2021/22:200, bet. 2021/22:SoU31, rskr. 2021/22:443). Propositionen innehåller förslag till en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter. Lagen innehåller bestämmelser om produktanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter och syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av sådana produkter. Bestämmelserna kommer i huvudsak att träda i kraft den 1 augusti 2022.

Uppdraget att stärka skyddet för barn och unga

Att skydda barn och unga från eget och andras skadliga bruk av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar är en central utgångspunkt i det ANDTS-förebyggande arbetet och en viktig del i arbetet med att stärka barnets rättigheter. Barn och unga är även en särskilt skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet. Ett viktigt medel för regeringen för att uppnå målen i ANDTS-strategin är insatser för att minska bruket av alkohol, tobak och nikotinprodukter. Lagstiftningen måste vara utformad så att den i möjligaste mån upprätthåller en hög skyddsnivå för barn och unga och motverkar att nya generationer hamnar i ett beroende av alkohol, tobak eller nikotinprodukter. Det är även bekymmersamt att det finns produkter på marknaden, såsom lustgas, som används i berusningssyfte men som i dag inte är reglerade och kan köpas utan åldersgräns. Sammanfattningsvis finns därför

ett behov av att analysera hur det ANDTS-preventiva arbetet riktat mot barn och unga kan stärkas.

Reglering för att motverka användningen av lustgas i berusningssyfte

Att använda lustgas i berusningssyfte har under senare år blivit en allt vanligare förekomst bland barn och unga. Missbruk av lustgas medför en risk för skador. Under perioden 2021–2022 har Giftinformationscentralen rapporterat en kraftig ökning av samtal från privatpersoner och sjukhusfall. Den främsta risken med lustgas är syrebrist vid inandning vilket kan leda till medvetslöshet, tillfällig försvagning av hjärtmuskeln och att kroppens skyddsreflexer, t.ex. kräkreflexen, försvagas. Det finns även risk för beroende och en frekvent användning av lustgas kan leda till brist på vitamin b12, vilket kan orsaka nervproblem. Även blodvärden och benmärgen kan påverkas om lustgas används regelbundet.

Lustgas har flera legitima användningsområden inom bl.a. hälso- och sjukvården och livsmedelsindustrin. Lustgas som används i hälso- och sjukvården för bl.a. smärtlindring doseras alltid av utbildad hälso- och sjukvårdspersonal. Vid medicinskt bruk blandas lustgasen med syrgas innan den ges till patienter. Lustgaspatroner kan även köpas i vanliga butiker eller på internet för t.ex. matlagning, vilket här benämns icke-medicinsk användning. Eftersom det saknas reglering av lustgas för icke-medicinsk användning, såsom åldersgränser för köp, upplevs sådan användning som ofarlig. Det saknas anledning att begränsa den legitima användningen av lustgas mer än nödvändigt. Avsaknad av reglering medför dock att nätbutiker och gatuförsäljare kan främja intresset, vilket kan driva på användningen bland barn och unga och därigenom öka riskerna de utsätts för.

Flera andra länder har redan infört reglering i syfte att förhindra att lustgas används i berusningssyfte. Danmark införde 2020 en ny lag som förbjuder försäljning, marknadsföring och införsel av små lustgaspatroner till konsumenterna under 18 år. Finland har valt att inkludera lustgas bland farliga kemikalier som inte får säljas genom detaljhandel om det finns anledning att misstänka att den köps i berusningssyfte eller på annat sätt missbrukas så att användningen kan medföra en särskild hälsorisk. I USA har försäljning och distribution av lustgas i konsumtionssyfte förbjudits i federal lag och flera delstater har infört liknande delstatslagar. Det finns även olika typer av förbud mot lustgas på Nya Zeeland och i delar av Storbritannien. Mot bakgrund av ovanstående finns det skäl att införa en reglering av lustgas när det gäller

icke-medicinsk användning, t.ex. i form av åldersgränser. Framtida utveckling när det gäller vilka substanser eller ämnen som används i berusningssyfte innebär att det även finns skäl att analysera om nya bestämmelser bör omfatta även andra flyktiga ämnen och varor som innehåller ett flyktigt ämne, som vid inandning medför eller kan medföra berusning, t.ex. lim och thinner, inklusive sådana ämnen och varor som ännu inte har utvecklats.

Utredaren ska därför

- föreslå en reglering av icke-medicinsk användning av lustgas, t.ex. bestämmelser om åldersgränser, försäljning, tillsyn, marknadsföring och införsel,
- analysera förutsättningarna att utforma en reglering som även kan omfatta andra flyktiga ämnen och varor som innehåller ett flyktigt ämne, som vid inandning medför eller kan medföra berusning, inklusive sådana ämnen som ännu inte har utvecklats, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i denna del av uppdraget överväga om det finns befintlig reglering som kan utvidgas för detta syfte.

Tobaks- och nikotinfri skoltid för en hälsofrämjande lärandemiljö

Rökning har varit förbjudet på skolgårdar sedan 1994. Förbudet infördes för att skydda barn och ungdomar från att börja röka. Trots tiden som gått sedan införandet och de särskilda satsningar som regeringen gjort för att förstärka tillsynen av rökfria skolgårdar ser länsstyrelserna, enligt Folkhälso-myndighetens rapport över länsstyrelsernas och kommunernas ANDT-arbete 2011–2019, fortsatt brister i efterlevnaden av lagen. Enligt en rapport från STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) kan det också finnas en risk att rökningen flyttar från skolgården till en plats strax utanför skolans område. I Norge infördes tobaksfri skoltid 2014, med positivt resultat i form av minskad rökning bland barn och unga. Liknande reglering har även införts i flera andra länder. Där är utgångspunkten att elever inte får använda tobak under den tid som skoldagen pågår, i stället för att förbudet som i Sverige är knutet till en geografisk plats i form av skolgården. I samband med remissbehandlingen av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22) framförde flera remissinstanser att Sverige snarast bör införa tobaks- och nikotinfri skoltid, likt flera av våra nordiska

grannländer, för att skydda barn och unga. Mot bakgrund av detta finns skäl att överväga om tobaks- och nikotinfri skoltid för elever bör införas även i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till förutsättningarna för att införa tobaks- och nikotinfri skoltid för elever, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbud mot langning av tobak och nikotinprodukter

Sedan lång tid tillbaka får tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare inte säljas eller på annat sätt lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får den inte lämnas ut. Regeringen har föreslagit, och riksdagen har beslutat om, att det ska införas en motsvarande åldersgräns för tobaksfria nikotinprodukter (prop. 2021/22:200, bet. 2021/22:SoU31, rskr. 2021/22:443). Denna bestämmelse träder i kraft den 1 augusti 2022.

De allra flesta börjar använda tobak och nikotin under tonåren varför det finns starka skäl och mycket att vinna på att skjuta upp debuten. Att minska andelen barn och unga som börjar använda tobak och nikotinprodukter är ett av målen i ANDTS-strategin. I samband med remissbehandlingen av förslagen i SOU 2021:22 påpekade flera remissinstanser att langning av tobak och nikotinprodukter måste förbjudas på liknande sätt som gäller i fråga om alkohol. Detta för att säkerställa att åldersgränsen verkligen hindrar underåriga att få tillgång till tobak och nikotinprodukter. Detta har även påtalats av riksdagen som har tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över frågan om att göra det straffbart att ge eller sälja tobaks- och nikotinprodukter till personer under 18 år (bet. 2021/22:SoU31 punkt 11, rskr. 2021/22:443). Mot bakgrund av detta finns det skäl att överväga om det bör införas ett förbud mot langning av sådana produkter.

Utredaren ska därför

- analysera om förbud och straffbeläggning avseende langning av tobak och nikotinprodukter bör införas, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Skärpta produktkrav för tobak och nikotinprodukter

Enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ska en styckförpackning innehålla ett visst minsta antal cigaretter, snusportioner eller gram rulltobak. I förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter finns bestämmelser som bl.a. begränsar den tillåtna mängden nikotinvätska i påfyllningsbehållare till e-cigarett och ett förbud mot vätska som innehåller mer än 20 milligram nikotin per milliliter. Genom Folkhälsomyndighetens föreskrifter om gränsvärden och mätmetoder för tjära, nikotin och kolmonoxid samt krav för laboratorier vid verifiering av mätningar (HSLF-FS 2016:43) regleras även högsta tillåtna gränsvärde nikotin från cigaretter. Det saknas däremot bestämmelser om högsta tillåtna nikotinhalt i snus med tobak och i tobaksfria nikotinprodukter.

Regleringen av minsta förpackningsstorlek för snus motiverades i propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156) med att ett förbud mot små snusförpackningar kunde göra varan mindre attraktiv för ungdomar. Det tobaksfria snuset, som i dag är den vanligaste tobaksfria nikotinprodukten, är en produkt som liknar och används på ett motsvarande sätt som snus med tobak. Det finns därför anledning att se över om motsvarande krav på minsta antal portioner per styckförpackning bör införas även för tobaksfria nikotinprodukter, i syfte att göra produkten mindre attraktiv för ungdomar.

Bestämmelserna om nikotinvätskor grundar sig på tobaksproduktdirektivet. För andra tobaksfria nikotinprodukter finns det inga harmoniserade regler. I betänkandet SOU 2021:22 föreslog utredaren att Kemikalieinspektionen skulle få i uppdrag att ta fram ett förslag till begränsning av nikotin i tobaksfria nikotinprodukter. Kemikalieinspektionen avstyrkte förslaget i sitt remissvar, med motiveringen att behovet av och förutsättningarna för ett sådant förslag först behöver analyseras närmare.

Nikotinhalten i tobaksfritt snus varierar kraftigt, från cirka 3 milligram per gram till 50 milligram per gram. Då de tobaksfria nikotinprodukterna uppvisar samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobaksvaror finns ett behov av att överväga om det bör införas en övre gräns för tillåten nikotinhalt i tobaksfria nikotinprodukter. Även i snus med tobak varierar nikotinhalten kraftigt och kan uppgå till så mycket som 45 milligram per gram, vilket är mer än fem gånger starkare än några av de vanligare snussorterna på marknaden med en nikotinhalt på omkring 8 milligram per gram (jfr SOU 2021:22 s. 250). I syfte att uppnå en enhetlig reglering för produkter som används på ett likartat sätt finns därför, mot bakgrund av den extremt höga nikotinhalten i vissa produkter, ett behov av att överväga om det bör införas en övre gräns för tillåten nikotinhalt i snus både med och utan tobak.

Utredaren ska därför

- analysera om det bör införas en reglering av minsta antal portioner per förpackning med tobaksfria nikotinprodukter,
- analysera om det bör införas en reglering av högsta tillåtna nikotinhalt i tobaksfria nikotinprodukter och snus med tobak och i så fall föreslå en övre gräns för högsta tillåtna nikotinhalt, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring

Marknadsföring av alkohol får inte rikta sig till barn och unga. Det hindrar dock inte att barn och unga möts av sådan marknadsföring i olika medier. Enligt alkohollagen ska kommersiella annonser för alkohol i periodiska skrifter eller motsvarande medier där tryckfrihetsförordningen är tillämplig kombineras med informationstexter av samma slag som krävs på tobaksområdet. I 13 § alkoholförordningen (2010:1636) anges elva alternativa informationstexter som annonsörerna har att välja bland. Texterna syftar till att informera konsumenterna om hälsorisker förknippade med alkoholkonsumtion samt att motverka marknadsföringens, i regel positiva, bild av alkoholdrycken i fråga.

Jämlikhetskommissionen konstaterade i sitt betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46, vol. 2) att de olika informationstexterna inom

alkoholområdet är av varierande karaktär. Vissa informationstexter ansågs mycket allmänt hållna, medan andra ansågs mer konkreta och rimligen mer avskräckande. Jämlikhetskommissionen konstaterade att annonsörerna systematiskt väljer de mest harmlösa alternativen i alkoholförordningen och föreslog därför att de minst avskräckande alternativen borde tas bort från listan över tillåtna texter genom en ändring av förordningen.

Mot bakgrund av aktuell forskning om alkoholens hälsokonsekvenser finns det skäl att utvärdera informationstexterna och ta ett vidare grepp än Jämlikhetskommissionen föreslår, bl.a. genom att utvärdera om texter kan förtydligas, läggas till eller målgruppsanpassas. I arbetet kan varningstexterna på tobaksområdet beaktas. På tobaksområdet finns t.ex. krav på att olika varningstexter i så hög utsträckning som möjligt används lika många gånger. Mot bakgrund av att annonsörer oftare väljer de mer harmlösa alternativen finns det skäl att överväga motsvarande krav även vid marknadsföring av alkohol. I betänkandet *Reglering av marknadsföring av alkohol via digitala medier (SOU 2017:113)* föreslås att kravet på informationstexter ska utvidgas till att gälla för kommersiella annonser för alkoholdrycker i tidningar som ges ut på internet. Det kan finnas skäl att överväga om kravet bör utvidgas ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om några av de nuvarande informationstexterna om alkohol i marknadsföring bör tas bort, läggas till, förtydligas eller målgruppsanpassas,
- analysera om det bör införas krav på att alla informationstexter används i lika stor utsträckning,
- analysera om området där informationstexter krävs bör utvidgas, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera konsekvenserna av ett ändrat övergripande mål för ANDT-politiken

I propositionen *En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021–2025* (prop. 2020/21:132), som överlämnades till riksdagen i mars 2021, föreslog regeringen en samlad nationell strategi med ett gemensamt och utvidgat övergripande mål för ANDTS-politiken. Det mål som föreslogs var ett

samhälle fritt från narkotika och dopning med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och spel om pengar samt ett minskat bruk av tobaks- och nikotinprodukter. Riksdagen avslög regeringens proposition och förslaget till ett nytt övergripande mål (bet. 2020/21:SoU25, rskr. 2020/21:375). I samband med att propositionen avslögs lämnade riksdagen även ett antal tillkännagivanden till regeringen. Riksdagen framförde bl.a. att regeringen bör återkomma med ett förslag till nytt övergripande mål som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka (bet. 2020/21:SoU25 punkt 3, rskr. 2020/21:375).

I ANDTS-strategin för perioden 2022–2025, som beslutades den 24 mars 2022, föreslog regeringen inte någon förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken (skr. 2021/22:213). I strategin gör regeringen bedömningen att en förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken och en ny inriktning för tobakspolitiken, vars mål under lång tid har varit att minska allt tobaksbruk inklusive bruket av rökfria tobaksprodukter såsom snus, kräver noggranna överväganden. Tobakspolitiken syftar till att skydda folkhälsan och framför allt barn och unga. Målet formulerades för att uppnå detta syfte, som alltså gör sig gällande. För att säkerställa att politiken fortsatt vilar på en vetenskaplig grund har regeringen gett Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar (S2022/01825). Förutom ett fördjupat kunskapsunderlag i frågan om huruvida syftet att skydda folkhälsan och framför allt barn och unga, bättre uppnås med ett omformulerat mål, anser regeringen att det även behövs en analys av om en förändring av det övergripande målet, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll respektive Sveriges skyldigheter enligt den harmoniserade EU-rätten på tobaksområdet. En sådan analys bör därför genomföras. Det uppdrag som regeringen har gett Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SBU ska genomgående beaktas i analysen.

Utredaren ska därför

- analysera om en förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, står i överens-

stämmelse med Sveriges åtaganden enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll samt med EU-rätten på tobaksområdet, och

- analysera vilka konsekvenser en förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, skulle få för folkhälsan, för barn och unga, för bruket av tobak och nikotinprodukter i befolkningen samt för det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet.

Uppdraget att se över tillsynen över alkohol, tobak och nikotinprodukter

Nuvarande system för tillsyn

Ett flertal myndigheter delar på tillsynsuppdraget på alkohol- och tobaksområdet, baserat på myndigheternas olika ansvarsområden. Det har inte framkommit några synpunkter på vilka myndigheter som ska ha ett tillsynsansvar på alkohol- och tobaksområdet, men flera av tillståndsmyndigheterna har framfört att vissa tillsynsfrågor behöver ses över.

Då tillsynen över alkoholservice och tobaksförsäljning bedrivs samordnat i många kommuner finns det tydliga vinster med att regelverken så långt som möjligt utformas på ett enhetligt sätt. Samtidigt finns det skillnader i regelverken för de olika produkterna som kan motivera skillnader även i tillsynen. För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen dock vara tydligare och mer enhetlig. Genom mer enhetliga begrepp och regler kan de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika lagar och av flera tillsynsorgan få bättre förutsättningar att följa gällande bestämmelser. Detta kan i sin tur även skapa förutsättningar för att bekämpa arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i form av bl.a. skattefusk.

Behovet av befogenheter och informationsutbyte mellan myndigheterna

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn är att de har tillräckliga befogenheter. Myndigheterna kan även ha behov av eller skyldighet att underrätta varandra om sådant som de i sin verksamhet får kännedom om och som är av betydelse för andra myndigheters tillsyn. Nuvarande sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) innebär t.ex. att Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut omfattas av sekretess. Det resulterar i att Folkhälsomyndigheten inte kan informera andra berörda myndigheter om sina beslut. Det kan därför finnas behov av sekretessbrytande bestämmelser.

Det framgår inte av alkohollagen att Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägledande uppdrag. Av förarbeten till lagen framgår det dock att Folkhälsomyndighetens tillsynsuppdrag motsvarar vad som tidigare stod i lagtext, att rätten att ge vägledning följer av tillsynsansvaret och att det vägledande uppdraget inte behöver föreskrivas i lag (jfr prop. 2009/10:125). Eftersom brist på vägledning kan leda till olika bedömningar i olika delar av landet och bidra till en rättsosäkerhet gör regeringen dock nu bedömningen att ett förtydligande i alkohollagen om att Folkhälsomyndighetens tillsynsuppdrag också innefattar ett tillsynsvägledande uppdrag är motiverat.

Länsstyrelsen ska i dag utöva tillsyn inom länet genom att bl.a. biträda kommunerna med råd i deras verksamhet både på alkohol- och tobaksområdet. Det har framkommit frågor kring länsstyrelsens roll och befogenheter gentemot kommunerna, t.ex. när en kommun fattar beslut som inte följer alkohol- och tobakslagstiftningen och kommunerna medger lättnader i förhållande till kraven i alkohol- och tobakslagstiftningen. Länsstyrelserna har uttryckt att det är oklart vilken tillsyn de ska bedriva på tobaksområdet och att de saknar verktyg på både alkohol- och tobaksområdet för att upprätthålla lagstiftarens intentioner, då deras enda verktyg är att rikta kritik mot kommunernas beslut. Det kan leda till att efterlevnaden av lagarna blir sämre och att tillämpningen blir ojämlig nationellt. Länsstyrelsens tillsynsuppdrag och befogenheter på alkohol- och tobaksområdet bör därför ses över.

Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över verksamhetsutövare som bedriver handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Vid överträdelser kan Folkhälsomyndigheten ingripa genom att göra en polisanmälan. Folkhälsomyndigheten saknar påtryckningsmöjligheter att kunna använda sig av i tillsynen för att se till att verksamhetsutövare inkommer med uteblivna begärda handlingar och åtgärdar brister i lagefterlevnad. Genom en laglig möjlighet att utfärda administrativa sanktioner mot överträdelser blir Folkhälsomyndighetens tillsyn effektivare och bidrar till att myndighetens ingripanden uppfattas mer proportionerliga än att polisanmäla. Möjligheten att meddela förbud förenad med sanktioner i enskilda ärenden kan vara aktuellt i de fall myndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att ett alkoholhaltigt preparat som tillhandahålls konsumenterna på marknaden kan utgöra en risk för människors liv eller hälsa, när det t.ex. inte uppfyller myndighetens krav på denaturering.

Kommunerna kan i sitt tillsynsarbete ha behov av att enkelt få tillgång till resultatet av de kunskapsprov gällande alkohollagstiftningen som tillhandahålls av Folkhälsomyndigheten och som krävs för att få serveringstillstånd. Folkhälsomyndigheten har lämnat författningsförslag som skulle ge rättsligt stöd för kommunerna att ha direktåtkomst till Folkhälsomyndighetens register (S2018/01092). Det bör ses över om det finns ett behov av direktåtkomst eller om det behövs annan reglering som möjliggör för kommunerna att ta del av resultaten av proven.

Utredaren ska därför

- analysera hur en mer enhetlig och effektiv tillsyn av alkohol, tobak och nikotinprodukter kan uppnås och, om det bedöms lämpligt, föreslå förändringar inklusive nödvändiga författningsförslag, såsom administrativa sanktionsmöjligheter,
- lämna förslag på ändringar i alkohollagen som innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägläsnadsuppdrag förtydligas, och
- bedöma tillsynsmyndigheternas behov av tillgång till Folkhälsomyndighetens register för kunskapsprov och, vid behov, lämna förslag på hur en sådan tillgång kan regleras.

Vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Finansieringen av tillsynen

Tillsynsmyndigheterna har rätt att ta ut avgifter för en stor del av den tillsyn som i dag bedrivs på alkohol- och tobaksområdet. Kommunerna har rätt att besluta om avgiftsnivåerna för sin tillsyn i enlighet med kommunallagens (2017:725) självkostnadsprincip, medan andra avgifter på tobaksområdet är fastställda i förordning eller myndighetsföreskrifter. Avseende tobak, e-cigaretter och påfyllningsbehållare styrs förutsättningarna för avgiftsuttag delvis av tobaksproduktdirektivet. Det har dock framkommit att det finns behov av förtydliganden kring vilka tillsynsåtgärder som Folkhälsomyndigheten får ta ut avgift för och hur avgifterna ska beräknas. Kopplat till uppdraget att göra en översyn av tillsynen kan det uppkomma ytterligare behov av ändringar i Folkhälsomyndighetens och övriga tillsynsmyndigheters rätt att ta ut avgifter. Alla förslag till reglering av avgifter bör utgå från att avgifterna ska täcka myndigheternas tillsynskostnader och att det är den som omfattas av tillsynen som bör finansiera densamma.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur avgiftsfinansieringen av tillsynen av tobak och nikotinprodukter, och vid behov även när det gäller alkohol, kan regleras och förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att tillämpa svensk alkohollag och bedriva tillsyn på svenska fartyg i internationell sjöfart

Polismyndigheten har hemställt att ändringar ska göras i alkohollagen i syfte att ge svenska myndigheter befogenhet att genomföra tillsyn av alkoholutskänknings på svenska fartyg i internationell sjöfart. Polismyndigheten har även lämnat förslag på författningsändringar (S2016/05752). Som skäl för hemställan konstaterar myndigheten bl.a. att den höga alkoholkonsumtionen på grund av kraftig överservering ombord på fartyg på Östersjön kan vara en betydande bidragande orsak till att många vålds- och sexualbrott sker där.

Färjorna i fråga färdas över både svenskt och internationellt territorialvatten. De svenska myndigheterna saknar befogenhet att genomföra tillsyn på svenska färjor i internationell trafik. Berörda myndigheter i Finland och Estland har däremot en sådan befogenhet. Polismyndigheten bedömer att en viktig åtgärd för att minska antalet brott på färjorna är att krav på serveringstillstånd även ska omfatta internationell färjetrafik. Att ställa krav på serveringstillstånd, att möjliggöra för att sådana tillstånd kan återkallas och ge svenska myndigheter möjlighet att bedriva tillsyn, är enligt Polismyndigheten en förutsättning för att kunna påverka rederiernas servering av alkohol och därmed förebygga vålds- och sexualbrott. Regeringen bedömer att sådana åtgärder kan vara motiverade även av folkhälsoskäl.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för en ändring i alkohollagen som innebär att lagens regler om servering och tillsyn även är tillämpliga på svenska fartyg i internationell sjöfart, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Folkhälsomyndighetens centrala register enligt alkohollagen

Enligt 13 kap. alkohollagen ska Folkhälsomyndigheten föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt för framställning av statistik. Av lagen framgår dock att de uppgifter som får behandlas i registret i stort sett är begränsade till kontaktuppgifter, förutom för sådan verksamhet som kräver serveringstillstånd.

Det innebär att det centrala registret inte kan användas för att hantera personuppgifter inom vissa verksamheter. Det finns även frågetecken kring det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandlingen i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 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). De personuppgifter som Folkhälsomyndigheten har behov av att hantera i det centrala registret har koppling till t.ex. handel med teknisk sprit samt rapporter om serveringsverksamhet och partihandel. För att mer resurseffektivt kunna bedriva tillsyn, uppföljning och utvärdering behöver fler personuppgifter än i dag kunna hanteras i det centrala registret. Det finns därför anledning att uppdatera regleringen i 13 kap. alkohollagen. Folkhälsomyndigheten har lämnat författningsförslag för detta ändamål (S2018/01092).

Den som av Skatteverket är godkänd som upplagshavare eller registrerad varumottagare är skyldig att årligen lämna en statistikrapport över sin hantering av alkoholdrycker till Folkhälsomyndigheten, oavsett om denne tillverkat alkoholdrycker eller inte (se 9 kap. 14 § alkohollagen). Verksamhetsutövaren ska registrera sin statistikrapport för försäljning/tillverkning hos Folkhälsomyndigheten. Det saknas dock sanktionsmöjligheter kopplade till kravet på statistikrapport och 2018 var det endast 77 procent av verksamhetsutövarna som rapporterade in uppgifter. Det behöver därför analyseras om det bör införas sanktioner, t.ex. förseningsavgift, i syfte att öka regelbundenheten.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i Folkhälsomyndighetens författningsförslag analysera och föreslå ändringar i regleringen av det centrala registret,
- bedöma om sanktioner bör införas för uteblivna statistikrapporter, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att uppdatera och förtydliga reglerna för alkoholservering

Gällande regler om serveringstillstånd och behovet av en översyn

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs bl.a. serveringstillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget. Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får endast medges om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat enligt vissa krav. Det finns även krav på bl.a. lokalernas utformning och på kunskapsprov, lämplighet och serveringstider.

Sambandet mellan utskänkning och matsservering är en av de äldsta och principiellt viktigaste reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. Huvudskälen till att bestämmelsen infördes var att berusningen blev mindre om alkoholdrycken förtärdes tillsammans med lagad mat än på fastande mage och att sambandet med matsservering hade en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet. Regeln har haft olika utformningar, men en koppling mellan mat- och dryckesservering har i princip alltid funnits. Det har bidragit till att begränsa antalet serveringsställen med tillstånd att servera alkohol till allmänheten.

Det har dock framkommit uppgifter från tillsynsmyndigheterna om att vissa av kraven för serveringstillstånd är svårtolkade, vilket medför att lagen tolkas olika av olika kommuner. Tillsynsmyndigheterna har även påpekat att serveringsreglerna bör anpassas till samhällsutvecklingen, men att kravet på matsservering bör vara kvar. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns skäl att uppdatera reglerna om serveringstillstånd.

Som framgår ovan är dock utrymmet begränsat för lättnader i regelverket när det gäller servering av alkoholdrycker med beaktande av alkohollagens skyddsintresse. Utredaren bör dock i sitt arbete sträva efter att modernisera och förenkla regelverket, utan att ge avkall på skyddsintresset. Inom ramen för skyddsintresset bör regelverket vara så enkelt som möjligt för såväl näringsidkare, kommuner och tillsynsmyndigheter att förstå och tillämpa. Utredarens förslag när det gäller serveringsregler ska därmed utgå från vikten av ett regelverk för alkoholservering som tar i beaktande att folkhälso- och alkoholpolitiska intressen bör väga tyngre än näringspolitiska intressen.

Förtydliga att alkohollagen är en skyddslagstiftning

Alkohollagen är i första hand en skyddslagstiftning. Vid kommunens prövning av en ansökan om serveringstillstånd där företagsekonomiska eller näringspolitiska intressen ställs mot alkoholpolitiska intressen, bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde (jmf. prop. 1994/95:89 s. 62). De senaste åren har det emellertid kommit rapporter om att flera kommuner bortser från denna princip och att de näringspolitiska intressena ges företräde. Det finns därför skäl att bedöma om denna princip kan förtydligas och förstärkas, exempelvis genom att principen regleras i alkohollagen.

Utredaren ska därför

- bedöma om principen om folkhälsointressets företräde i alkohollagstiftningen kan förtydligas i enlighet med lagstiftningens intentioner, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Modernisering och förtydligande av alkohollagens serveringsregler

Det har tidigare, bl.a. i betänkandet En ny alkohollag (SOU 2009:22), konstaterats att om kravet på kök för allsidig matlagning tas bort skulle med stor sannolikhet ett antal rörelser av enklare karaktär få tillstånd att servera alkohol. Många gatukök skulle t.ex. kunna komma i fråga för ett sådant tillstånd och tillgängligheten till alkohol skulle öka. Vidare har forskning visat att tillgången till och förtäringen av lagad mat minskar risken för aggression och våld på krogen. Fortsatt bör verksamheter, som enligt kommunens bedömning, i stor utsträckning är inriktad på barnfamiljer och ungdomar inte komma i fråga för serveringstillstånd. Däremot finns det skäl att göra en översyn av reglerna för både stadigvarande och tillfälliga serveringstillstånd i syfte att få en tydligare reglering och mer enhetlig tillämpning. Det kan samtidigt finnas skäl att göra vissa andra förändringar för att modernisera regelverket. Reglerna bör anpassas till den utveckling som skett i samhället sedan de nuvarande reglerna tillkom 2011, t.ex. i fråga om olika sätt att laga mat och olika inriktningar på serveringsställen.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd samt att reglerna bör bli enklare och mindre godtyckliga (bet. 2021/22:SoU10, punkt 5 reservation 7, rskr. 2021/22:150). Riksdagen anför bl.a. att man bör utreda om kravet på att serveringsställen måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen

samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat bör slopas. Lagstiftningen behöver enligt riksdagen moderniseras och anpassas till dagens samhälle och det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd.

Det bör därför enligt regeringen övervägas om det finns krav som är onödigt betungande. För att bedöma vilka aktörer som är seriösa krävs att den tillståndsgivande kommunen gör en prövning som är både rättssäker och effektiv. Kraven behöver därför fortsatt vara högt ställda men också tydliga och enkla att tillämpa.

Det finns även bestämmelser i alkohollagen som kan behöva förtydligas, t.ex. kraven på sittplatser inomhus och hur kravet på överblickbar serveringsyta ska uppfyllas när tillfälliga serveringstillstånd ges för festivaler och liknande som hålls på stora områden. Det är oklart om lagens krav på ordning och nykterhet endast gäller tillståndspliktig servering eller även vid försäljning av folköl. När det gäller bestämmelserna om krav på brandsäkerhet har det i tillsynssammanhang uppstått oklarheter om vem som ska bedöma antalet personer som tillåts vistas i en viss lokal. Vidare används vissa begrepp inte på ett enhetligt sätt i alkohollagen. Exempelvis omfattar begreppet ”alkoholdrycker” även folköl, men begreppet används i bestämmelser som endast avser tillståndspliktig alkoholdrycksförsäljning. Mot bakgrund av dessa oklarheter i lagen är det motiverat att göra en översyn i syfte att modernisera, förtydliga och förenkla reglerna kopplade till servering av alkohol. Detta bl.a. för att underlätta för tillsynsmyndigheterna att göra korrekta och enhetliga bedömningar.

Utredaren ska därför

- bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset,
- bedöma vilka förtydliganden som behövs i alkohollagen avseende t.ex. överblickbar yta, servering av folköl och brandsäkerhetskontroll, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare regler om provsmakning

Provsmakning av alkoholdrycker regleras i 8 kap. 6 och 7 §§ alkohollagen. Det saknas dock regler om vad som gäller för provsmakning som arrangeras av någon som saknar serveringstillstånd eller någon som enbart serverar folköl, vilket inte kräver serveringstillstånd. Lagen ger inte heller möjlighet för andra, exempelvis en yrkesförening inom alkoholdrycksbranschen, att arrangera provsmakning för allmänheten.

Alkoholtillverkare har rätt att anordna provsmakning, en bestämmelse som föreslogs av regeringen mot bakgrund av att det inte infördes en möjlighet till gårdsförsäljning (prop. 2009/10:125 s. 114). Provsmakning ansågs vara ett bra sätt för tillverkare att göra sina produkter kända och efterfrågade på Systembolaget. Det framgår dock inte närmare vad som avsågs med rekvisiten i bestämmelsen. Att anordna provsmakning för allmänheten är numera vanligt, men bestämmelsen tillämpas på olika sätt. Frågor som uppstått är t.ex. vilken mängd dryck som ska serveras för att det ska anses som provsmakning, vad som ska räknas som råvaror som produceras på den egna gården och om även provsmakning av folköl får erbjudas. En översyn av bestämmelserna om provsmakning är därför motiverad.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma vilka krav som bör ställas på arrangemang med provsmakning av folköl och andra alkoholdrycker, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare regler om catering

Den som har ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet har rätt att servera färdiglagad mat och alkoholdrycker till slutna sällskap antingen i en för tillfället hyrd lokal eller i ett enskilt hem. Varje tillfälle och lokal ska anmälas och godkännas av kommunen i förväg. Syftet är bl.a. att möjliggöra tillsyn i lokalen. Vid catering i någons hem krävs det inte att kommunen ska utöva tillsyn i hemmet. Däremot krävs det även vid catering att tillståndsinnehavaren eller serveringsansvarig person har tillsyn över serveringen och är närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden, så att serveringspersonalen kan kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat och kan se om olägenheter uppstår.

Under covid-19-pandemin började vissa restauranger erbjuda hemleverans av mat och alkoholdryck inom ramen för sitt tillstånd för catering för slutna sällskap. Varje cateringtillfälle ska anmälas till kommunen men det är ovanligt att serveringspersonal stannar kvar i det privata hemmet efter att mat och dryck överlämnats eller serverats. Kommunerna i fråga har dock tolkat alkohollagen som att serveringstiden anses avslutad när mat och dryck har överlämnats eller serverats och att lagens bestämmelser därefter inte gäller. Flera kommunala beslut att bevilja serveringstillstånd för cateringverksamhet, som i själva verket har karaktären av hemleverans av och detaljhandel med alkoholdrycker i samband med hemleverans av mat, har prövats i domstol genom laglighetsprövning. Domstolarna har dock ansett sig ha begränsat utrymme att upphäva besluten, då laglighetsprövning är en formaliserad prövning av beslutets laglighet utifrån lagtextens ordalydelse. Alkohollagen saknar tydlig reglering som definierar vad som är serveringstid i catering-sammanhang samt vilka krav som ställs på närvarande serveringspersonal. Vidare har det framkommit att begreppet ”slutet sällskap” används i bred bemärkelse och har tillämpats på evenemang med tusentals personer. Av dessa skäl finns det anledning att förtydliga alkohollagens bestämmelser om catering.

Utredaren ska därför

- i syfte att behålla en systematisk och sammanhållen alkoholpolitik föreslå förtydliganden av alkohollagens regler om catering för att förhindra att catering blir en alternativ försäljningskanal för alkoholdrycker,
- analysera om uttrycket ”slutna sällskap” för cateringverksamhet behöver justeras eller definieras för att syftet med alkohollagens krav inte ska kringgås, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att begränsa kommersiella budskap som främjar alkoholförsäljning

Nuvarande reglering och uppkommen problematik

För att kunna begränsa alkoholens skadeverkningar på ett effektivt sätt måste samhället kunna förhindra att kommersiella vinstintressen på alkoholhandelsområdet ges fritt spelrum. Även vid reglering av marknadsföring av alkoholdrycker ska det beaktas att alkohollagen är en skyddslagstiftning och

restriktiva marknadsföringsregler för alkohol finns av folkhälsopolitiska skäl. Restriktiva marknadsföringsregler är vidare en av WHO:s främsta policyrekommendationer kopplat till alkohol. Enligt alkohollagen ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker och marknadsföringen får inte särskilt rikta sig till eller skildra barn och ungdomar.

Den digitala utvecklingen har lett till en ökning av kommersiell e-handel och digital förmedling av alkoholdrycker. I samband med detta har marknadsföringen på alkoholområdet utvecklats fort. Nya sätt att marknadsföra alkohol kan innebära problem både vad gäller folkhälsan och de EU-rättsliga kraven på en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik.

Översyn av regler om förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker

Det är enligt 3 kap. 9 § alkohollagen i princip förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. Det s.k. tillhandagåendeförbudet syftar till att begränsa privata vinstintressen i försäljningen av alkoholdrycker, t.ex. mellanhänder mellan säljare och köpare. Det har dock förekommit att olika verksamhetsutövare erbjuder leveranstjänster som en mellanhand mellan Systembolaget och konsumenter. Andra kommersiella förmedlingsaktörer marknadsför och förmedlar möjligheten att köpa alkoholdrycker via digitala plattformar och förmedlar försäljning via bl.a. Systembolagets webbplats. De senare erbjuder dock inte i sig någon transporthjälp varför det är oklart om de omfattas av tillhandagåendeförbudet.

Den gemensamma nämnaren är att marknadsföring och förmedling av alkoholdrycker sker i en miljö av kommersiella budskap som kan sammanblandas med detaljhandel. Aktörernas affärsmodell utgörs av ett privat vinstintresse av att öka alkoholförsäljningen till svenska konsumenter. Kunderna möts ofta av budskap som Systembolaget är avsett att förhindra, såsom information om realisation, prissänkningar, fynd och säljstarter. Marknadsföringen bidrar till att normalisera bruk av alkohol och öka alkoholkonsumtionen. Denna utveckling förutsågs inte av lagstiftaren vid utformningen av nuvarande lagstiftning. På spelområdet finns det ett främjandeförbud mot tillhandahållande och främjande av otillåtet spel. Det finns skäl att överväga motsvarande reglering på alkoholområdet.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma lämpligheten av och möjligheterna till effektivare reglering av förmedling och främjande av alkoholdrycker, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som uppställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska därutöver, i den omfattning som är möjlig, beskriva och beräkna förslagets samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter samt kvantifiera och värdera dessa. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska därtill särskilt redogöra för förslagets konsekvenser för folkhälsan, för barn utifrån ett barnrättsperspektiv, för unga samt för berörda företag. Utredaren ska även redogöra för förslagets förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden inom alkohol- och tobaksområdet. Konsekvensbeskrivningen avseende jämställdhet ska särskilt beakta de jämställdhetspolitiska delmålen jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen innebär att personuppgifter behöver behandlas och i sådant fall analysera det rättsliga stödet för sådan personuppgiftsbehandling.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska analysera samtliga frågeställningar med utgångspunkt i folkhälsopolitiken, EU-rättsliga krav och Sveriges internationella åtaganden, däribland WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och WHO:s handlingsplan för ett effektivt genomförande av den globala strategin för att minska den

skadliga användningen av alkohol. Av handlingsplanen framgår att medlemsstater bör säkerställa att utveckling, genomförande och utvärdering av alkoholpolitiska åtgärder baseras på folkhälsomål och bästa tillgängliga kunskap samt skyddas från inblandning av kommersiella intressen. Barnkonventionen ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn under 18 år. I frågor som berör barn och unga bör därmed barn och ungas åsikter och erfarenheter beaktas.

De förslag som lämnas av utredaren ska vara ändamålsenliga och samhälls-ekonomiskt effektiva. Utredaren ska vidare verka för att budgetrestriktivitet beaktas vid förslagets utformning och utforma förslagen så att de ger så låg administrativ börda som möjligt för myndigheter, företag och andra berörda aktörer. I den utsträckning som ev. förslag till ändrade regler innebär ökad administration eller kostnader för myndigheter, företag eller individer bör avvägningar enligt proportionalitetsprincipen göras. Avseende de förslag som har bäring på företagare och företagande ska utredaren i sitt arbete beakta de mål för förenklingspolitiken som regeringen har beslutat om i skrivelsen En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga (skr. 2021/22:3) samt vad som anges i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag som syftar till att förenkla för företag att starta, driva och utveckla sin verksamhet genom att underlätta deras kontakter med och uppgiftslämnande till myndigheter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det är lämpligt, inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag, däribland från Konsumentverket i frågor som rör marknadsföring samt från Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket i frågor som rör lustgas. Utredaren ska även särskilt samråda med Folkhälso-myndigheten, Socialstyrelsen och SBU när det gäller uppdraget att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverknings. Vid kontakter med representanter för tobaksindustrin ska särskilt Sveriges skyldigheter enligt artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll respekteras. Utredaren bör slutligen ta del av internationella erfarenheter av de i uppdraget aktuella frågorna, särskilt erfarenheter från övriga länder inom EU och EES, och i förekommande fall redogöra för dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Socialdepartementet)