

Regeringens proposition**1977/78: 178****med förslag till lagstiftning om marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror;**

beslutad den 6 april 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

STAFFAN BURENSTAM LINDER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lagstiftning om marknadsföringen av alkohol och tobak.

Riksdagen beslutade under 1976/77 års riksmöte att begära att regeringen skulle lägga fram förslag till förbud mot alkoholreklam. Redan tidigare har riksdagen uttalat sig för åtgärder i syfte att minska tobaksbruket.

Förslaget i propositionen får ses mot bakgrund härav och de allvarliga hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak. De föreslagna reglerna omfattar alla slag av marknadsföringsåtgärder som näringsidkare riktar till konsumenter och som avser spritdrycker, vin, starköl och öl samt tobak. Däremot lämnas lättöl utanför regleringen.

Grundregeln i förslaget är att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen, dvs. reklamen skall — i den mån den får förekomma — vara starkt begränsad och återhållsam. Förbud skall gälla mot marknadsföring som är påträngande, uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol och tobak. Detta innebär att bl. a. utomhusreklam och direktreklam till konsumenter inte får förekomma.

Tidningsannonsering för spritdrycker, vin och starköl förbjuds utom i viss fackpress. Tobaksannonsering får endast förekomma i starkt begränsade och återhållsamma former samt under förutsättning att i annonsen på ett framträdande sätt återges den varningstext och innehållsdeklaration som enligt lag skall finnas på varans förpackning.

Tillämpningen av lagstiftningen knyts till marknadsföringslagen och kommer alltså att handhas av konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1979, om riksdagens beslut kan fattas under innevarande riksmöte.

1 Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller näringsidkares marknadsföring som avser alkoholdrycker och som vänder sig till konsumenter.

Med alkoholdrycker förstås spritdrycker, vin, starköl och öl i den betydelse dessa beteckningar har i lagen (1977: 292) om tillverkning av drycker, m. m.

2 § Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd ej får företas som är påträngande eller uppsökande eller som uppmunar till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av spritdryck, vin eller starköl får ej användas kommersiell annons i periodisk skrift eller i annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Detta gäller dock ej i fråga om skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck.

3 § Handling som strider mot 2 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1975: 1418) anses vara otillbörlig mot konsumenter.

4 § Om förbud mot vissa marknadsföringsåtgärder finns bestämmelser i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

2 Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller näringsidkares marknadsföring som avser tobaksvaror och som vänder sig till konsumenter.

2 § Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet iakttagas vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd ej får företagas som är påträngande eller uppsökande eller som uppmunar till bruk av tobak.

3 § Användes vid marknadsföring av tobaksvara kommersiell annons i periodisk skrift eller i annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift, skall annonsen återge sådan varningstext och innehållsdeklaration som enligt lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror skall finnas på varans förpackning. Har flera varningstexter fastställts för varan, skall minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering skall de olika varningstexterna användas omväxlande och såvitt möjligt i lika stor omfattning.

Varningstext och innehållsdeklaration skall i annonsen framträda tydligt och återges i ändamålsenlig form.

4 § Handling som strider mot 2 eller 3 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1975: 1418) anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. underlåter att förse förpackning till tobaksvara med föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller som däri lämnar uppgift som är i väsentligt hänseende oriktig,

2. eljest bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 1 §,

3. bryter mot 3 §

dömes till böter.

Ansvar enligt denna lag inträder ej om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller omfattas av vitesförbud enligt *lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring*.

Ansvar enligt denna lag inträder ej om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller omfattas av vitesförbud *eller åläggande vid vite enligt marknadsföringslagen (1975: 1418)*.

Den som har åsidosatt vitesföreläggande eller vitesförbud dömes ej till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1977: 293) om handel med drycker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller försäljning och införsel av spritdrycker, vin, starköl och öl (alkoholdrycker) samt lättöl, läskedrycker och andra alkoholfria drycker.

Beteckning i denna lag har samma betydelse som i lagen (1977: 292) om tillverkning av drycker, m. m.

Föreskrifter om marknadsföring av alkoholdrycker finns, förutom i denna lag, även i lagen (1978: 000) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

HANDELSDEPARTEMENTET

PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1978-03-09

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo, Wirtén

Föredragande: statsrådet Burenstam Linder

Lagrårsremiss med förslag till lagstiftning om marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror

1 Inledning

Efter bemyndigande den 20 december 1974 tillkallade dåvarande chefen för handelsdepartementet en sakkunnig¹ för att utreda frågan om lämpliga former för införande av förbud mot tobaksreklam. Utredningen (H 1974: 06) som antog namnet tobaksreklamutredningen avlämnade i juni 1975 delbetänkandet (Ds H 1975: 2) Varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. På grundval av detta betänkande förelades och antog riksdagen lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror (prop. 1975/76: 49, SoU 1975/76: 27, rskr 1975/76: 83). Lagen (1975: 1154) trädde i kraft den 1 januari 1977.

Genom tilläggsdirektiv den 12 februari 1976 utvidgades utredningsuppdraget till att även gälla frågan om alkoholreklam. Utredningens namn ändrades därvid till tobaks- och alkoholreklamutredningen.² Utredningen avlämnade i oktober 1976 slutbetänkandet (SOU 1976: 63) Reklamen för alkohol och tobak. En sammanfattning av betänkandet samt de författningsförslag som läggs fram i detta bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1 och 2*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren (RA), hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, rikspo-

¹ Lagmannen Carl-Edvard Sturkell. Vidare förordnades numera byråchefen Krister Johansson, numera t.f. departementsrådet Sven Norberg, numera departementsrådet Ingemar Nygren, medicinalrådet Malcolm Tottic, marknadsdirektören Klaus Unger och direktören Erik Warnergård att som experter biträda den sakkunnige.

² Som ytterligare expert förordnades därvid numera byråchefen Åke Wegerman.

lisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen som därvid har hört sin nämnd för hälsoupplýsning, riksskatteverket (RSV), skolöverstyrelsen (SÖ), statens livsmedelsverk, kommerskollegium (KK), marknadsdomstolen (MD), näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, statens ungdomsråd, länsnykterhetsnämnden i Stockholms län, länsnykterhetsnämnden i Malmöhus län, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, Föreningen länsstyrelsernas utskänkingshandläggare, Systembolaget aktiebolag, Aktiebolaget Vin & Spritcentralen (Spritcentralen), Svenska tobaksaktiebolaget, landstingsförbundet, Svenska handelskammarförbundet, Kooperativa Förbundet (KF), Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges marknadsförbund, Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM), Nämnden för granskning av rusdrycksreklam, Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige, Svenska bryggareföreningen, Svenska tobaksbranschföreningen, Tobaks- och servicehandelns riksförbund, Dagligvaruleverantörers förbund, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Pressens samarbetsnämnd, Svenska annonsörers förening, Sveriges direktreklamförening, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplýsning (CAN), Riksförbundet mot alkoholmissbruk (RFMA), Nykterhetsrörelsens landsförbund, IOGT-NTO, Nationalföreningen för upplýsning om tobakens skadeverkningar (NTS), Riksförbundet VISIR, Sveriges blåbandsförbund, Riksföreningen mot cancer, Verdandi, Svenska läkaresällskapet, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Svenska kommunförbundet, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna restaurangaktiebolag (SARA), Svenska reklambyråförbundet och Centralorganisationen SACO/SR har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått härifrån. Remissinstanserna har bifogat yttranden, kommerskollegium från handelskammaren för Örebro och Västmanlands län samt Västsvenska handelskammaren, länsstyrelsen i Stockholms län från Stockholms kommun och länsläkarorganisationen i Stockholms län samt länsstyrelsen i Malmöhus län från länsläkarorganisationen i Malmöhus län.

En sammanfattning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

I anslutning till riksdagens behandling av prop. 1976/77: 108 om alkoholpolitiken togs frågan om reglering av reklamen för alkohol upp i flera motioner. Riksdagen beslutade med anledning härav begära att regeringen till nu innevarande riksmöte lägger fram förslag om förbud mot alkoholreklam (SkU 1976/77: 40, rskr 1976/77: 231).

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Frågan om förbud mot tobaks- och alkoholreklam har sedan länge diskuterats. Olika utredningar har under senare år prövat frågan. De förslag som har lagts fram har dock inte lett till lagstiftning. I det följande lämnas en redogörelse för vad som har föregått det nu framlagda förslaget samt för de bestämmelser som f. n. gäller för marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror.

2.2 Tidigare behandling av frågan om förbud mot alkohol- och tobaksreklam

2.2.1 Alkoholreklamen

Motbokssystemet avskaffades år 1955. I samband därmed bedrevs en statlig upplysningskampanj under tiden september 1954—februari 1955. Ett reklamstopp genomfördes under den tid kampanjen pågick. Det slogs vidare fast att reklamen därefter skulle begränsas genom att Spritcentralen i köpeavtalen med sina leverantörer skulle ta in bestämmelser som innebar att reklamen endast fick omfatta varans märke, ursprung, typ, karaktär och pris.

År 1957 omprövades den nämnda begränsningen på grundval av ett förslag av 1956 års rusdrycksförsäljningsutredning. Omprövningen ledde till att reglerna för alkoholreklam mjukades upp. Skälen för ändringen framgår av departementschefens uttalande i propositionen (1957: 143) med förslag till förordning om ändring i rusdrycksförsäljningsförordningen. I propositionen konstaterades att svårigheterna på det nykterhetspolitiska området inte i nämnvärd omfattning hängde samman med alkoholdrycker för vilka reklam fördes. Departementschefen menade att det var sannolikt att en friare ordning skulle kunna innebära ett stöd för strävandena att inrikta konsumtionen på svagare drycker. Följaktligen skulle det stå de statliga monopolbolagen fritt att inrikta konsumenternas intresse på dessa drycker. Det påpekades vidare att ingripande restriktioner på reklamområdet var förbundna med avsevärda nackdelar.

1961 uttalade bevillningsutskottet att varaktiga och väsentliga begränsningar av alkoholreklamen borde övervägas. 1961 års nykterhetslagskommitté tillsattes. Kommittén avgav år 1964 betänkandet (SOU 1964: 6) Alkoholreklam. I fråga om starksprit föreslog utredningen tämligen långtgående restriktioner. I reklam skulle inte annan avbildning än flaska eller etikett få förekomma. Texten föreslogs inte få innehålla annat än uppgifter om varuslag, namn, tillverkare, tillverkningsområde samt pris och katalognummer vid utminutering.

Beträffande viner och starköl uppställdes inga andra regler än de som fanns i 7 § dåvarande rusdrycksförsäljningsförordningen, nämligen att

all försäljning av rusdrycker skulle anordnas och handhas så att så ringa skada som möjligt skulle uppkomma. Beträffande öl räknade kommittén med att bryggeriindustrin, som i fråga om starkölet var underkastad reglerna för rusdrycksreklam, utan särskilda bestämmelser skulle följa dessa även beträffande reklamen för vanligt öl, självfallet med de modifieringar som betingades av denna drycks relativa ofarlighet. Kommitténs förslag överlämnades 1967 till alkoholpolitiska utredningen (APU) för beaktande.

Vid 1968 års riksdag föranledde motioner i frågan om alkoholreklam en hemställan från bevillningsutskottet att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära förslag till 1969 års vårriksdag om förbud mot reklam för spritdrycker. Riksdagen godkände betänkandet. Någon proposition om förbud mot spritreklam framlades emellertid inte. Orsaken härtill var att regeringen bedömde att det fanns hinder från tryckfrihetssynpunkt att lagstifta om generellt förbud mot spritreklam.

APU föreslog i sitt betänkande (SOU 1974: 90—93) Alkoholpolitik att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för alkoholdrycker med vissa undantag skulle förbjudas. Det förhållandet att alkoholdrycker får säljas betar enligt APU på intet sätt statsmakterna möjligheten att till förekommande av missbruk meddela restriktioner. APU menade vidare att den varuinformation konsumenterna kunde vara i behov av när det gällde spritdrycker, vin och starköl långt bättre kunde meddelas genom det alkoholbolag man föreslog skulle inrättas än genom den kommersiella reklamen. Enligt APU:s uppfattning fanns det skäl att anta att reklamen utöver en inverkan på valet mellan olika märken också hade en konsumtionshöjande effekt. APU anförde att det i och för sig vore tänkbart att begränsa ett förbud till att avse enbart spritdryckerna. Motiveringen härför skulle då vara att reklamen för vin och öl skulle kunna utgöra ett stöd för strävandena att inrikta konsumtionen på svagare drycker. APU avvisade dock en sådan lösning. APU menade att alkoholreklamen vilka varor den än avsåg och hur neutral den än utformades var ägnad att öka intresset för alkoholdrycker och bidra till en glorifiering av bruket av denna vara. APU föreslog vissa undantag från reklamförbudet nämligen för butiksreklam, reklam i restauranger och reklam i utländska publikationer. Det föreslagna alkoholbolaget skulle också vara undantaget från regleringen.

Inom APU förekom i denna fråga skiljaktiga meningar. Två ledamöter ville gå längre än utredningen och inte alls tillåta alkoholbolagets reklam medan två ledamöter förordade en återhållen reklam kontrollerad av KO med stöd av marknadsföringslagen.

Efter remissbehandlingen av APU:s förslag tillkallade regeringen i februari 1976 en beredningsgrupp för frågor avseende alkoholpolitiken. I anslutning härtill anförde dåvarande chefen för handelsdepartementet till regeringsprotokollet att APU:s förslag om förbud mot reklam och

andra åtgärder för marknadsföring av alkoholdrycker hade avstyrkts eller föranlett erinringar från ett stort antal remissinstanser. Frågorna avseende alkoholreklamen bedömdes ha samma karaktär som motsvarande frågor beträffande tobaksreklamen varför en samordnad bedömning borde komma till stånd. Regeringen beslutade därför att utvidga uppdraget för den vid årsskiftet 1974—1975 tillsatta utredningen angående tobaksreklam till att även gälla alkoholreklam.

I riksdagen väcktes år 1975 och år 1976 motioner med yrkande om förbud mot alkoholreklam. Skatteutskottet hänvisade till att tobaks- och alkoholreklamutredningens arbete skulle slutföras under år 1976 och ansåg att riksdagen borde avvakta regeringens förslag i frågan (SkU 1975/76: 64). Utskottet var därför inte berett att förorda några omedelbara åtgärder mot alkoholreklamen men underströk vikten av en stark begränsning av densamma. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Tobaks- och alkoholreklamutredningen överlämnade som tidigare har nämnts i oktober 1976 sitt slutbetänkande Reklamen för alkohol och tobak.

Beredningsgruppen för frågor avseende alkoholpolitiken lämnade i december 1976 en rapport över sitt arbete (Ds S 1977: 1). Denna rapport låg till grund för det förslag till ett nytt samlat alkoholpolitiskt program som förelades och antogs av riksdagen under våren 1977 (prop. 1976/77: 108, SoU 1976/77: 4, SkU 1976/77: 40, rskr 1976/77: 231). Syftet med de åtgärder som ingår i programmet anges vara att nå sådana begränsningar av den totala alkoholkonsumtionen att alkoholmissbruket trängs tillbaka och att alkoholskadorna därmed motverkas. Socialpolitiska åtgärder anges ha en given plats då det gäller att främja en sådan utveckling. Vidare innehåller programmet restriktioner för handeln med alkoholdrycker främst som ett skydd för ungdomen. Beslutade åtgärder innebär vidare ökad satsning på information. Reklamen för alkohol togs inte upp till behandling i propositionen med anledning av att tobaks- och alkoholreklamutredningens förslag övervägdes inom handelsdepartementet. Med anledning av motioner i frågan hemställde skatteutskottet att riksdagen skulle begära att regeringen kom med förslag om förbud mot alkoholreklam till riksmötet 1977/78. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

2.2.2 Tobaksreklamen

Under de senaste decennierna har frågan alltmör debatterats hur tobakskonsumtionen och dess skadeverkningar skall kunna begränsas. Ett förbud mot tobaksreklam har vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen. År 1971 uppdrog Kungl. Maj:t åt socialstyrelsen att redovisa en allsidig medicinsk undersökning rörande tobakskonsumtionen. En särskild arbetsgrupp — tobaksutredningen — fick av socialstyrelsen i uppdrag att lösa uppgiften. Tobaksutredningen föreslog i sin rapport år 1973 bl. a.

att förbud skulle utfärdas för alla marknadsbearbetande åtgärder som inte kunde visas direkt stödda det program utredningen utarbetat med uppgift att begränsa tobakskonsumtionen. Utredningen framhöll att det inte fanns belägg för att avskaffandet av den del av marknadsföringen som är synlig, nämligen reklamen, skulle få påvisbar betydelse för den totala tobakskonsumtionen på längre sikt. Tvärtom fanns starka skäl att tro att ett förbud enbart mot detta konkurrensmedel inte skulle få avsedd verkan då företagen har möjlighet att gå över till andra konkurrensmedel. Enligt utredningen kunde det finnas skäl för samhället att bevilja ett företag rätten att vända sig till rökare till priset av en skyldighet att samtidigt informera om tobakens skadeverkningar. Utredningen bedömde att sådan information kunde ha mycket stor effekt hos icke-rökare t. ex. genom att hjälpa ungdomar som inte debuterat att avstå även i fortsättningen. Informationen bedömdes också kunna ha effekt på rökare. Vidare anfördes att samhället har anledning att låta företagen marknadsföra tobaksprodukter som är mindre skadliga än de som tidigare har funnits på marknaden. Utredningen hänvisade till att det tidigare har framhållits att produktutveckling av tobaksvaror inte är någon lösning på tobaksproblemen. Utredningen menade att sådana varor inte desto mindre kan tänkas vara en övergångshjälp vid begränsningen av rökningen. Det vore därför egendomligt om samhället behandlade marknadsföringen av dessa varor lika snävt som marknadsföringen av de mer hälsofarliga varorna. En begränsning av marknadsföringsåtgärderna kunde enligt utredningen åstadkommas genom en vidareutveckling av den marknadsreglerande verksamhet som fanns vid den aktuella tidpunkten dvs. konsumentombudsmannens arbete med stöd av marknadsföringslagen, frivilliga åtaganden från företagens sida m. m. En stor fördel med ett sådant system ansågs vara att samhället i varje enskilt fall inte behövde utöva förhandsgranskning av marknadsföringsåtgärder beträffande tobaksvaror.

År 1974 överlämnade socialstyrelsen med eget yttrande tobaksutredningens rapport till socialministern. Förslaget mottogs i huvudsak positivt vid remissbehandlingen.

I riksdagen väcktes år 1974 flera motioner i tobaksfrågan. Man begärde bl. a. lagstiftning om upplysningsplikt — på såväl cigarrettförpackningar som på andra reklambärare — rörande tobakens skadeverkningar samt förslag om förbud mot alla former av reklam för tobak och därtill kraftigt ökad informationsverksamhet. Socialutskottet hänvisade (SoU 1974: 5) till sitt betänkande SoU 1971: 21 vari hade uttalats att det torde råda allmän enighet om att även i vårt land måste ske en systematisk satsning för att få till stånd en minskning av tobakskonsumtionen. I anslutning till detta uttalade utskottet i 1974 års betänkande att det sedan socialstyrelsens tobaksutredning nu framlagts och även remissbehandlats var angeläget att Kungl. Maj:t utan dröjsmål gav riksdagen till-

fälle att ta ställning till ett program, som innefattade åtgärder för en sådan satsning. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen (rskr 1974: 12). Vidare tillsattes vid årsskiftet 1974—1975 utredningen beträffande frågan om tobaksreklam (senare tobaks- och alkoholreklamutredningen).

Sedan utredningen lämnat delbetänkandet Varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror (Ds H 1975: 2) avgav regeringen en proposition (1975/76: 49) i tobaksfrågan. Propositionen innehöll bl. a. förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. I sitt betänkande (SoU 1975/76: 22) över propositionen, som bifölls av riksdagen, uttalade socialutskottet att socialstyrelsens tobaksutredning och remissyttrandena däröver borde kunna tas till utgångspunkt för regeringens överväganden i frågan. Utskottet framhöll att det sagda inte innebär att utskottet tagit ställning till enskildheterna i tobaksutredningens förslag. Utskottet ansåg det emellertid uppenbart att tyngdpunkten i programmet måste läggas på omfattande och allsidiga informationsinsatser, vilka borde kunna stödjas av andra åtgärder. Utöver de förslag som lades fram i propositionen borde enligt utskottet resultatet av tobaksreklamutredningens fortsatta arbete kunna bidra till att komplettera åtgärdsprogrammet.

I en motion till 1975/76 års riksmöte hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag om förbud mot all reklam och marknadsföring av tobaksvaror. Socialutskottet hänvisade vid behandlingen av motionen till att tobaksreklamutredningen arbetade på åtgärder mot tobaksreklam. Utskottets hemställan om avslag på motionen bifölls av riksdagen (SoU 1975/76: 39, rskr 1975/76: 299). Som har nämnts tidigare överlämnade nämnda utredning sitt slutbetänkande i oktober 1976.

Regeringen tillsatte i mars 1977 en särskild kommitté (dir. 1977: 37) som har till uppgift att bereda frågorna om och avge förslag till ett fortsatt åtgärdsprogram med syfte att minska tobakskonsumtionen och motverka dess skadeverkningar. I direktiven för kommittén hänvisas till att frågan om reklam för alkohol och tobak bereds i handelsdepartementet.

2.2.3 Ändring år 1973 i tryckfrihetsförordningen

Massmedieutredningen lämnade år 1972 delbetänkandet (SOU 1972: 49) Tryckfriheten och reklamen. På grundval av bl. a. denna utredning lade regeringen år 1973 fram ett förslag (prop. 1973: 123) till ändring i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF). Detta ändringsförslag som bifölls av riksdagen innebär att möjligheter har öppnats att utan hinder av tryckfrihetsförordningen förbjuda kommersiell annonsering vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (KU 1973: 23, rskr 1973: 229, KU 1974: 2, rskr 1974: 10).

Föredraganden uttalade i nämnda proposition (s. 44) att det fanns starka skäl att öppna en möjlighet att vid behov gripa in mot reklam i tryckt skrift för tobak och alkohol. Han underströk dock att han genom

detta ställningstagande inte hade uttalat sig om i vad mån sådana ingripanden skulle göras. Syftet med ändringen var således endast att göra klart att det från tryckfrihetssynpunkt inte fanns något hinder för ingripande mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av alkohol och tobak.

2.2.4 *Rekommendationer av vissa internationella organ m. m.*

En expertgrupp inom *Världshälsoorganisationen* (WHO) rekommenderade år 1974 att alkoholreklamen i massmedier så långt som möjligt skulle elimineras. En annan expertgrupp inom WHO rekommenderade samma år bl. a. att alla former av reklam och annan aktiv marknadsföring av tobaksvaror skulle begränsas eller förbjudas.

Europarådets ministerkommitté antog år 1973 en rekommendation till medlemsstaterna att vidta restriktiva åtgärder mot alkohol- och tobaksreklam. De åtgärder som rekommenderades var bl. a. att medlemsstaterna strikt reglerar eller förbjuder alkohol- och tobaksreklam i TV och radio samt allmänt begränsar denna reklam särskilt i press samt på teatrar, gator, allmänna platser och idrottsanläggningar.

Vid *Nordiska rådet* har tobaksreklamen behandlats år 1972 och alkoholreklamen år 1974. Både beträffande tobaksreklam och alkoholreklam har flera medlemmar väckt förslag om ett nordiskt förbud. Såväl vid remissbehandlingen som inom rådet förelåg starkt delade meningar beträffande förslagen. Rådets juridiska utskott instämde i att det fanns ett behov av en reglering och begränsning av tobaks- och alkoholreklamen men ansåg generellt förbud mot reklamen som olämpligt och opåkallat. Nordiska rådets majoritet beslutade dock att som rekommendation anta en uppmaning till medlemsstaternas regeringar att införa förbud mot alkohol- och tobaksreklam.

I de övriga nordiska länderna har på förevarande område vissa regleringsåtgärder vidtagits. En redogörelse härför finns i tobaks- och alkoholutredningens slutbetänkande (s. 101—111).

2.3 Gällande bestämmelser

2.3.1 *Lagstiftningen beträffande tillverkning av och handel med alkoholdrycker m. m.*

Den nuvarande alkohollagstiftningen trädde i huvudsak i kraft den 1 januari 1978.

Bestämmelser inom området återfinns bl. a. i lagen (1977: 292) om tillverkning av drycker, m. m. och i lagen (1977: 293) om handel med drycker samt i lagen (1961: 181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (ändrad senast 1977: 294). I det följande lämnas en redogörelse för det huvudsakliga innehållet i bestämmelserna.

Med spritdryck förstås enligt lagen om tillverkning av drycker sprit

som är avsedd att förtäras som dryck. Med sprit förstås vara, som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 1,8 viktprocent. Vin eller maltdryck anses dock inte som sprit. Med alkohol avses etylalkohol.

Med vin förstås dryck som är framställd genom jäsning av saft från druvor, bär, frukt eller rabarber och som innehåller mer än 1,8 viktprocent men högst 22 volymprocent alkohol. Vin kallas lättvin om det har en alkoholhalt av högst 15 volymprocent och starkvin om alkoholhalten överstiger 15 men inte 22 volymprocent.

Med maltdryck förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne. Med starköl förstås maltdryck som innehåller mer än 2,8 viktprocent alkohol. Öl är en maltdryck vars alkoholhalt överstiger 1,8 men inte 2,8 viktprocent. Lättöl är en maltdryck som innehåller högst 1,8 viktprocent alkohol.

Tillverkning av spritdrycker får bedrivas endast av det s. k. partihandelsbolaget. I detta bolag, Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen (Spritcentralen), är staten delägare. Staten har dock ett avgörande inflytande över bolagets verksamhet, vilken regleras genom ett särskilt avtal. Enligt 1977 års alkoholpolitiska beslut skall Spritcentralen bli ett av staten helägt företag. Medel härför har begärts av riksdagen (prop. 1977/78: 101).

För tillverkning av vin, starköl och öl krävs tillstånd, om det inte är fråga om tillverkning i hemmet för eget behov.

I det följande används uttrycket alkoholdrycker som en samlingsbeteckning för spritdrycker, vin, starköl och öl, dvs. i huvudsak de alkoholhaltiga drycker som vållar eller kan vålla alkoholpolitiska problem.

Försäljningen och införseln av alkoholdrycker är, med vissa undantag, underkastad bestämmelserna i lagen om handel med drycker. Undantagen avser bl. a. försäljningen av spritdrycker, vin och starköl för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller likartat ändamål. För sådan försäljning gäller lagen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

Med partihandel i detta sammanhang avses försäljning till återförsäljare i och för hans rörelse. Annan försäljning benämns detaljhandel, eller, om den sker för förtäring på stället, servering.

Partihandeln och importen av spritdrycker, vin och starköl omhändertas, med vissa undantag av Spritcentralen. Undantagen från partihandelsmonopolet avser bl. a. rätt för tillverkare av vin och starköl att sälja sina varor för export och till Spritcentralen. Tillverkare av starköl får även sälja sådan vara till det för detaljhandel bildade statliga detaljhandelsbolaget, Systembolaget Aktiebolag (Systembolaget), och till annan tillverkare av starköl samt till den som har tillstånd att servera starköl. Vidare har Systembolaget rätt att sälja spritdrycker, vin och starköl till den som har rätt att servera sådana drycker.

Partihandel med öl får bedrivas av den som har tillstånd till detalj-

handel med sådan dryck. Efter tillstånd får sådan handel även bedrivas av den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller yrkesmässigt för in öl till landet. Den som driver partihandel med öl får även sälja sådant öl för export.

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Systembolaget. Bolaget beslutar om försäljningsställenas förläggning enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. I beslut den 17 november 1977 har regeringen meddelat sådana bestämmelser. Det totala antalet systembutiker i landet var 311 år 1975. Dessutom fanns 474 s. k. utlämningsställan.

Detaljhandel med öl får bedrivas av Systembolaget och av den som har tillstånd till sådan handel. Öl saluhålls i så gott som alla matvarubutiker. Antalet butiker med tillstånd var 12 720 år 1975.

I detta sammanhang kan anmärkas följande. Spritcentralen och Systembolaget har, som tidigare har nämnts, monopol på import, respektive detaljhandel beträffande spritdrycker, vin och starköl. För bolagen finns således inte anledning att bedriva reklam för enskilda produkter i importsortimentet. Däremot kvarstår de utländska producenternas intresse av att göra reklam för sina varor på den svenska marknaden. Till följd härav förekommer reklam bl. a. för den s. k. märkesimporten. I allmänhet företräds de utländska producenterna därvid av ombud här i landet. Huvuddelen av dessa ombud (s. k. vinagenter) är anslutna till Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige.

Servering av alkoholdrycker får, med visst undantag, ske endast om tillstånd har meddelats. Antalet spritrestauranger med rättighet till årsutskänkning uppgick år 1975 till 1 793 och antalet vinrestauranger var samma år 927.

Socialstyrelsen ansvarar på central nivå för samhällets alkoholpolitik. Styrelsens uppgift är främst att verka för att alkoholpolitiska synpunkter noga beaktas i samhällsutvecklingen och att samordna olika alkoholpolitiska insatser med varandra och med insatser på angränsande områden. Dessutom har socialstyrelsen till uppgift att ta initiativ till särskilda insatser på informationens område, inom fritidslivet och på forskningsområdet. Till styrelsen har knutits en nämnd, socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor, med bred förankring i samhällslivet.

Det regionala huvudansvaret för frågor rörande försäljningen av alkoholdrycker åvilar länsstyrelsen. Efterlevnanden av bestämmelserna övervakas vidare av bl. a. länsnykterhetsnämnd, kommunal nykterhetsnämnd och polismyndighet.

I avsnitt 2.3.3 lämnas en redogörelse för vissa andra bestämmelser som närmare berör marknadsföringen av alkoholdrycker.

2.3.2 Marknadsföringslagen

Före år 1970 saknades lagstiftning för ingripanden mot vilseledande eller på annat sätt olämpliga metoder vid marknadsföring. En annan

form av normbildning växte i stället fram. Skilda s. k. opinionsnämnder inrättades för att i konkreta fall yttra sig om vad som var god affärssed. Särskild betydelse fick Näringslivets Opinionsnämnd som kom till år 1957.

Samhällsinsgripanden mot olika marknadsföringsåtgärder blev möjliga år 1970 genom tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring (1970: 412). Den nu gällande marknadsföringslagen (1975: 1418) trädde i kraft den 1 juli 1976.

I 1 § marknadsföringslagen slås fast att lagen har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av bl. a. varor och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Begreppet marknadsföring har en vidsträckt innebörd. I begreppet ligger enligt förarbetena att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av bl. a. varor (prop. 1970: 57 s. 64 och 1975/76: 34 s. 124). Hit hör i första hand framställningar och andra handlingar som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis annonser och säljfrämjande åtgärder av allmän inriktning. Begreppet täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, t. ex. säljargument som en försäljare använder vid förhandling med en enskild kund. Också själva saluhållandet, även om det är helt passivt, bör anses utgöra marknadsföringsåtgärd.

Marknadsföringslagens ändamål tillgodoses i första hand genom att konsumentverket och konsumentombudsmannen (KO) bevakar marknaden och vid behov tar upp överläggningar med berörda näringsidkare i syfte att på frivillig väg få till stånd en marknadsföring som står i överensstämmelse med konsumenternas intressen. För det fall att den verksamhet som sålunda bygger på att frivilliga åtgärder vidtas inte leder till önskat resultat, ger lagen möjligheter att i vissa fall vidta tvingande åtgärder mot näringsidkare. Sådana tvångsåtgärder kan åstadkommas med stöd av tre generalklausuler, som har upptagits i 2—4 §§ i lagen. Tillämpningen av dessa bestämmelser har anförtratts åt KO och marknadsdomstolen.

Generalklausulen i 2 § riktar sig mot otillbörlig marknadsföring. Företar näringsidkare vid marknadsföring av vara m. m. reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsdomstolen förbjuda näringsidkaren att fortsätta därmed eller att företa annan liknande handling.

Den i 3 § intagna generalklausulen syftar till att få till stånd tillräcklig information i samband med marknadsföring. Underlåter näringsidkare vid marknadsföring att lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information.

Med stöd av generalklausulen i 4 § kan marknadsdomstolen förbjuda näringsidkare att saluhålla eller till uthyrning mot vederlag erbjuda vissa farliga eller uppenbart otjänliga varor. Vid tillkomsten av denna bestämmelse framhölls att de konsumentpolitiska instanserna dock inte bör ingripa mot själva saluhållandet av sådana produkter, som samhället kan anses ha prövat och godkänt i annan ordning (prop. 1975/76: 34).

Förbud eller åläggande enligt 2—4 § kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar. Förbud mot handling som innebär otillbörlig marknadsföring kan enligt 2 § därjämte meddelas var och en som i övrigt väsentligen har bidragit till handlingen.

Förbud eller åläggande skall enligt 5 § förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövt. Till stöd för användandet av vite i stället för straff anfördes vid tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring (prop. 1970: 57 s. 78) att vitet kan riktas inte bara mot fysiska utan också mot juridiska personer och att detta har stor betydelse när det är fråga om att reglera företagets handlande. En annan fördel ansågs vara att vitet kan bestämmas till ett väsentligt högre belopp än vad som skulle kunna dömas ut i form av dagsböter.

KO behöver inte alltid vända sig till marknadsdomstolen för att få till stånd ett förbud eller åläggande enligt 2—4 §. Ifall som inte är av större vikt får frågan nämligen enligt 14 och 15 §§ prövas av KO själv genom förbuds föreläggande eller informationsföreläggande. Förbuds föreläggande innebär att den som antas ha företagit handling, som avses i 2 eller 4 §, föreläggas förbud vid vite att fortsätta därmed eller, i fall som avses i 2 §, att företa annan liknande handling. Informationsföreläggande sker på likartat sätt. Har föreläggande godkänts gäller det som förbud eller åläggande som har meddelats av marknadsdomstolen.

Om förbud eller åläggande som har förenats med vite överträds, kan vitet utdömas. Av 17 § första stycket framgår att fråga om utdömande av vite prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Åklagaren får dock väcka sådan talan endast efter anmälan av KO eller, i vissa fall, av annan som hos marknadsdomstolen har ansökt om förbudet eller åläggandet.

Utmärkande för generalklausulen om otillbörlig marknadsföring är att i denna inte i detalj räknas upp vad som är tillåtet eller ej. Den formella normbildningen sker i stället genom marknadsdomstolens avgöranden i enskilda fall.

Marknadsdomstolens beslut i ett visst ärende får emellertid betydelse också som vägledning för andra näringsidkare. Vidare har KO ofta lagt domstolens beslut i principfrågor till grund för överenskommelser med berörda näringsidkare inom en viss bransch eller för riktlinjer som KO har antagit för sin granskningsverksamhet. Sådana överenskommelser och riktlinjer har ibland täckt även förfaranden som inte har prövats av domstolen och därigenom kommit att utgöra en blandning av rättsligt

fastställda normer samt normer av annan art, exempelvis frivilliga åtaganden av grupper av näringsidkare.

Den verksamhet som bedrivs inom marknadsföringslagens ram utförs, som tidigare har berörts, till stor del av förhandlingar mellan konsumentverket och berörda näringslivsorganisationer och/eller branschföreträdare. Flertalet ärenden klaras av genom att företagen eller organisationerna frivilligt utfäster sig att ändra marknadsföringen. Konsumentverket utfärdar också allmänna riktlinjer rörande marknadsföringen. Dessa är inte rättsligt bindande men utgör rekommendationer till företagen hur de enligt verkets mening bör uppträda på marknaden i olika hänseenden. I förarbetena till marknadsföringslagen betonades att önskvärda förändringar av marknadsföringsmetoderna så långt som möjligt borde genomföras på grundval av frivilliga åtgaganden från företagens sida. Tvingande åtgärder förutsattes endast undantagsvis behöva tillgripas (prop. 1975/76: 34 s. 94).

Uttalanden om den rättsliga karaktären hos de riktlinjer för marknadsföringen som konsumentverket kan utfärda förekommer bl. a. i förarbetena till konsumentkreditlagen (1977: 981). Här anfördes bl. a. att en utgångspunkt vid bedömningen av riktlinjernas karaktär var att de skall ses som rekommendationer (prop. 1976/77: 123 s. 370). Formellt sett kan de varken tvinga en näringsidkare att handla på ett visst sätt eller binda marknadsdomstolens prövning av t. ex. huruvida ett visst förfarande skall anses lagstridigt och därför förbjudas. En följd härav torde vara att riktlinjerna inte kan överklagas. Det ligger emellertid i sakens natur att riktlinjerna i praktiken måste få en väsentlig betydelse, särskilt när de återspeglar även branschorganisationens uppfattning eller i övrigt ger uttryck för vad som får anses vara god sed på marknaden. Vidare framhölls att det förhållandet att konsumentverket kunde komma att publicera riktlinjerna i den författningssamling verket enligt författningssamplingsförfordningen (1977: 725) har ålagts att utge inte förändrar riktlinjernas karaktär av rättsligt sett ej bindande rekommendationer.

2.3.3 Författningsföreskrifter för marknadsföring av alkoholdrycker

I avsnitt 2.3.1 har lämnats en översiktlig redogörelse för lagstiftningen beträffande bl. a. tillverkning av och handel med spritdrycker, vin, starköl och öl (alkoholdrycker).

Marknadsföringen av alkoholdrycker regleras i viss utsträckning genom bestämmelser i lagen (1977: 293) om handel med drycker. Enligt 7 § första stycket skall all försäljning av alkoholdrycker skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Den som tar befattning med försäljning av drycker skall enligt andra stycket tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället. I förarbetena anförde föredraganden bl. a. att regeln är att anse som en anvisning främst till de myndigheter och enskilda som har att tillämpa lagens bestämmelser.

De allmänt hållna krav som ställs är avsedda att ge uttryck för lagens anda (prop. 1976/77: 108 s. 65).

Enligt 8 § första stycket gäller att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse får lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov. Vid handel med andra varor än alkoholdrycker får enligt andra stycket sådan dryck inte lämnas som gåva. I förarbetena anförde föredraganden bl. a. att förbudet i andra stycket har till syfte att förhindra förfarande, varigenom alkoholdrycker ges i gåva som säljargument för vissa andra varor (prop. 1976/77: 108 s. 66).

Den nu nämnda paragrafen ersätter 5 § rusdrycksförsäljningslagen (1954: 521). Paragrafen har dock gjorts tillämplig även beträffande öl. I förarbetena till denna lag anförde departementschefen bl. a. att bestämmelserna avser att förhindra att tillverkare eller agent skänker bort rusdrycker i samband med rörelsens bedrivande, t. ex. i reklamsyfte (prop. 1957: 143 s. 97). En konsekvens av gåvoförbuden ansågs vara att tillverkare eller agent ej heller i annan form — exempelvis kontantbetalning till restauratör för försäljning av viss kvantitet, betalning av "kork- eller kapsylpengar" till restaurangpersonal eller ersättning av liknande slag till den som säljer rusdrycker — får lämna gåvor till återförsäljare. Lämnas gåvor av nu avsett slag, borde detta kunna ge Spritcentralen och Systembolaget anledning ompröva huruvida de i fortsättningen skall upprätthålla affärsförbindelser med vederbörande tillverkare eller agent.

Partihandelsbolaget (Spritcentralen) och detaljhandelsbolaget (Systembolaget) är enligt 16 § andra stycket lagen om handel med drycker skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrivs på ett sätt som uppenbarligen står i strid mot det i 7 § första stycket angivna syftet.

Bestämmelsen i 16 § andra stycket ersätter 69 och 75 §§ rusdrycksförsäljningslagen. I förarbetena till dessa bestämmelser anförde departementschefen bl. a. att det självfallet borde fasthållas, att all reklam på rusdrycksområdet borde bedrivas med känsla för det därmed förbundna ansvaret att man borde undvika uttalanden som kunde uppfattas som propaganda för dryckesseden (prop. 1957: 143 s. 90). Ingridanden — i första hand genom föreställningar — borde ske i den mån reklam bedrevs på ett sätt som för en ansvarskännande reklamman borde framstå som otillbörligt. Departementschefen räknade med att Spritcentralen endast skulle behöva ingripa i sällsynta undantagsfall.

Enligt 53 § lagen om handel med drycker får på serveringsställe inte vidtas åtgärd i syfte att förmå gäst till inköp av alkoholdrycker. I förarbetena anförde föredraganden bl. a. att en förfrågan från serveringspersonal om ytterligare alkoholdrycker önskas före serveringstidens utgång inte anses strida mot förbudet. Liksom tidigare borde förbudet begränsas till åtgärder som innebär aktiv påverkan (prop. 1976/77: 108 s. 85—86).

De nu nämnda bestämmelserna är inte straffsanktionerade. Enligt 64 § finns dock vissa möjligheter att ingripa med administrativa åtgärder mot sådan försäljning som äger rum med tillstånd. Om försäljningen föranleder olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller om bestämmelser i lagen eller med stöd därav meddelade föreskrifter inte iakttas, kan tillståndet återkallas eller begränsas. Möjlighet finns också att meddela varning eller särskilda föreskrifter.

2.3.4 Andra normer än författningsregler för alkoholdrycker

Normbildningen för alkoholreklam intensifierades i början av 1950-talet i anslutning till att riktlinjerna drogs upp för den framtida nykterhetspolitiken. Spritcentralen tillkallade en särskild nämnd. Samarbetsnämnden för alkoholreklam, för tolkning av den praktiska tillämpningen av det reklamförbud som infördes i anslutning till sloandet av motboken.

Samarbetsnämnden utarbetade riktlinjer för alkoholreklam. Nämnden fick också en rådgivande funktion. Den finns fortfarande kvar men dess verksamhet har efter hand så gott som upphört. Nämnden för granskning av rusdrycksreklam inrättades år 1962. På grundval av ingripanden som nämnden har gjort i enskilda fall har den också utfärdat anvisningar för hur alkoholreklam bör bedrivas. De senaste anvisningarna — Riktlinjer för vin- och spritreklam — antogs år 1970.

Beträffande starköl har en speciell ordning tillämpats. Svenska bryggareföreningen beslutade år 1970 för medlemmarnas räkning att under två års tid avstå från all reklam riktad till konsumenter på den svenska marknaden. Föreningen åtog sig också att följa särskilda anvisningar för försäljning av starköl. Systembolaget å sin sida förband sig bl. a. att lämna viss information om starkölssortimentet. År 1970 antog vidare Svenska Bryggareföreningen regler för reklam avseende öl klass II. Reglerna för säljaktiviteterna för öl kom att utsträckas också till detaljhandeln. Frivilliga begränsningar av reklam för öl tillämpas alltså. Reglerna innehåller allmänna föreskrifter om reklamens syfte, bl. a. att den skall främja strävandena från det allmännas sida att få en övergång från alkoholstarka till alkoholsvaga drycker. För detta syfte skall ölreklamen verka genom saklig upplysning och med hjälp av lämpliga medier. När det gäller budskapets innehåll får reklamen inte främja missbruk, riktas till barn och ungdom, avbilda ungdomar, innehålla uttalanden eller bilder av personer som kan framstå som idoler, ge uppfattningen att öl befördrar hälsa m. m. Reklamen får ej förekomma i publikationer som huvudsakligen riktar sig till ungdomar, vid utbildningsanstalter m. m. för ungdomar, vid sportarrangemang m. m., på sätt som anknyter till motorism eller på sätt som stimulerar konsumtion av öl på arbetsplats.

Normerna för alkoholreklamen har utvecklats under 1970-talet. Detta har bl. a. skett genom att marknadsdomstolen med stöd av marknadsföringslagen vid några tillfällen har fått ta ställning till frågor om alkohol-

reklam. Den 29 januari 1976 utvidgades de frivilliga begränsningarna av alkoholreklamen genom en branschöverenskommelse som KO träffade med huvuddelen av de utländska tillverkarnas ombud (numera samman slutna i Föreningen utländska vin- och spritproducenternas ombud i Sverige) här i landet. Reklamen skall enligt avtalet präglas av balans och måttfullhet. I bild får visas endast själva varan samt råvara, flaska eller burk och varumärke eller annat kännetecken i bildform samt för drycken avpassat, kännetecknande glas eller tillbehör för servering (t. ex. ishink). Bakgrunden skall vara neutral. Text får endast innehålla varans namn, varumärke eller tillverkarens namn samt sakliga uppgifter om bl. a. varans art, egenskaper, användningssätt, användningsområde, förpackningens utseende, råvaror, tillverkningsplats och pris.

Förbud gäller mot bl. a. direktreklam, filmreklam, stillbildsreklam på biografer och teatrar, reklam på allmän plats o. d., reklam genom högtalare c. d. samt mot reklam i veckotidningar m. m. som främst riktar sig till ungdomar under 20 år, på dagspressens idrottssidor m. m. samt bl. a. i sjukhus, lokaler för huvudsakligen ungdom och vid idrottstävlingar. Vidare förbjuds provutdelning, kostnadsfri avsmakning och presenterbjudanden. Pristävlingar för allmänheten får inte heller förekomma. En annons får i dagspress inte överstiga 780 spaltmillimeter samt i populär- och fackpress 3/4 sida. Förekommer i ett tidningsnummer flera annonser för samma märkesvara gäller begränsningen den sammanlagda ytan.

2.3.5 Författningsföreskrifter för marknadsföring av tobaksvaror

Den 1 januari 1977 trädde lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror i kraft.

Lagen föreskriver att det i den utsträckning som i första hand regeringen bestämmer skall finnas varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvara som är avsedd att saluhållas till konsumenter inom landet. Texten skall lämna upplysning om hälsorisker förbundna med bruk av tobak. Deklaration skall lämna uppgift om skadliga ämnen som varan innehåller eller den ger upphov till. Tobaksvara får inte säljas om den saknar föreskriven text eller deklaration eller om dessa är uppenbart oriktiga. Ansvar för att varan märkes ligger på tillverkaren. För importerade varor har dock den ansvar som saluför dem inom landet.

Regeringen har med stöd av lagen föreskrivit (SFS 1975: 1163) att socialstyrelsen skall ha tillsyn över efterlevnanden av lagen och de föreskrifter som utfärdas i anslutning till den. Styrelsen skall vidare bestämma om vilka varor som skall ha varningstext och innehållsdeklaration samt hur text och deklaration skall se ut.

Den 31 maj 1976 utfärdade socialstyrelsen en kungörelse (SoS FS 1976: 31) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Om dess innebörd kan här framhållas följande. Varningstext skall finnas på alla tobaksvaror utom på s. k. luktsnus. Beträffande cigaretter har före-

skrivits att 16 skilda texter skall i lika stor omfattning användas vid märkning av de förpackningar som är avsedda att spridas i handeln. För förpackning som innehåller pipetobak och rulltobak finns en särskild text liksom för förpackning som innehåller cigarrer och cigariller. En gemensam varningstext finns vidare för förpackning som innehåller snus- och tuggtobak. Innehållsdeklaration skall enligt socialstyrelsens föreskrifter ange innehållet i röken av rökkondensat ("tjära"), nikotin och kolmonoxid (koloxid) beräknat per cigarrett i förpackningen samt — för att möjliggöra en jämförelse — de genomsnittsvärden som i dessa avseenden gäller för cigarettermärken i Sverige.

2.3.6 Andra normer än författningsregler för tobaksvaror

På tobaksområdet har inte funnits någon motsvarighet till de nämnder som inrättats för alkoholreklamfrågor. Näringslivets Opinionsnämnd som numera upphört har dock haft att pröva flera ärenden som rört tobaksreklam. Som underlag för nämndens bedömning tjänade bl. a. Internationella Handelskammarens Grundregler för reklamen, däribland en allttjämt gällande regel att reklamen inte får främja överdrivet bruk av tobak och inte heller får riktas till barn och ungdom. Vidare har sedan år 1965 näringsidkarna inom tobaksbranschen tillämpat särskilda regler för cigarettreklam, vilka sedermera omarbetats. Den normbildning som därefter skedde i anslutning till marknadsföringslagen kom att i flera avseenden göra näringsidkarnas regler inaktuella. Bl. a. har marknadsdomstolen fattat flera beslut i fråga om tobaksreklam. Det har därför föranlett nya branschregler på området. Redan år 1973 träffades en överenskommelse mellan KO och Svenska Tobaksbranschföreningen om sådan reklam. Denna ersattes av en ny överenskommelse den 10 juni 1975. Enligt överenskommelsen skall reklamen präglas av balans och måttfullhet.

På cigarettförpackning får inte förekomma bild av mänsklig modell eller natursceneri, såvida den inte ingår i varumärke eller utformats på ett hårt stiliserat sätt. I övrig tobaksreklam får i bild visas endast varan, varans förpackning och/eller varumärke samt i förekommande fall bild av pipa o. d. Övriga element i reklamen skall vara neutrala. Text får endast innehålla uppgifter om varans art, användningsområde, tillverkningsätt och egenskaper, förpackningens utseende och egenskaper, råvarans ursprung och liknande samt pris och säljställen m. m.

Förbud gäller vidare mot bl. a. direktreklam, filmreklam, stillbildsreklam på biografen och teatrar, utomhusreklam utom vid säljställen samt mot reklam i veckotidningar o. d. som främst riktar sig till ungdom under 21 år, på dagspressens idrottssidor m. m. samt i bl. a. sjukhus, lokaler för huvudsakligen ungdom samt vid idrottstävlingar o. d. Provutdelning av cigaretter får inte ske till barn och ungdom. En annons får i dagspress inte överstiga 1 520 spaltmillimeter samt i populär- och fackpress en helsida. Förekommer i ett tidningsnummer flera annonser för samma märke gäller begränsningen den sammanlagda ytan.

3 Föredraganden

3.1 Allmänna överväganden

Med hänsyn till vad som är känt om alkoholens och tobakens skadeverkningar har det i olika sammanhang framställts krav på ytterligare åtgärder av marknadsreglerande art för dessa varor. Frågan om förbud mot reklamen för alkohol och tobaksvaror har sedan länge diskuterats. Olika utredningar har under senare år också prövat denna fråga. De förslag som har lagts fram har dock inte lett till lagstiftning. En av orsakerna härtill har varit att det bedömts som oförenligt med tryckfrihetsförordningen (TF) att lagstifta om generellt förbud mot alkohol- och tobaksreklam. År 1973 gjordes dock en ändring i TF för att möjliggöra förbud mot kommersiell annons för tobak och alkohol (prop. 1973: 123, KU 1973: 23, rskr 1973: 229, KU 1974: 2, rskr 1974: 10).

Beträffande tobaken begärde riksdagen år 1974 (SoU 1974: 5, rskr 1974: 12) att regeringen skulle lägga fram ett program som kunde leda till minskning av tobakskonsumtionen. Dåvarande chefen för handelsdepartementet tillkallade vid årsskiftet 1974—1975 mot bakgrund härav en sakkunnig som bl. a. skulle utreda frågan om lämpliga former för förbud mot tobaksreklam. Utredningen antog benämningen tobaksreklamutredningen.

Vad gäller alkoholen lämnade den alkoholpolitiska utredningen (APU) år 1974 ett förslag (SOU 1974: 90—93) om förbud mot reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Inom APU förelåg skiljaktiga meningar angående lämpliga former för regleringen av alkoholreklamen. Remissinstanserna var också splittrade i sin bedömning av utredningens förslag. Detta ledde till att tobaksreklamutredningen genom tilläggsdirektiv i februari 1976 fick i uppdrag att också pröva alkoholreklamfrågan. Utredningen, som därför ändrade benämningen till tobaks- och alkoholreklamutredningen, lämnade i slutet av oktober 1976 betänkandet (1976: 63) Reklamen för alkohol och tobak till handelsministern. Förslaget har remissbehandlats.

I samband med riksdagsbehandlingen av den alkoholpolitiska propositionen under våren 1977 väcktes motioner i alkoholreklamfrågan. Riksdagen biföll en hemställan av skatteutskottet, som hade anslutit sig till socialutskottets yttrande i frågan, att begära att regeringen till det nu inrevarande riksmötet skulle lägga fram förslag till förbud mot alkoholreklam (SkU 1976/77: 40, SoU 1976/77: 4 y, rskr 1976/77: 231).

Syftet med de socialpolitiska åtgärder av olika slag som skall genomföras enligt riksdagens alkoholpolitiska beslut under våren 1977 preciseras av föredragande departementschefen i den alkoholpolitiska propositionen (prop. 1976/77: 108) som låg till grund för beslutet. Sålunda anfördes att det var fråga om åtgärder som leder till en begränsning av den totala alkoholkonsumtionen och som bidrar till att alkoholmissbruket

trängs tillbaka och alkoholskadorna därmed motverkas. Som särskilt angelägna framhöll departementschefen sådana åtgärder som skyddar ungdomen från skadeverkningar som följer med bruket av alkohol. Det av riksdagen antagna alkoholpolitiska programmet innebär bl. a. ställningstagande beträffande olika restriktioner när det gäller handeln med alkoholvaror. När det gäller tobaksområdet har statsmakernas mål varit att få till stånd en minskning av totalkonsumtionen med särskild tyngpunkt på att så få ungdomar som möjligt skall börja röka (prop. 1975/76: 142).

Tobaks- och alkoholreklamutredningen har vid prövning av frågan om lämpliga former för ett reklamförbud haft som utgångspunkt för den föreslagna regleringen de allvarliga hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak. Utredningen har därför ansett att de åtgärder som är möjliga och som kan tänkas bidra till en förändring av kunskaper och beteenden i tobaks- och alkoholfrågan på lång sikt måste vidtas.

I den alkoholpolitiska propositionen framhölls det att alkoholfrågan måste sättas in i sitt sociala och samhällspolitiska sammanhang. Samordnade åtgärder måste därför vidtas på en mängd områden i syfte att nedbringa alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna. Liknande resonemang har också förts när det gäller åtgärder för en begränsning av tobakskonsumtionen. Flera av de remissinstanser som har granskat tobaks- och alkoholreklamutredningens förslag framhåller att regleringen av alkohol- och tobaksreklamen, om den skall få någon betydelse, måste ingå i ett långsiktigt, väl samordnat och allsidigt åtgärdsprogram. Förbud mot reklam som en isolerad åtgärd bedöms således vara verkningslös. Remissinstanserna framhåller att problem av den räckvidd och den sammansatta karaktär och med den komplicerade orsaksbakgrund det här är fråga om måste lösas med samordnade åtgärder bl. a. i kombination med intensifierade upplysnings- och informationskampanjer. Det av riksdagen antagna alkoholpolitiska programmet innebär bl. a. ställningstagande beträffande olika restriktioner när det gäller handeln med alkoholvaror. Bland insatserna i övrigt för en begränsning av alkoholmissbruket märks ökade resurser för förebyggande verksamhet och upplysning.

På tobaksområdet har statsmakerna tagit ställning till olika åtgärdsprogram för begränsning av tobakskonsumtionen. Riksdagen antog år 1975 lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. I propositionen 1975/76: 142 lades förslag fram om upplysning i alkohol- och tobaksfrågor m. m. Regeringen tillsatte vidare under våren 1977 en kommitté (dir. 1977: 37) som skall ge förslag till ett fortsatt åtgärdsprogram med syfte att minska tobakskonsumtionen och motverka dess skadeverkningar.

Vid prövning av frågan om skärpt reglering av reklamen för alkohol och tobak inställer sig också den komplicerade frågan i vad mån och på

vilket sätt reklamen påverkar efterfrågan på dessa varor. Enligt utredningens bedömning torde man i allmänhet vara ense om att reklamen kan ha viss betydelse vid konsumenternas val mellan olika märken. Utredningen menar att det däremot är mera oklart huruvida det samlade reklamutbudet kan ha effekten att totalkonsumtionen vidmakthålls eller ökar. Remissinstanserna är mycket splittrade när det gäller frågan om reklamens effekter. Några remissinstanser anför att reklamen utnyttjas för att påverka konsumenternas köpintresse och att det således i varje form av reklam ligger en konsumtionsuppmaning som är ägnad att öka totalkonsumtionen. Andra hävdar att reklamen endast kan åstadkomma förskjutningar mellan skilda varumärken.

Jag anser det självklart att frågan om förbud mot tobaks- och alkoholreklam måste bedömas i det hälso- och socialpolitiska sammanhang jag här har redovisat. Den utgångspunkt tobaks- och alkoholreklamutredningen har haft för sitt arbete måste mot den bakgrunden vara riktig, nämligen att de åtgärder som är möjliga och som kan tänkas bidra till en förändring av kunskaper och beteenden i tobaks- och alkoholfrågan på lång sikt måste vidtas. Denna utgångspunkt är också helt i överensstämmelse med statsmakternas tidigare ställningstaganden i alkohol- och tobakspolitiska frågor. Jag vill sålunda betona att åtgärder mot reklamen för alkohol och tobak skall ses som en del av de åtgärdsprogram statsmakterna har initierat mot tobaks- och alkoholkonsumtionen.

Som jag tidigare har påpekat har varken tobaks- och alkoholreklam utredningen eller någon annan kunnat klarlägga reklamens inverkan på alkohol- och tobakskonsumtionen, varför jag mot bakgrund av regeringens strävanden att undvika onödigt krångel och mer byråkrati givetvis noggrant övervägt om de av utredningen föreslagna regleringarna är det lämpligaste sättet att nå de av statsmakterna uppsatta målen på ifrågavarande område. Med hänsyn till de allvarliga hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak framstår det emellertid som angeläget att man från samhällets sida genomför en skärpt reglering av alkohol- och tobaksreklamen. Jag vill dock här erinra om att det redan i dag råder tämligen långtgående begränsningar av reklamen för alkohol och tobak genom frivilliga åtaganden från berörda branscher.

3.2 Den närmare utformningen av lagstiftningen

3.2.1 Allmänt

Jag vill först behandla den diskussion utredningen har fört rörande själva reklambegreppet. Utredningen har ingående granskat olika reklamdefinitioner och därvid funnit att reklambegreppet saknar en allmängiltig innebörd. Utredningen konstaterar att det inte är svårt att beskriva huvuddelen av reklamens former men att svårigheterna visar sig när begreppet skall avgränsas. Reklam är endast ett av de medel som

företagarna använder i konkurrens med varandra. Företagens konkurrensmedel är i viss mån utbytbara. När hinder möter mot konkurrens i en form finns det ibland möjligheter att som ersättning satsa mer på ett eller flera av de andra medlen. Utredningen har därför som utgångspunkt för sitt arbete lagt, inte reklambegreppet, utan vad som faller under det vidsträcktare begreppet marknadsföring. Detta begrepp avser alla slags åtgärder som syftar till att främja avsättningen av en vara och täcker även ett rent passivt saluhållande. Remissinstanserna delar samstämmigt utredningens uppfattning att man vid överväganden om restriktioner inte bör inskränka sig till enbart reklamen utan bör uppmärksamma alla slags marknadsföringsåtgärder. Även jag delar denna bedömning.

Den nuvarande regleringen av alkohol- och tobaksreklam sker huvudsakligen utan stöd av detaljerade författningsregler. I stället har ett regelsystem vuxit fram i anslutning till marknadsföringslagen (1975: 1418). Reglerna har utformats i marknadsdomstolens avgöranden och genom överenskommelser mellan konsumentombudsmannen (KO) och berörda branschorganisationer. Erfarenheterna av detta system bedöms allmänt vara goda.

När det gäller den närmare utformningen av en skärpt reglering av reklamen för alkohol och tobak slår utredningen till en början fast att ett totalt förbud mot all sådan reklam inte är möjligt att genomföra. Så länge handeln med dessa varor är tillåten blir åtminstone vissa budskap rörande bl. a. varufakta nödvändiga. Utredningen prövar här efter frågan om införande av s. k. partiella förbud, dvs. direkta förbud mot en eller flera av reklamens spridningsvägar. Härvid framhåller utredningen svårigheterna i att vid sådana förbud, särskilt om de är straffsanktionerade, skilja mellan det som kan förbjudas och det som måste tillåtas för att möjliggöra handeln med alkoholdrycker och tobaksvaror. Enligt utredningens bedömning möter här betydande gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter främst beträffande butiksreklam och tidningsannonsering. Dessa överväganden jämte de överhängande risker utredningen bedömer föreligga för att långtgående partiella förbud kan leda till att säljarna i stället börjar använda sig av olika former av svårkontrollerbara otillbörliga affärsmetoder har lett fram till att utredningen bedömer partiella förbud beträffande annonsering och butiksreklam inte vara en framkomlig väg.

Utredningens förslag går i stället ut på att man skall bygga vidare på det system som gäller i dag. Enligt förslaget skall det i lag slås fast att näringsidkare skall iaktta särskild måttfullhet vid marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror. Detta innebär att vissa reklamformer inte får förekomma och att i övrigt stark begränsning och återhållsamhet skall iakttas. Till detta förslag, vilket sålunda skall ansluta till marknadsföringslagens regelsystem, har utredningen också kopplat en skyl-

dighet för näringsidkare som annonserar för tobaksvaror att i annonserna ta in upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak.

Bland remissinstanserna råder en bred uppslutning kring utredningens bedömningar. Sålunda stödjer hälften av remissinstanserna utredningens förslag. Härtill kommer en mindre grupp som i och för sig anser att en reglering enligt gällande system är tillräcklig. Av den tredjedel av remissinstanserna som förordar en mer långtgående reglering är det endast tre som uttalar sig för ett totalförbud mot all reklam, medan flertalet förordar en reglering i enlighet med utredningens förslag men kombinerad med särskilda förbud mot framför allt tidningsannonsering. Därvid föreslår dock en remissinstans att utredningens begrepp särskild måttfullhet byts ut mot synnerlig återhållsamhet.

Också jag delar bedömningen att den lämpligaste formen för en skärpt reglering av reklamen för alkohol och tobak är att bygga vidare på det system som hittills har vuxit fram i anslutning till marknadsföringslagen. Jag ansluter mig härvid också i huvudsak till utredningens förslag om regelsystemets utformning. Vad gäller det närmare ställningstagandet till enskilda reklamformer återkommer jag i det följande.

3.2.2 Tillämpningsområdet

Utredningen föreslår att regleringen skall gälla marknadsföringsåtgärder som en näringsidkare använder sig av gentemot konsumenter inom landet. Detta innebär att regleringen skall omfatta alla de åtgärder som kan anses riktade till konsumenterna men däremot inte sådana som exempelvis en tillverkare vidtar i förhållande till återförsäljare. Inte heller skall marknadsföringsåtgärder som riktar sig till konsumenter i andra länder än Sverige falla in under den nya ordningen.

Vad gäller varuområdet har utredningen föreslagit att regleringen på alkoholsidan skall gälla spritdrycker, vin, starköl och öl (tidigare benämnda öl klass III och II). Däremot delar utredningen APU:s uppfattning att det inte är nödvändigt eller ens önskvärt att utsträcka restriktionerna till lättölet (öl klass I). Beträffande tobaken föreslår utredningen däremot att regleringen skall gälla alla varor som till någon del innehåller tobak och som är avsedda att brukas som njutningsmedel. Detta innebär att regleringen skulle gälla alla slag av sådana tobaksvaror men däremot inte tillbehör till dem, såsom pipor, cigarrettpapper etc.

Utredningens förslag beträffande regleringens tillämpningsområde har lämnats utan erinran av de allra flesta remissinstanserna. Även jag finner förslaget lämpligt.

En remissinstans har hävdade att öl inte borde omfattas av regleringen med hänsyn till intresset av att genom marknadsföring kunna stödja de alkoholsvaga dryckerna. För egen del vill jag dock instämma i utredningens av en övervägande remissopinion understödda bedömning att

regleringen även bör gälla öl. Att generellt undanta öl från tillämpningsområdet synes, även om denna dryck tillhör de alkoholsvagare dryckerna, mindre lämpligt. Ett sådant undantag skulle, i anslutning till att marknadsföringen av övriga alkoholdrycker kraftigt inskränks, kunna leda till en ej önskvärd utveckling av marknadsföringsaktiviteterna beträffande öl. Härtill kommer att marknadsföringen av denna dryck redan f. n. omfattas av begränsningar på frivillig väg. Det bör därför finnas möjlighet att ingripa med stöd av den nya regleringen även mot olämpliga marknadsföringsåtgärder i fråga om öl. Som skäl för en reglering av marknadsföringen av öl talar också att försäljningen av denna dryck, liksom övriga nu nämnda drycker, bl. a. genom lagen (1977: 293) om handel med drycker är underkastad särskilda restriktioner. Önskemålet att regleringen inte bör omöjliggöra en marknadsföring av alkoholsvaga drycker återkommer jag till vid behandlingen av frågan om tidningsannonsering (avsnitt 3.2.4).

Systembolaget, som har förordat ett totalförbud för reklam för sprit, vin och starköl, har i sitt remissyttrande begärt att bolaget dock helt skall undantas från regleringen. Till stöd härför anför bolaget bl. a. att det saknas anledning anta att bolaget, som ägs av staten och arbetar utan vinstintresse skall göra kommersiell reklam för alkoholhaltiga drycker. Till dessa och andra synpunkter i bolagets yttrande återkommer jag närmare i det följande (avsnitten 3.2.3, 3.2.4 och 3.2.5). Jag vill dock redan nu framhålla, att jag inte har funnit att det kan anses befogat att undanta bolagets verksamhet från regleringens tillämpningsområde. Självfallet innebär detta dock inte att den marknadsföring som Systembolaget bedriver för alkoholfria drycker såsom en ersättningsdryck för alkoholdrycker berörs.

3.2.3 Grundregeln om särskild måttfullhet

Som tidigare har anförts föreslår utredningen att som en lagfäst grundregel bör gälla att marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror endast får ske i särskilt måttfulla former. Syftet med en sådan reglering är att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol- och tobaksvaror och inte heller bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor.

Jag har i det föregående uttalat att jag i likhet med det stora flertalet av remissinstanserna ansluter mig till förslaget att en skärpt reglering skall bygga på en grundregel om särskild måttfullhet. Jag delar också i allt väsentligt utredningens uppfattning om vilken innebörd en sådan regel bör ges, en uppfattning, om vilken det för övrigt endast i liten utsträckning har funnits avvikande meningar bland remissinstanserna. Med hänsyn härtill anser jag det lämpligt att vid den närmare redovisningen för innebörden av grundregeln i huvudsak knyta an till vad utredningen har anfört därom.

Vid en sådan reglering som den föreslagna bör man enligt utred-

ningen utgå från två principer. Den ena är att de stora grupper av befolkningen som använder alkohol och tobak måste i ändamålsenliga former få tillgång till relevant produktinformation. Den andra är att man av näringsidkarna bör kräva stark begränsning och stark återhållsamhet såväl när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll m. m. som när det gäller andra marknadsföringsmetoder. Regleringen bör, framhåller utredningen, inom ramen för dessa principer medge förbud både mot spridningsvägar som inte kan godtas och mot olämpligt innehåll i de budskap som förs fram på tillåtna vägar. Vidare bör förbud vara möjliga mot vissa andra marknadsföringsmetoder som framstår som olämpliga mot bakgrund av regleringens syfte.

I motsats till vad som är särskilt måttfullt ställer utredningen bl. a. säljaktiviteter som bedrivs på ett sätt som gentemot konsumenterna är påträngande, uppsökande, övertalande eller i annat hänseende mer aktiva.

När det gäller reklamens spridningsvägar anser utredningen att alkohol- och tobaksreklam inte skall få förekomma i medier med stor genomslagskraft som tv, radio och film samt inte heller i ungdomstidningar m. m. Vad som brukar kallas utomhusreklam bör inte heller tillåtas. Metoden utmärks av att den är påträngande. Detsamma är förhållandet med den s. k. direktreklamen, dvs. meddelanden som skickas direkt till konsumenterna. Däremot måste, framhåller utredningen, reklam i viss omfattning få förekomma på förpackningar och i butiksmiljö och den bör likaledes i viss omfattning vara tillåten i annonser. Utredningen understyrker i anslutning härtill att förbud mot utomhus- och direktreklam inte torde medföra risk för smygreklam o. d. så länge en begränsad annonsering och butiksreklam är tillåten.

Kravet på stark återhållsamhet och begränsning bör gälla även innehållet i den reklam som förs fram på de spridningsvägar som samhället kan godta. De kommersiella budskapen bör därför enligt utredningen begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Bildmässigt bör reklamen inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt kan hänga samman med denna, exempelvis förpackningen och vissa tillbehör. Också frågor som rör budskapens utförlighet samt färg, typografi, lay-out o. d. får bedömas mot bakgrund av kravet på särskild måttfullhet.

Regleringen bör vidare leda till att reklamen inte får färgas av mer eller mindre påtagliga värdeomdömen. Däremot går det knappast att undvika varje form av värdering. Redan en saklig beskrivning av en vara kan nämligen för den som tar del därav framstå som värderande genom bl. a. de associationer budskapet väcker. Regeln om särskild måttfullhet bör i princip tillämpas även beträffande förpackningar.

Beträffande tillämpningen av måttfullhetsregeln i fråga om annonse-

ring och reklam på försäljningsstället avser jag att återkomma närmare i det följande (avsnitten 3.2.4 och 3.2.5).

Sammanfattningsvis erinrar utredningen beträffande reklamens spridningsvägar, innehåll, volym och frekvens om att regleringen bör medge att konsumenterna i ändamålsenliga former får tillgång till relevant produktinformation, allt dock inom ramen för en starkt återhållsam marknadsföring.

Utredningen framhåller att gränsen mellan reklam och annan marknadsföring i viss mån är flytande. I enskilda fall kan utformningen av rabatter och prisnedsättningar vara en på detta område olämplig marknadsföringsåtgärd. Säljfrämjande åtgärder som pristävlingar, varuprov och presenter, allt riktat till allmänheten, framstår i princip som oförenlig med kravet på särskild måttfullhet. Också vid den del av marknadsföringen som utgörs av själva saluhållandet bör iakttas en hög grad av återhållsamhet. Regleringen bör sålunda ge möjlighet att förbjuda påträngande metoder.

Ett par remissinstanser har berört frågan om man vid tillämpningen av måttfullhetsregeln inte borde ställa mindre stränga krav beträffande exempelvis svagare alkoholdrycker än starkare. Jag vill med anledning därav framhålla att vid tillämpningen av den föreslagna regleringen kravet på måttfullhet vid marknadsföringen självfallet inte bör drivas så långt att man därigenom motverkar det alkoholpolitiskt starka intresset att främja en övergång till svagare drycker. Jag vill i detta avseende också understryka vad utredningen har uttalat om att begränsningarna bör utformas med beaktande av att det är angeläget att såväl främja en övergång till mindre hälsofarliga varor som att undvika propaganda för själva bruket av varorna.

Som förut har anförts, har Systembolaget, som förordar ett reklamförbud för spritdrycker, vin och starköl, därvid framhållit att bolaget dock bör undantas från regleringen. Bolaget anför bl. a. att ett genomförande av utredningsförslaget utan undantag för bolaget skulle medföra att detta inte kan fortsätta med sin konsumentupplysning i nuvarande omfattning, vare sig i fråga om den rena varuinformationen eller upplysningen om risker för alkoholskador. Som skäl härför anför bolaget att konsumentupplysningen inte gärna kan vara "måttfull" om den skall få någon effekt. I så fall kommer den inte att märkas i all den information som strömmar över dagens konsument.

Jag vill framhålla att systembolagets försäljningsverksamhet beträffande alkoholdrycker principiellt torde falla in under begreppet marknadsföring i marknadsföringslagen med hänsyn till den vidsträckta innebörden av marknadsföringsbegreppet. Som jag redan tidigare har anført innefattar ju detta även ett passivt saluhållande (jfr prop. 1975/76: 34 s. 124). Det sagda innebär givetvis inte att allt vad bolaget företar sig i samband därmed kan anses utgöra marknadsföring. Exempelvis måste, vilket jag närmare kommer att behandla i samband med frågan om tid-

ningsannonsering, konsumentupplysning som är inriktad på att styra konsumtionen till de svagare dryckerna anses falla utanför marknadsföringsbegreppet.

För egen del kan jag inte finna att regleringen skulle medföra någon inskränkning av Systembolagets nuvarande aktiviteter. Anledning saknas därför att göra ett generellt undantag för bolaget.

Vid den hittills lämnade redovisningen för den principiella innebörden av grundregeln om särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror har endast några av de huvudsakliga formerna av marknadsföringsåtgärder berörts. Det är givet att reklam kan spridas på andra vägar än de som här har behandlats. Likaså kan på motsvarande sätt marknadsföringsåtgärder av annat slag än reklam förekomma. Det är såsom utredningen också har framhållit svårt att i förväg slå fast vad som därvid är möjligt. På grund härav är det av vikt att regleringen ger samhället möjlighet att hejda nya och kanske oförutsedda reklammetoder m. m. som är mer aktiva än som kan sägas svara mot särskild måttfullhet. Såsom utredningen anför har nuvarande branschöverenskommelser rörande alkohol- och tobaksreklam drivit utvecklingen ett gott steg framåt i riktning mot en sådan stark återhållsamhet som den nu aktuella. Regeln om särskild måttfullhet får redan från början en rätt hög grad av konkretion genom att den kan grundas på nuvarande branschavtal som ett slags minimistandard. Det är emellertid uppenbart att man också kan gå än längre i begränsningshänseende. Detta gäller såväl den tillåtna reklamens spridningsområde som reklamens innehåll, volym och frekvens. Till detta kommer att de krav som följer med en princip om särskild måttfullhet bör drivas igenom också på de delar av marknadsföringsområdet som inte täcks av branschöverenskommelserna.

Som framgår av det föregående delar jag till fullo uppfattningen att utgångspunkten för regleringen skall vara att marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror skall ske med iakttagande av särskild måttfullhet. Jag har även anslutit mig till utredningens synpunkter om vad som i princip kan anses falla inom och utom måttfullhetsbegreppet. För att ytterligare understryka vikten av att marknadsföringen av alkohol och tobak sker i starkt återhållsamma former vill jag dock föreslå att det i lag skrivs in ett klart förbud mot användning av marknadsföringsåtgärder som gentemot konsumenterna framstår som påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol och tobak. Som utredningen har framhållit står sådana säljaktiviteter i klar motsats till vad som kan anses vara särskilt måttfullt. Exempel på sådana reklamformer som kommer att träffas av förbudet är reklam på allmänna platser, på sjukhus, i lokaler för ungdom och vid idrottstävlingar, reklam som sänds eller delas ut direkt till konsumenterna samt reklam i radio, television och film. Den av utredningen utförligt behandlade frågan om tidsningsannonsering återkommer jag till i avsnitt 3.2.4.

3.2.4 Annonsering i tidningar

Innan jag går närmare in på frågan om lagstiftningen skall innehålla en särskild bestämmelse om ett förbud mot annonsering vill jag något beröra den ändring i tryckfrihetsförordningen som trädde i kraft år 1974. Genom ändringen har det blivit möjligt att förbjuda kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. I propositionen (1973: 123 s. 44) anförde föredragande statsrådet bl. a.

Jag vill i detta sammanhang understryka att jag inte genom detta ställningstagande uttalat mig om i vad mån sådana ingripanden också skall genomföras. Det har vid remissbehandlingen getts uttryck för åsikten att det skulle vara för tidigt att nu ta ställning till det berättigade i en bestämmelse sådan som den av mig förordade bl. a. med hänsyn till den ringa kunskap som besittes i frågorna kring reklamens verkningar och betydelsen av reklamförbud. Det har vidare framförts farhågor för att ett totalförbud mot reklam för alkohol och tobak skulle leda näringslivet över till andra, mindre kontrollerbara marknadsföringsåtgärder. Synpunkter av detta slag måste givetvis beaktas om de möjligheter till ingripanden som en bestämmelse i TF öppnar också skall utnyttjas genom särskild lagstiftning. Självfallet bör beslut om ingripanden mot reklam föregås av ingående överväganden. De erfarenheter som reklamutredningen och alkoholpolitiska utredningen kan komma att redovisa i frågan bör därvid kunna tjäna till vägledning. Av betydelse nu är enbart att det görs klart att det från tryckfrihetssynpunkt inte är något hinder mot ingripanden mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av alkohol och tobak.

Förbud mot kommersiell tobaks- och alkoholreklam kan först och främst ges genom lagbestämmelser som direkt riktar sig till annonsörer, tidningsföretag, m. fl. Utan hinder av 1 kap. 3 § TF kan alltså i lag meddelas föreskrifter om straffpåföljd och annan rättsverkan av överträdelse av ett förbud och om vem som skall kunna göras ansvarig. Något hinder föreligger inte att låta påföljd träffa annonsören. Överträdelse av ett reklamförbud innebär inte tryckfrihetsbrott. TF:s regler om tillsyn, åtal och rättegång i tryckfrihetsmål blir alltså inte tillämpliga. Förfarandet vid prövningen får i stället följa bestämmelser i allmän lag.

Självfallet behöver ett annonsförbud inte ha innebörden av totalförbud. Förbudet kan inskränkas att gälla vissa varor, det kan innefatta villkor för annonseringen eller annars avse begränsningar i rätten att annonsera vilka är mindre långtgående än ett fullständigt förbud.

Ordet förbud är avsett att täcka också ett förbudsförfarande av den typ som anges i 1 § marknadsföringslagen, dvs. ett förfarande som innebär att myndighet meddelar förbud, ev. vid vite, mot viss annonsering i tryckt skrift. På denna väg kan alltså alkohol- och tobaksreklamen begränsas även i andra fall än då ett ingripande mot sådan reklam är möjligt med stöd av gällande bestämmelser i marknadsföringslagen. I lag kan vidare ges bestämmelser som innebär att myndighet eller annat allmänt organ uppställer villkor om eller på annat sätt medverkar till antagandet av branschöverenskommelser rörande alkohol och tobak och eventuellt tillgriper sanktionsåtgärder om överenskommelse åsidosätts.

— — —
Beträffande frågan om en särskild lag mot här avsedd reklam uttalade konstitutionsutskottet att det inte tagit ställning till frågan om en sådan lag borde stiftas eller inte.

Tobaks- och alkoholreklamutredningen har som nämnts övervägt frågan om partiella reklamförbud, dvs. förbud mot en eller flera av reklamens spridningsvägar men inte alla. Utredningen har därvid anfört att ett partiellt förbud som avser annonsering inte synes vara en framkomlig väg. Utredningen betonar att man vid partiella förbud måste noga skilja mellan det som kan förbjudas och det som måste tillåtas och anser att här möter betydande svårigheter beträffande bl. a. annonsering. Vidare framhålls att vid ett annonsförbud frågan om särskilda undantag måste diskuteras, exempelvis beträffande nya, väsentligt mindre skadliga tobaksvaror. Erforderliga undantag kan leda till omfattande gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Utredningen anser att det finns en risk för att man löpande måste utfärda tillämpningsföreskrifter i den svårbemästrade frågan var gränsen skall dras mellan det förbjudna och det tillåtna. Ett särskilt problem anses därvid utgöras av reklamen för varor som inte är alkoholdrycker eller tobaksvaror men som i större eller mindre grad associerar till sådana. Redan i dag lanseras olika artiklar under samma varumärke som alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Den möjlighet som här skulle kunna öppnas kan, anför utredningen, tänkas bli utnyttjad av producenter i direkt syfte att trots ett annonsförbud ändå annonsera på den svenska marknaden. En producent kan sålunda lansera olika artiklar som saknar naturligt samband med alkoholdrycker och tobaksvaror men som har samma varumärke och/eller producentnamn. Vissa element i förpackningsdekoren på producentens alkohol- eller tobaksprodukter kan därvid återgå också på de "neutrala" varorna. I annonser visas sedan de sistnämnda i bild och görs på annat sätt reklam för dem. Men lanseringen kan också gälla artiklar som verkligen har ett naturligt samband med alkoholdrycker och tobaksvaror, artiklar som konsumenterna använder som tillbehör vid bruket av alkohol och tobak. Som exempel nämner utredningen korkskruvar, glas, askkoppar, tändstickor och annat dylikt.

Man kan vid ett förbud mot alkohol- och tobaksreklam söka hindra förteelser som de här nämnda — oavsett om de syftar till förbjuden reklam eller inte. Det blir då fråga om att ingripa mot reklam för sådana varor som inte är alkohol eller tobak men som i ett eller annat hänseende associerar till vissa alkoholdrycker och tobaksvaror. Ett sådant förbud skulle, understryker utredningen, kunna få vittgående konsekvenser, svåra att överblicka. Man fick ta ställning till sådant som annonser för läskedrycker tillverkade av en ölproducent o. d. Till detta

kommer att reklamen kan ta sikte på att endast nämna ölproducentens namn samt enbart tala om dennes "produkter". Sådan reklam kan tolkas så att den syftar även på de av producentens varor för vilka reklamförbud råder och inte bara på dem för vilka reklam är tillåten. Detta intryck kan förstärkas genom att förpackningarna utformas på liknande sätt. Försök att lagstiftningsvägen hejda sådana företecelser, vare sig de åsyftar förbjuden reklam eller inte, kan bli föga effektiva. Vid förbud av denna art måste vidare uppmärksammas frågor som bl. a. rör grundlagsregleringen av yttrandefriheten och tryckfriheten samt vidare frågor avseende varumärkesrätt och våra internationella åtaganden i handelsavtal c. d.

När det sedan gäller den effekt en reglering med partiella förbudsföreskrifter kan få menar utredningen att långtgående förbud kan leda till att säljarna börjar att använda olämpliga affärsmetoder. Utredningen konstaterar att på såväl alkohol- som tobaksområdet förekommer konkurrens om än i olika omfattning. Av grundläggande betydelse vid bedömningen är därför enligt utredningen att ett annonsförbud inte rubbar det förhållandet att konkurrens råder. Utredningen anser att det blir en öppen fråga vilka uttryck denna konkurrens kommer att ta sig efter ett sådant förbud. Vid ett reklamförbud kan det ligga nära till hands att vissa producenter försöker påverka detaljhandlarna att gynna vissa produkter på bekostnad av andra. Påverkan kan också tänkas utövas när det gäller restaurangernas utskänkning. De som efter ett förbud är obenägna att använda olämpliga metoder skulle komma i ett sämre konkurrensläge än de som inte hyser sådana betänkligheter. Vidare menar utredningen att smygreklam i olika former inte kan uteslutas, bl. a. i redaktionella sammanhang. Utredningen pekar också på att ett långtgående förbud kan gynna utländska intressen då bl. a. annonsering i utländska tidningar inte kan förbjudas. Vidare framhåller utredningen att konsumenterna har ett berättigat intresse av att kunna överblicka marknadens utbud. Genom annonsering kan konsumenterna bevaka prisnivån och styra sina inköp.

Frågan om annonsering skall vara tillåten eller ej utgör den avgörande skiljelinjen mellan de remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag och de som förordar en strängare reglering. Flera remissinstanser tar därvid klart avstånd från tidningsannonseringen. Det framhålls bl. a. att annonseringen i dags- och veckopress är uppsökande och inte kan räknas till passiv marknadsföring. Vidare anføres att man genom annonseringen når nya konsumentgrupper.

De remissinstanser, som förordar en strängare reglering av marknadsföringen än vad utredningen har föreslagit, vitsordar i allmänhet att ett reklamförbud inte kan införas utan undantag.

Bland de undantag som anses nödvändiga märks bl. a. varuinformation i branschtidskrifter, annonser i utländska tryckta skrifter samt upp-

lysning på försäljnings- och serveringsställen. Jag vill med anledning härav erinra om vad jag tidigare har föreslagit (avsnitt 3.2.2) beträffande regleringens tillämpningsområde i allmänhet. Ett eventuellt annonsförbud skulle således i princip inte gälla den annonsering som förekommer i utländska tidskrifter utan inriktning på Sverige eller som i facktidskrifter vänder sig till andra intressenter än konsumenter.

Mot denna allmänna bakgrund har jag funnit skäl att vid prövningen av frågan om annonsförbud behandla alkohol- och tobaksreklam var för sig. Jag tar först upp frågan om ett eventuellt annonsförbud avseende tobaksvaror.

Handeln med tobaksvaror är i princip helt fri. Den ende tillverkaren av dessa varor inom landet är emellertid det av staten ägda Svenska Tobaksaktiebolaget (Tobaksbolaget). Konkurrens förekommer dels mellan Tobaksbolaget och de utländska tillverkarna, dels mellan de utländska tillverkarna inbördes och dels inom detaljhandeln med tobaksvaror.

I detta sammanhang måste beaktas att det i fråga om tobaksvaror pågår en konsumentinriktad produktutveckling som syftar till att få fram mindre hälsofarliga produkter, exempelvis cigaretter av lågtjäretyp. Utredningen har också framhållit att man vid ett långt gående annonsförbud måste diskutera frågan om undantag för ny, väsentligt mindre hälsofarlig tobaksvara. Denna uppfattning delas av flera remissinstanser. Det har sålunda från flera håll framhållits bl. a. att ett långt gående reklamförbud skulle försvåra produktutvecklingen av sådana varor samt att detta i sin tur skulle minska möjligheterna att påverka konsumenterna att gå över till mindre hälsofarliga produkter.

Även jag delar denna uppfattning. Som jag tidigare har framhållit syftar den föreslagna regleringen, förutom till att minska den totala konsumtionen av tobaksvaror, även till att främja en övergång till mindre hälsofarliga tobaksvaror. En reglering måste sålunda utformas på sådant sätt att den inte hämmar produktutvecklingen av mindre farliga varor. En av förutsättningarna härför är att producenten kan nå ut till konsumenterna med information om de nya produkterna.

En annan invändning mot ett annonsförbud, som såväl utredningen som flera av remissinstanserna har tagit upp, är att ett sådant förbud skulle drabba svenska tillverkare i större omfattning än de utländska konkurrenterna eftersom de senare bl. a. annonserar i utländska tidningar med spridning i Sverige. De utländska producenterna skulle således gynnas på bekostnad av inhemska intressen med en snedvridning av konkurrensen som följd.

Även jag delar de farhågor som i det här avseendet har framförts av utredningen och remissinstanserna. Vid ett annonsförbud som gäller tobaksvaror finns det uppenbarligen en risk för att de svenska produkterna skulle komma i ett sämre läge i förhållande till de utländska. De erfarenheter från andra länder som utredningen redovisar pekar också i

denna riktning. Givetvis måste man av det av staten ägda Tobaksbolaget kunna förvänta att detta ställer sig helt lojalt och respekterar ett eventuellt annonsförbud. Vad gäller de utländska tillverkarna måste beaktas att de genom bl. a. annonsering i utländsk press som har spridning i Sverige kan påverka den svenska marknaden. Härtill kommer att ett stort antal svenskar som turister årligen under utlandsresor kommer i kontakt med marknadsföringsåtgärder för utländska tobaksmärken. Utredningen anför att det inte heller kan uteslutas att utländska företag genom olika former av smygreklam söker undgå effekterna av annonsförbudet. Till följd av olika sådana faktorer kan ett annonsförbud väntas leda till att Tobaksbolagets andel av den svenska marknaden minskas utan att man uppnår någon minskning av den totala tobakskonsumtionen i landet. Därmed kan sysselsättningen inom Tobaksbolaget påverkas i negativ riktning.

De skäl som nu har anförts talar, såsom utredningen också har funnit, mot ett annonsförbud beträffande tobaksvaror. Innan jag tar definitiv ställning i denna fråga vill jag dock något beröra utredningens förslag att tobaksannonser skall innehålla upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak. Utredningen har som skäl för detta förslag bl. a. anfört att man på så sätt upprätthåller en balans gentemot det kommersiella budskapet. Därigenom torde man också, framhåller utredningen, vinna att reklamens värderingar effektivt dämpas eftersom de kommer i klar motsättning till en faktaorienterad tobaksupplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak. Som jag närmare kommer att utveckla vid behandlingen av detta förslag (avsnitt 3.2.6) anser jag att en sådan upplysningsplikt skulle kunna få positiva effekter på en i övrigt starkt återhållsam annonsering för tobaksvaror.

På grund av det här anförda ansluter jag mig till utredningens bedömning att något generellt förbud mot tobaksannonsering inte bör införas.

I samband med behandlingen av grundregeln om särskild måttfullhet (avsnitt 3.2.3) anmälde jag min avsikt att närmare återkomma till vad denna princip kan innebära vid annonsering. Med hänsyn till mitt ställningstagande vad gäller tobaksannonsering vill jag därför nu något behandla vad regeln om särskild måttfullhet kan ges för innebörd beträffande sådan annonsering.

Jag har redan tidigare framhållit att kommersiella budskap — i den mån de får framföras i visst medium e. d. — bör begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Jag har därvid också framhållit att reklamen bildmässigt bör inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt kan sägas hänga samman med denna. Även sådant som budskapens utförlighet, färg, typografi, lay-out o. d. får bedömas mot bakgrund av kravet på särskild måttfullhet. Vidare

bör med hänsyn härtill gälla att text och bild i annonser skall lämnas mot helt neutral bakgrund. Såsom utredningen också har framhållit är det av vikt att budskapen inte görs särskilt framträdande eller slående. Vad jag nu har uttalat har alltså tillämpning också på tobaksannonsering.

Inte heller reklamens volym och frekvens får lämnas obeaktade. Särskild måttfullhet skall således iakttagas även beträffande annonsernas storlek. Om en sådan regel skall kunna upprätthållas effektivt fordras dock såsom utredningen har framhållit vid tillämpningen någon form av frekvensangivelser. Som möjligt framstår därvid en begränsning av den totala yta som i ett och samma tidningsnummer får användas för annonsering om en tobaksvara. Däremot kan det möta svårigheter att genomföra en reglering som skall begränsa det antal gånger annonsering för dessa produkter får förekomma i skilda publikationer. En sådan reglering torde bl. a. kräva ett invecklat kontrollsystem. Däremot torde regeln om obligatorisk tobaksupplysning i annonser kunna minska benägenheten att kompensera en reducering av annonsformatet med ökad annonsfrekvens.

Jag övergår härnäst till frågan om annonsering för alkoholdrycker, dvs. spritdrycker, vin, starköl och öl.

Som tidigare har framgått (avsnitt 3.1) har riksdagen begärt att regeringen till riksmötet 1977/78 skall lägga fram förslag till förbud mot alkoholreklam. Riksdagen uttalar sig inte närmare om innehållet i ett sådant förbud, men med hänsyn till den tidigare diskussionen och behandlingen av frågan om tidningsannonsering torde riksdagsbeslutet få uppfattas som avseende framför allt tidningsannonseringen för de alkoholstarkare varuslag, som är underkastade den strängaste regleringen vad gäller försäljning och servering.

Parti- och detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl handhas huvudsakligen av två statliga monopolbolag, AB Vin- & Spritcentralen (Spritecentralen) och Systembolaget AB (Systembolaget). Systembolaget ägs helt av staten och Spritcentralen skall enligt 1977 års alkoholpolitiska beslut överföras i statens ägo. Bolagens verksamhet regleras genom särskilda avtal med staten. Import av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas i huvudsak endast av Spritcentralen. Detaljhandel med dessa drycker får bedrivas endast av Systembolaget.

Beträffande handeln med öl gäller bl. a. att partihandel får bedrivas av den som har tillstånd till detaljhandel med sådan dryck. Detaljhandel får bedrivas av Systembolaget och av den som har särskilt tillstånd. Öl säljs dock inte av Systembolaget men däremot i så gott som samtliga landets matvarubutiker. Utredningen har angett antalet försäljningsställen för sådant öl år 1975 till betydligt över 20 000.

För att få servera alkoholdrycker krävs som regel särskilt tillstånd. Servering förekommer bl. a. på ett stort antal restauranger.

Den konkurrens som förekommer inom det detaljreglerade alkoholområdet är inte lika markant som inom tobaksområdet. Beträffande spritdrycker, vin och starköl råder import- och försäljningsmonopol. Fastän de utländska och svenska producenterna inte deltar i försäljningen till konsumenterna hindrar detta dock inte att deras intresse av att hävda sig inbördes kvarstår. Vidare finns konkurrerande intressen inom restaurangsektorn, bryggerinäringen och inom detaljhandeln beträffande bl. a. öl, intressen som kan vara såväl svenska som utländska.

Här bör också nämnas den verksamhet som bedrivs på den svenska marknaden av de utländska tillverkarna av alkoholdrycker. Dessa tillverkare företräds i allmänhet av ombud här i landet (ofta benämnda vin-agenter). Ombuden har inte någon förmedlande uppgift, eftersom Spritcentralen placerar sina beställningar direkt hos de utländska leverantörerna, utan ägnar sig endast åt vissa åtgärder för marknadsföring av de märken de representerar. Den information om spritdrycker, vin och starköl som möter konsumenterna torde sålunda huvudsakligen komma till uttryck genom den märkesreklam för buteljimporterade varor som dessa ombud bedriver och endast till en mindre del genom Systembolagets upplysningsverksamhet.

Systembolaget uttalar sig, som förut har nämnts, för förbud mot reklam och andra marknadsföringsåtgärder för sprit, vin och starköl men med undantag för bolaget. Därvid framhåller bolaget att väsentliga olikheter föreligger mellan spritdrycker, vin och starköl, s. k. systemvaror, och öl. Risken för att ett starkt ökat intresse för tillåtna reklamåtgärder skulle vålla olägenheter synes enligt bolaget knappast föreligga i fråga om systemvarorna. Vidare framhålls möjligheterna för bolaget att genom avtal med tillverkarna stoppa överträdelser av ett förbud. Någon risk föreligger inte enligt bolaget för att användning av avtalsvägen skulle leda till köpstopp för allt flera kända utländska märkesvaror. Bolagets erfarenhet är att agenter och producenter är mycket känsliga för påpekanden. När det gäller konsumenternas intresse av att kunna överblicka marknadens utbud framhåller bolaget att systemvarorna säljs av ett enda företag som alltså tillhandahåller hela sortimentet och följaktligen kan lämna en fullständig och, på grund av att vinstintresse saknas, objektiv överblick över de tillgängliga varorna.

I likhet med Systembolaget vill jag starkt understryka de väsentliga olikheter som föreligger mellan, å ena sidan, handeln med spritdrycker, vin och starköl samt, å andra sidan, handeln med öl.

Vad först gäller spritdrycker, vin och starköl måste beaktas att handeln med dessa drycker bedrivs under starkt kontrollerade former och i huvudsak endast av två statliga monopolbolag. De argument som i allmänhet kan anföras mot ett annonsförbud måste anses ha mindre tyngd på ett område där vi redan har ett system som erbjuder goda möjligheter att komma till rätta med marknadsföringsåtgärder som innebär att förbudet kringgås.

Med hänsyn till vad som får uppfattas vara riksdagens bedömning av frågan får jag mot denna bakgrund föreslå en reglering som innehåller ett förbud mot kommersiell annonsering för spritdrycker, vin och starköl. En närmare redogörelse för vad som omfattas av detta förbud och hur begreppet kommersiell annons skall tolkas lämnas i specialmotive-ringen. Jag är dock angelägen om att redan här framhålla att under detta begrepp inte faller s. k. åsiktsannonsering i fråga om alkohol eller de moment i den propaganda för övergång från starkare till svagare alkoholdrycker som är inriktade på att påverka allmänhetens alkoholvanor. Likaså faller en annons som härrör från annan än den som har ett kommersiellt intresse av att avsätta en annonserad vara alltid utanför begreppet kommersiell annons.

Vad härefter beträffar handeln med öl är denna, även om viss reglering förekommer, i princip fri. Ett annonsförbud avseende denna dryck skulle med all sannolikhet leda till en ökning av marknadsföringsaktiviteterna inom områden där förbud inte råder. Dessa aktiviteter skulle dessutom med hänsyn till den fria handeln med öl från som tidigare har nämnts 12 000 försäljningsställen vara ytterligt svåra att övervaka. Här-till kommer också att öl är en förhållandevis alkoholsvag dryck. Ett an-nonsförbud skulle i viss mån kunna inverka negativt på samhällets strä-vanden att främja övergången till svagare drycker. Med hänsyn bl. a. härtill anser jag starka skäl föreligga mot ett annonsförbud avseende öl. Det bör dock framhållas att även om annonsering för öl får förekomma, denna måste ske med iakttagande av särskild måttfullhet, dvs. vara starkt begränsad och starkt återhållsam.

Enligt den förut nämnda föreskriften i TF föreligger i och för sig möjlighet att förbjuda annonsering i andra tryckalster än tidningar, ex-empelvis reklambroschyrer. Enligt min uppfattning bör dock det före-slagna förbudet begränsas till att avse annonsering i tidningar, tidskrifter och därmed jämförliga tryckalster.

Flera remissinstanser har framhållit det väsentliga i att information kan lämnas på försäljningsstället. Jag delar denna uppfattning och vill därför föreslå att annonsförbudet inte skall äga tillämpning på sådana skrifter som tillhandahålls på försäljningsställen för spritdrycker, vin och starköl, dvs. i huvudsak på restauranger och i Systembolagets buti-ker. Det bör dock understrykas att även den annonsering som sålunda kan förekomma i sådan form skall präglas av särskild måttfullhet. Vad gäller de trycksaker eller annan information som Systembolaget tillhan-dahåller i sina butiker får dessutom förutsättas att presentationen av olika märken etc. sker på ett objektivt och neutralt sätt, så att inte vin-och sprittillverkare otillbörligt missgynnas. Tillverkarnas och deras ombuds möjligheter att direkt kommunicera med konsumenterna blir ju genom den föreslagna regleringen starkt begränsade.

Beträffande den närmare innebörden av de nu föreslagna bestämmel-

serna vill jag som nyss har nämnts hänvisa till specialmotiveringen till 2 § förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker.

3.2.5 Reklamen på försäljningsstället

Den föreslagna regleringens starka begränsning av bl. a. vägarna för marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror kommer naturligen att leda till att den reklam som kan göras på försäljningsstället, dvs. reklamen i butiker och på restauranger, får en större betydelse även med beaktande av att också den kommer att styras av principen om särskild måttfullhet. Att här i detalj ange hur en särskilt måttfull marknadsföring på försäljningsstället skall bedrivas är varken möjligt eller ens önskvärt. Detta får i stället ske genom konsumentverkets riktlinjer och i sista hand genom marknadsdomstolens avgöranden. Såsom också har framgått av utredningens överväganden är det inte heller praktiskt möjligt att utan en omfattande byråkrati ange gencella regler som kan gälla för alla försäljningsställen. Jag vill därför i det följande endast behandla de viktigare principerna samt några frågor som Systembolaget har tagit upp i sitt remissyttrande.

I butiksmiljö kan reklam förekomma i en mängd olika former, exempelvis på skyltar, broschyrer, affischer, pennor, underlägg, montrar och andra föremål som reklambudskap kan anbringas på. Till butiksreklam måste också räknas reklambudskap i s. k. butiksradio. En viktig form av butiksreklam är varuexponeringen. Vid prisnedsättningar är det brukligt att lägga fram varorna i särskilda montrar försedda med anslag som anger extraerbjudandet. Man kan också väcka kundernas uppmärksamhet genom butiksarrangemang som att särskilda stånd eller miljöer byggs upp. Vidare kan man påverka kunderna genom olika former av varudemonstrationer.

Som jag tidigare har anfört måste man vid regleringen utgå bl. a. från den principen att de stora grupper av befolkningen som använder alkohol och tobak måste i ändamålsenliga former få tillgång till relevant produktinformation. Denna princip måste beaktas särskilt vid utformningen av marknadsföringen i butiker och andra försäljningsställen. Konsumenterna måste således inom ramen för en särskilt måttfull marknadsföring tillförsäkras sådan saklig information om alkohol- och tobaksvaror som erfordras för att ett medvetet val mellan olika produkter skall kunna göras. Det bör här framhållas att även de remissinstanser som har förordat ett mer långtgående reklamförbud än det utredningen har föreslagit har ansett bl. a. konsumentupplysande information på försäljningsstället nödvändig.

Vad jag tidigare har anfört om att man bör kräva en stark begränsning och återhållsamhet beträffande bl. a. reklamens spridningsvägar och innehåll måste i allt väsentligt och i tillämpliga delar gälla även för

den marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället. I allmänhet torde vidare böra gälla att måttfullhetskravet får ställas högre beträffande marknadsföringen i butiker som till skillnad från specialbutiker tillhandahåller också andra varor än alkohol- eller tobaksvaror. Vad man här kan kalla blandade butiker besöks ju av kunder som kan ha andra ärenden än att göra inköp av alkohol- eller tobaksvaror.

När det gäller reklambudskapens spridningsvägar är det befogat att kräva att reklambroschyrer och andra former av reklam inte på ett påträngande eller övertalande sätt tillhandahålls konsumenterna. Inte heller bör påträngande marknadsföringsmetoder som innebär att man mer aktivt försöker påverka konsumenterna, exempelvis i form av personlig hänvändelse (jfr 20 § tredje stycket i numera upphävda rusdrycksförsäljningslagen 1954: 521) eller genom kundradio få förekomma. Vid själva saluhållandet är det dock ofrånkomligt med en viss form av påverkan. Det måste således vara möjligt för en försäljare eller expedit att få lämna relevant information rörande t. ex. varusortimentets egenskaper. Jag vill i detta sammanhang erinra om bestämmelsen i 53 § lagen (1977: 293) om handel med drycker (det s. k. animeringsförbudet) vilken anger att åtgärder inte får vidtas på serveringsställe i syfte att förmå gäst till inköp av alkoholdrycker. Under förarbetena till denna bestämmelse anfördes bl. a. (prop. 1976/77: 108 s. 85—86) att en förfrågan från serveringspersonal om ytterligare alkoholdrycker önskas före serveringstidens utgång inte kunde anses strida mot förbudet.

Systembolaget har anført bl. a. att ett genomförande av utredningsförslaget skulle medföra att bolaget inte kan fortsätta med sin konsumentupplysning i nuvarande omfattning, vare sig i fråga om den rena varuinformationen eller upplysningen om risker för alkoholskador.

När det gäller Systembolagets verksamhet kan det till en början förstås att påpekas att bolaget i likhet med Spritcentralen enligt 16 § andra stycket lagen (1977: 293) om handel med drycker är skyldigt att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrivs på sätt som uppenbarligen står i strid med syftet enligt 7 § första stycket samma lag att försäljning av drycker som omfattas av lagen skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Sedan ett antal år tillbaka har Systembolaget i stor utsträckning ersatt den tidigare propagandan för att inrikta konsumtionen på svagare drycker med en konsumentupplysning som utöver ren varuinformation syftar till att meddela fakta om riskerna för alkoholskador och hur sådana kan undvikas. Konsumentupplysningen bedrivs — utom genom annonsering — bland annat genom affischer i butikerna och broschyrer och annat som tillhandahålls konsumenterna där och även på begäran sänds till olika intresserade. I de former den för närvarande förekommer synes den stå i god överensstämmelse med den av det allmänna förda

alkoholpolitiken. I den mån upplysningsverksamheten också kan bedömas som marknadsföring torde den i allmänhet inte strida mot kravet på särskild måttfullhet. Såsom jag nyss anförde är det av vikt att konsumenterna tillförsäkras saklig information om varusortimentet så att ett medvetet val mellan olika produkter kan göras. Kravet på måttfullhet vid marknadsföringen får därför inte drivas så långt att man inte på försäljningsstället kan tillhandahålla kunderna sådan saklig varuinformation.

3.2.6 Upplysningsplikt i annonser

Jag har redan (avsnitt 3.2.4) uttalat mig för skyldighet att i annonser upplysa om tobakens skadeverkningar. I det följande utvecklar jag närmare skälen för mitt ställningstagande.

Tobaks- och alkoholreklamutredningen framhåller att, med hänsyn till de attityder och konsumtionsmönster vi har beträffande tobaken, omfattande och allsidiga informationsåtgärder är av största betydelse om konsumtionen skall kunna minskas. Utredningen menar därför att näringsidkares annonsering skulle kunna användas så att den bidrog till det informationsflöde som krävs. Utredningen anför flera skäl för tobaksupplysning i annonser. Bl. a. skulle man på så sätt kunna upprätthålla en balans gentemot det kommersiella budskapet. Utredningen menar också att det är naturligt med tobaksupplysning i annonser med tanke på att sådana informationer ansetts påkallade på förpackningar. Utredningen föreslår därför att kommersiella annonser vid marknadsföring av tobaksvara skall innehålla tobaksupplysning.

Utredningen har ingående behandlat vilken tobaksupplysning annonserna skall innehålla och hur systemet skall byggas upp. Utredningen konstaterar att man redan med stöd av den gällande marknadsföringslagen i och för sig skulle kunna ålägga näringsidkare att exempelvis i tobaksannonser lämna upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruket av tobak. För en särlagstiftning på området talar enligt utredningen dock det skälet att man har anledning att varna redan för tobakens användning. För huvuddelen av de varor som i övrigt finns på marknaden är syftet med ett informationspåbud främst ett annat nämligen att tvinga fram sådan information som bl. a. gör det möjligt att använda produkterna på lämpligt sätt. Till detta kommer att samhället genom lagen om varningstext och innehållsdeklarationer på tobaksvaror redan har börjat införa specialföreskrifter på tobaksområdet. Utredningen anser det naturligt att fortsätta på den valda vägen.

Den information som skall lämnas bör enligt utredningen avse upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak samt uppgift om de skadliga ämnen som tobaken innehåller eller ger upphov till. Utredningen förordar en regel som innebär att näringsidkare som använder annons vid marknadsföring av tobaksvara till konsument

inom landet skall i annonsen återge den varningstext och innehållsdeklaration som enligt lag skall finnas på varans förpackning. Utredningen har funnit det från principiell synpunkt riktigast att anknyta regeln om tobaksupplysning till det system marknadsföringslagen ger utrymme för. Detta innebär att regeln skulle ges sådan form att konsumentverket skall kunna utfärda riktlinjer med praktiska föreskrifter om bl. a. tobaksupplysningens storlek, färg, form, typografi och lay-out. Vid sidan av en sådan rättstillämpning har marknadsdomstolen den rättsbildande funktionen och får genom beslut i enskilda ärenden avgöra om lagen har överträtts.

Endast ett fåtal remissinstanser har särskilt behandlat förslaget om varningstext i tobaksannonser. De som har yttrat sig i denna fråga har olika meningar om värdet av upplysningar i annonser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak.

De remissinstanser som ifrågasätter förslaget har gemensamt att de är tveksamma till att blanda kommersiella budskap och hälsofrämjande information. Bland remissinstanser med denna inställning finns både företrädare för intresseorganisationer som främst har att ta tillvara hälsoaspekter och företrädare för tobaksbranschen och annonsörer. En remissinstans befarar att ett krav på upplysning i annonser skulle kunna medföra uttröttnings- och likgiltighetsproblemer för varningstexterna.

Bland de remissinstanser som stöder utredningens förslag märks marknadsdomstolen. Domstolen påpekar uttryckligen att den delar utredningens uppfattning om det lämpliga i en särskild lagstiftning om varningstext i tobaksannonser.

Som jag tidigare har redovisat har statsmakterna under den hittillsvarande behandlingen av tobaksfrågan ansett informationsåtgärder vara ett av de effektivaste medlen för att minska tobakskonsumtionen och därmed tobakens skadeverkningar. Jag delar utredningens mening att näringsidkarens annonsering bör kunna användas så att den bidrar till sådan nyttig information. Som förut har nämnts har genom särskild lag slagits fast att varningstext och innehållsdeklaration skall finnas på tobaksvaror. Jag kan instämma i utredningens uttalande att det framstår som naturligt att fortsätta på den valda vägen och införa sådan upplysningsplikt även ifråga om annonser. Som utredningen anför kan upplysning av detta slag i tobaksannonser tjäna som en motvikt till de kommersiella budskapen. När det gäller farhågor som framförts om att varningstext skulle komma för ofta i blickpunkten om de också förekommer i annonser vill jag erinra om att det f. n. finns 16 olika varningstexter. Min bedömning är därför att risken för uttröttnings- och likgiltighetsproblemer inför varningstexterna inte ökar påtagligt genom att krav ställs upp på information även i annonser.

När det gäller den närmare utformningen av tobaksupplysningen i annonser anser jag att utredningens förslag är lämpligt. Detta innebär att

näringsidkare som använder annons vid marknadsföring av tobaksvara till konsumenter inom landet skall i annonsen återge sådan varningstext och innehållsdeklaration som enligt lag skall finnas på varans förpackning.

3.2.7 *Anknytning till marknadsföringslagen*

Utredningen har övervägt att föreslå ett tillägg i marknadsföringslagen speciellt för alkoholdrycker och tobaksvaror men har funnit det mest lämpligt att de särskilda reglerna om dessa varor tas upp i lagstiftning vid sidan av marknadsföringslagen.

Det av utredningen framlagda förslaget innehåller en allmän bestämmelse om att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen av alkoholdrycker. Bestämmelsen är inte straffsanktionerad utan får i stället upprätthållas med stöd av marknadsföringslagen. Överträdelse av vad som följer av den allmänna måttfullhetsföreskriften anses nämligen utgöra otillbörlig marknadsföring. Till ledning för marknadsföringen anser utredningen att konsumentverket skall utfärda sådana riktlinjer som omnämns i förarbetena till marknadsföringslagen. I sista hand faller den rättsbildande uppgiften på marknadsdomstolen som får avgöra vad som kan anses strida mot lagbestämmelsen om särskild måttfullhet.

Huvuddelen av remissinstanserna har slutit upp kring utredningens förslag och anser det vara mycket positivt att regleringen knyter an till marknadsföringslagen. Även de remissinstanser som har förordat en strängare reglering av marknadsföringen har förklarat sig acceptera en sådan anknytning.

Som jag tidigare har erinrat om har i TF förts in en bestämmelse som innebär att det i lag kan föreskrivas förbud mot kommersiell annons i tryckt skrift. Bestämmelsen täcker också ett förbudsförfarande av den typ som anges i 2 § marknadsföringslagen, dvs. ett förfarande som innebär att myndighet meddelar förbud, ev. vid vite, mot viss annonsering i tryckt skrift.

I likhet med utredningen anser jag att en sådan reglering av alkohol- och tobaksreklamen som den nu föreslagna inte lämpligen bör straffsanktioneras. Alternativet till en straffsanktionerad förbudslagstiftning är här att koppla regleringen till ett regelsystem såsom marknadsföringslagens. Detta innebär att marknadsdomstolen i enskilda fall och med verkan endast för framtiden får avgöra om en viss åtgärd skall förbjudas vid vite. Uttalanden under förarbetena, branschöverenskommelser samt rättstillämpningen genom konsumentverkets riktlinjer och KO:s praxis utgör en del av innehållet i ett sådant system. Samtidigt blir domstolens praxis normgivande för vad som är förbjudet. Då endast ett återupprepande av åtgärden blir sanktionerat, kan några invändningar från rätts-säkerhetssynpunkt inte riktas mot att det på förhand inte alltid är helt möjligt att förutse om en viss åtgärd kan anses otillbörlig eller ej. En

stor fördel med ett sådant system är att det är utvecklingsbart och kan anpassas efter marknadsförarnas uppfinningsriktighet. Erfarenheterna av marknadsföringslagens tillämpning visar också att ett utslag i marknadsdomstolen blir prejudicerande också i den bemärkelsen att även andra näringsidkare rättar sin marknadsföring därefter.

På grund av det anförda ansluter jag mig till utredningens bedömning att den nya regleringen bör utformas efter det mönster som finns i marknadsföringslagen. Att direkt föra in de föreslagna bestämmelserna i denna lag är dock, som utredningen har framhållit mindre lämpligt. Den bästa lösningen måste i stället vara att regleringen knyter an till marknadsföringslagens regelsystem. Samordningen med denna lag får åstadkommas på så sätt att näringsidkare som vid marknadsföringen inte iakttar vad som kan anses följa av grundregeln om särskild måttfullhet därigenom skall anses ha gjort sig skyldig till otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen. De marknadsföringsåtgärder som har vidtagits får sedan prövas med tillämpning av generalklausulen och därtill hörande handlägningsregler.

Genom att knyta an den föreslagna regleringen till marknadsföringslagens regelsystem får man som jag nyss har nämnt tillgång till ett system som ger utrymme för en smidig anpassning till utvecklingen av nya marknadsföringsformer samtidigt som man på ett snabbt och effektivt sätt har möjlighet att förhindra olämpliga beteenden som kan uppträda på marknadsföringsområdet. Vad som bedöms som otillbörlig marknadsföring leder inte till straff utan till förbud vid vite att i fortsättningen vidta samma eller liknande handling. För den enskilde näringsidkaren innebär detta system klara fördelar från rättssäkerhetssynpunkt. En ytterligare rättssäkerhetsgaranti ligger i att frågor om utdömande av de vite som marknadsdomstolen har förelagt med stöd av generalklausulen skall prövas av allmän domstol. Å andra sidan garanteras effektiviteten i systemet genom att vitesförelägganden kan avse stora belopp och därigenom få en starkt avskräckande verkan. Vite kan vidare riktas mot såväl fysiska som juridiska personer.

Som utredningen har föreslagit får det ankomma på konsumentverket att på grundval av sin förhandlingsverksamhet utfärda närmare riktlinjer till ledning för marknadsföringen. Konsumentverkets verksamhet av detta slag har i andra sammanhang visat sig framgångsrik. Jag förutsätter därför att utformningen av dessa riktlinjer liksom hittills i största möjliga utsträckning sker på frivillig väg och kontakter mellan verket och berörda näringslivsorganisationer och/eller branschföreträdare.

3.2.8 Förhållandet till viss annan lagstiftning

Bestämmelser som rör marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror finns i bl. a. lagen (1977: 293) om handel med drycker och i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror.

När det gäller alkoholdryckerna har utredningen, mot bakgrund av

det då pågående lagstiftningsarbetet inom alkoholområdet, föreslagit att de nya reglerna skulle tas upp i en särskild lag. Utredningen konstaterar dock att det borde vara möjligt att föra in reglerna i en blivande alkohollagstiftning. Beträffande tobaksvarorna har utredningen däremot föreslagit att de nya reglerna skall föras samman med föreskrifterna i lagen om varningstext och innehållsdeklaration. Utredningen har ansett det naturligt och önskvärt att alla särbestämmelser inom tobaksområdet hålls samlade inom ramen för en och samma lagstiftning.

Det kan i och för sig förefalla naturligt och önskvärt att föra samman alla bestämmelser inom respektive område i en och samma lag. Mot detta talar dock enligt min mening att lagstiftningen i sådant fall blir något svåröverskådlig och oklar. Den skulle sålunda komma att innehålla dels en reglering som direkt knyts till marknadsföringslagens regelsystem, dels regler som är straffsanktionerade, dels regler av annan art. Med hänsyn härtill anser jag övervägande skäl tala för att ta in de nya reglerna i särskilda lagar.

3.2.9 Ikraftträdande

Det är givetvis angeläget att de föreslagna reglerna kan träda i kraft så snart som möjligt. Hänsyn måste emellertid tas till den tid som behövs för att utarbeta bl. a. riktlinjer för marknadsföringen. Till detta kommer också att de enskilda näringsidkarna måste ges tillfälle att anpassa sin verksamhet efter de nya bestämmelserna, bl. a. med avseende på förekommande annonsavtal. De berörda synpunkterna kan tillgodoses om lagstiftningen träder i kraft först sedan en inte alltför kort tid har förflutit efter riksdagens beslut. Enligt min bedömning torde denna tid böra uppgå till minst sex månader. Med utgångspunkt i att riksdagens beslut kan tas under innevarande riksmöte föreslår jag därför att lagstiftningen sätts i kraft den 1 januari 1979.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom handelsdepartementet upprättats förslag till

1. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker,
2. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror,
3. lag om ändring i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror,
4. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Förslagen under 3 och 4 har upprättats i samråd med chefen för socialdepartementet.

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*¹.

¹ Bilagan har uteslutits här. Förslagen är likalydande med dem som är fogade till propositionen.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

1 § I denna inledande paragraf anges lagens tillämpningsområde.

Begreppen marknadsföring, näringsidkare och konsument har i den föreslagna lagen samma innebörd som i marknadsföringslagen (jfr. prop. 1970: 57 s. 64, 88 och 90 samt 1975/76: 34 s. 124). I begreppet marknadsföring ligger således att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. Hit hör i första hand reklamåtgärder eller andra handlingar som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis tidningsannonser och säljfrämjande åtgärder av allmän inriktning. Begreppet täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis muntliga säljargument som en försäljare använder vid en förhandling med en enskild kund. I begreppet marknadsföring ligger även själva saluhållandet, även om det är helt passivt.

Begreppet näringsidkare omfattar var och en som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, både fysiska och juridiska personer. Om näringsidkaren är producent eller återförsäljare saknar således i princip betydelse för tillämpningen.

Med uttrycket konsument avses i första hand privatpersoner. Som konsument måste dock betraktas även andra som förvärvar en vara eller tjänst för slutlig konsumtion.

Den marknadsföring som bedrivs av näringsidkaren skall, förutom att den syftar till att främja avsättning av alkoholdrycker, avse näringsidkarens näringsverksamhet eller där tillhandahållen vara. Bestämmelserna är givetvis tillämpliga även på marknadsföringsverksamhet som exempelvis en organisation bedriver för sina medlemmars räkning. Utanför tillämpningsområdet faller däremot, som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4) och närmare kommer att beröras under 2 §, meddelanden som inte har rent kommersiella förhållanden till föremål, bl. a. s. k. åsiktsannonsering.

De föreslagna bestämmelserna är inte tillämpliga när fråga är uteslutande om förhållanden mellan skilda säljled eftersom den grupp som skall skyddas är konsumenterna. Utanför tillämpningsområdet faller således den marknadsföring som riktar sig till exempelvis återförsäljare av alkoholdrycker såsom restauranger och detaljhandlare eller till andra som i och för sin näringsverksamhet använder sig av alkoholdrycker.

Det som nu har sagts om att den föreslagna lagen avser att skydda konsumenterna innebär bl. a. att bestämmelserna inte kan tillämpas beträffande den kommersiella annonsering för alkoholdrycker som förekommer i fackpress. Med fackpress avses i det här sammanhanget bransch- och organisationstidskrifter samt liknande publikationer som

är avsedda för spridning huvudsakligen till intressenter som inte kan betraktas som konsumenter av alkoholdrycker, exempelvis tidskrifter som vänder sig till restaurangbranschen. En tidskrift, som huvudsakligen vänder sig till dem som har ett mera allmänt kulinariskt intresse av alkoholdrycker eller som i och för sin yrkesverksamhet inte kan anses ha något behov av att erhålla information om sådana drycker, kommer däremot att omfattas av regleringen.

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att sörja för att vissa normer iakttas beträffande marknadsföringen på den svenska marknaden. Tillämpningsområdet är härvid detsamma som gäller för marknadsföringslagen. Utanför faller således svenska näringsidkares marknadsföring på utländska marknader. Var marknadsföringsåtgärderna har sitt ursprung saknar däremot i princip betydelse. Bestämmelserna bör således kunna tillämpas även exempelvis i fråga om reklammateriel som har producerats i utlandet och därifrån distribueras till konsumenter inom landet. Detta bör gälla vare sig reklamen är särskilt inriktad på svenska konsumenter eller vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Om däremot reklamen i och för sig avser bara en viss utländsk marknad bör bestämmelserna inte anses tillämpliga. Det bör sålunda inte vara möjligt att ingripa mot en annons i en utländsk tidning, vilken inte primärt är avsedd för spridning i andra länder, även om vissa exemplar av tidningen skulle förekomma här i landet. Vad som nu har sagts bör gälla även beträffande marknadsföringsåtgärder som vidtas av svenska näringsidkare. Beträffande det nu sagda vill jag för övrigt hänvisa till vad som uttalades under förarbetena till 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring (prop. 1970: 57 s. 92 f.).

Som redan framgår av första stycket är de föreslagna bestämmelserna tillämpliga på marknadsföring av alkoholdrycker. I andra stycket anges att härmed förstås spritdrycker, vin, starköl och öl i den betydelse dessa beteckningar har i lagen (1977: 292) om tillverkning av drycker, m. m. Med öl avses således en maltdryck vars alkoholhalt överstiger 1,8 men ej 2,8 viktprocent. Utanför regleringen faller däremot lättöl, som innehåller högst 1,8 viktprocent alkohol.

2 § Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om vad som skall iakttas vid marknadsföringen av alkoholdrycker.

Första stycket första meningen motsvarar närmast 1 § i utredningens förslag. Som en grundregel anges här att med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitten 3.2.3, 3.2.4 och 3.2.5) närmare redogjort för denna regels syfte och för vad som i princip kan anses falla inom och utom detta måttfullhetsbegrepp.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.7) och

som närmare kommer att utvecklas under 3 § är de föreslagna bestämmelserna inte straffbelagda. Bestämmelserna får i stället upprätthållas med stöd av marknadsföringslagens regelsystem. Om en näringsidkare vid marknadsföringen av alkoholdrycker företar en marknadsföringsåtgärd som strider mot grundregeln om särskild måttfullhet skall detta anses utgöra otillbörlig marknadsföring. Självfallet kan ingripande inte ske mot handling som faller inom det av TF skyddade området.

Jag har tidigare framhållit (avsnitt 3.2.7) att det får ankomma på konsumentverket att, med beaktande av de principer som har legat till grund för den föreslagna lagstiftningen, utarbeta erforderliga riktlinjer till ledning för marknadsföringen. Jag förutsätter därvid att utfärdandet av riktlinjerna som hittills kommer att föregås av kontakter med berörda näringslivsorganisationer, branschföreträdare eller andra berörda partsintressen samt att normerna för marknadsföringen även i fortsättningen i första hand kommer att bygga på vad som kan åstadkommas på frivillig väg. Konsumentverket/KO får sedan övervaka marknadsföringen. Om riktlinjerna åsidosätts och ändring inte sker får marknadsdomstolen i sista hand pröva huruvida en viss marknadsföringsåtgärd är otillåten.

I fråga om den rättsliga karaktären hos de riktlinjer som konsumentverket förutsätts utfärda vill jag hänvisa till de uttalanden som gjordes under förarbetena till konsumentkreditlagen (1977: 981) i prop. 1976/77: 123 (s. 370—371). Där anföres bl. a. att utgångspunkten vid bedömningen av riktlinjernas karaktär var att de skulle ses som rekommendationer. Formellt kunde de varken tvinga en näringsidkare att handla på visst sätt eller binda marknadsdomstolens prövning av t. ex. huruvida ett visst förfarande skulle anses lagstridigt och därför förbjudas. En följd härav torde vara, anfördes det, att riktlinjerna inte kunde överklagas. Det ansågs emellertid ligga i sakens natur att riktlinjerna i praktiken måste få väsentlig betydelse, särskilt när de återspeglade även branschorganisationens uppfattning eller i övrigt gav uttryck för vad som fick anses vara god sed på marknaden.

Den föreslagna föreskriften om att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen motiveras av de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol. Denna föreskrift är inte bunden till nuläget. Vid bedömningen av vad som är särskilt måttfullt kan således nya kunskaper om alkoholens hälsorisker och ändrade värderingar i samhället alltid beaktas. Detta gäller även beträffande kunskaper om marknadsföringens verkningar.

Första styckets andra mening anger att reklamåtgärd eller annan handling ej får företagas som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol. Härigenom understryks att vissa marknadsföringsåtgärder står i klar motsats till vad som kan anses vara särskilt måttfullt. Därigenom kommer innebörden av den mer allmänt

hållna föreskriften i första meningen att förstärkas och få ett mer konkret innehåll.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitten 3.2.3 och 3.2.5) närmare behandlat innebörden av bestämmelsen. Beträffande uttrycket "uppmånat till bruk av alkohol" vill jag framhålla följande. I och för sig torde varje marknadsföringsåtgärd ha till syfte att främja avsättningen av varan i fråga. Därigenom kan givetvis åtgärden också sägas i viss mån uppmånat till bruk av varan. Jag vill emellertid understryka att ordet "uppmånat" här skall ses i en mer aktiv mening. Avsikten är sålunda inte att det skall uppfattas på annat sätt än det av utredningen använda ordet "övertalande".

Andra stycket saknar motsvarighet i utredningens förslag. Här föreskrivs ett absolut förbud mot kommersiell annonsering i periodisk skrift eller i annan skrift på vilken TF är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift, i den mån annonsen används vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl. Från förbudet undantas dock annonsering i skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck. I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4) har jag närmare behandlat bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen.

I 1 kap. 9 § TF anges en ram inom vilken ingripanden får ske utan hinder av TF:s bestämmelser. Enligt denna föreskrift kan det i lag föreskrivas förbud mot kommersiell annons i tryckt skrift i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Under förarbetena till denna föreskrift framhölls bl. a. (prop. 1973: 123 s. 46—48) att det inte kunde komma i fråga att från TF undanta alla uppgifter i tryckt skrift som avsåg alkohol eller tobak och som kunde innebära att konsumtionen av sådana varor främjades. Endast meddelanden som hade rent kommersiell karaktär borde kunna undantas från TF:s exklusiva tillämpning. Uttrycket kommersiell annons borde tolkas på så sätt att det för det första skulle vara fråga om en framställning som kunde sägas ingå i en annons. Bestämningen innebar att redaktionell text alltjämt var tryggad enligt TF:s regler. I allmänhet förelåg inte några svårigheter att skilja annonser från den redaktionella texten. Den rent yttre utformningen borde dock inte vara ensamt utslagsgivande. Till annonser var givetvis att hänföra reklammeddelanden på bl. a. affischer och i broschyrer. För det andra skulle gälla att annonsen var kommersiell. Här låg dels att den utgjorde ett medel för marknadsföring av vara. Meddelandet i annonsen skulle alltså vara sådant att av innehållet framgick att meddelandet var avsett att främja avsättning av vara. Dels innebar bestämningen att annonsmeddelandet skulle ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse näringsidkares näringsverksamhet eller där tillhandahållna vara.

I propositionen betonades särskilt att s. k. åsiktsannonsering i fråga om

alkohol och tobak föll utanför undantagsbestämmelsens tillämpningsområde. Under remissbehandlingen hade diskuterats vad som borde gälla beträffande s. k. blandade meddelanden, dvs. framställningar som innehöll både reklam för en viss vara och vid sidan härom opinionsbildande eller nyhetsförmedlande inslag. Av särskilt intresse i detta sammanhang var propagandan för övergång från starkare till svagare alkoholdrycker. De moment i denna propaganda som direkt var inriktade på att påverka allmänhetens alkoholvanor kunde enligt föredraganden aldrig bli föremål för ingripande vid sidan om TF. Att en annons innefattade sådana rent opinionsbildande inslag borde å andra sidan inte utesluta att den del av annonsen som syftade till ökad avsättning av viss vara drabbades av förbud mot alkoholreklam. Huruvida annonsen till någon del skulle betraktas som kommersiell fick emellertid bedömas i det särskilda fallet. Föredraganden ansåg sig nämligen kunna förutsätta att en lagstiftning om begränsning av alkoholreklamen utformades så att den inte drabbade reklam som var ett led i den av det allmänna förda alkoholpolitiken. Det var naturligtvis inte heller med tanke på den annonsering som bedrevs av t. ex. Systembolaget som önskemål om begränsningar i alkoholreklamen hade förts fram. Till undvikande av missförstånd tillades att annons som härrörde från annan än den som hade ett kommersiellt intresse av att avsätta en annonserad vara alltid föll utanför begreppet kommersiell annons.

I propositionen anfördes vidare att undantagsbestämmelsen inte hade en så vidsträckt innebörd att den medgav ingripande mot en annons så snart denna avbildade alkoholhaltiga drycker eller återgav en röksituation. Ett ingripande förutsatte att en alkoholhaltig dryck eller tobaksvara marknadsfördes i annonsen. Så kunde emellertid vara fallet även om annonsen i första hand avsåg reklam för annan vara. Avgörande blev bl. a. det sätt på vilket alkoholdrycken eller tobaksvaran framhävdes i annonsen.

Det är givetvis av utomordentligt stor vikt att de föreslagna bestämmelserna inte tillämpas på ett sätt som kommer i konflikt med TF:s grundläggande princip om rätten att i tryckt skrift framföra åsikter och meddela uppgifter. Det kan emellertid vara svårt att ibland dra en klar gräns mellan gärningar som skall bedömas enligt TF:s regler och gärningar som visserligen har begåtts genom tryckt skrift men ändå skall bedömas enligt annan lag. Textinnehållet i en annons kan uppfattas på olika sätt och ge utrymme för skilda tolkningar. Det bör därför understrykas att ingripanden kan ske endast mot meddelanden som dels utgör medel för marknadsföring av vara, dvs. är avsedda att främja avsättning av en vara, dels avser näringsidkares näringsverksamhet eller däri tillhandahållna varor. Bestämmelserna kan således inte användas till stöd för ingripande mot meddelanden, som är avsedda enbart att bibringa allmänheten vissa värderingar eller påverka dess allmänna beteende i

viss riktning. Därav följer exempelvis att reportage från vinprovningar och restauranger som regel måste anses falla utanför tillämpningsområdet. Detsamma torde förhållandet vara beträffande annons- och reklamkampanjer som syftar till att minska alkoholkonsumtionen och främja en övergång till svagare drycker.

Det absoluta förbudet mot kommersiell annonsering gäller — som har framgått tidigare — i första hand annonsering i periodisk skrift. Därmed avses enligt 1 kap. 7 § TF tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplan är avsedd att under bestämd titel utges med minst fyra nummer eller häften årligen, vilka skall utkomma vid skilda tillfällen. Till periodisk skrift räknas löpsedlar och bilagor som hör samman med tidningen eller tidskriften. Periodisk skrift kan vara framställd såväl i tryckpress, vartill offsetpress räknas, som genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande. Närmare bestämmelser om periodisk skrift finns i TF.

Annonseringsförbudet gäller också beträffande kommersiell annons i annan skrift på vilken TF är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Genom detta tillägg görs annonsförbudet tillämpligt på sådana tidningar och tidskrifter som kommer ut med viss periodicitet utan att utgivningen behöver uppgå till fyra nummer årligen. Att skriftens titel mellan utgivningarna undergår mindre förändringar behöver inte heller medföra att annonsförbudet ej blir tillämpligt. Härigenom förhindras att förbudet kan kringgåås på ett enkelt sätt. Utanför tillämpningsområdet faller däremot affischer, reklambroschyrer, folders, etiketter, förpacknings- och emballagetryck, prislister och liknande tryckalster.

Annonsförbudet äger tillämpning endast på den marknadsföring som avser spritdrycker, vin eller starköl. Något direkt hinder föreligger således inte mot annonsering för öl i tidningar och liknande publikationer. Det bör dock understrykas att den annonsering för öl som får förekomma givetvis måste ske inom ramen för vad som följer av 2 § första stycket. Detta innebär således att den måste vara särskilt måttfull och inte får vara påträngande, uppsökande etc. Detta betyder bl. a. att tidningsannonseringen måste vara starkt återhållsam och begränsad, exempelvis beträffande format.

Från det absoluta annonsförbudet har vidare undantagits sådan skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för den dryck som marknadsföringen avser. Bakgrunden till denna undantagsbestämmelse har lämnats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.4). Med försäljningsställe avses här exempelvis restauranger och Systembolagets butiker. Beträffande innebörden i ordet "tillhandahålla" vill jag framhålla att detta skall ses som en åtgärd inom ramen för näringsidkarens marknadsföring. En följd av detta synsätt blir att hinder inte föreligger att en näringsidkare på uttrycklig begäran av en konsument tillställer denne — även om han då ej uppehåller sig på försäljningsstället — skriften

i fråga. Initiativet härtill har ju då tagits av konsumenten. Det bör dock erinras om att även marknadsföring som bedrivs på försäljningsställen skall ske med iakttagande av regeln om särskild måttfullhet.

Under 1 §, som innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde i allmänhet, har jag berört vad som bör gälla beträffande annonsering i utländska tidningar. Av vad som där har sagts framgår att annonsförbudet i princip inte kommer att träffa sådana tidningar som är avsedda för spridning huvudsakligen utom Sverige. Där har också framhållits att regleringen i princip inte heller är tillämplig på den annonsering som förekommer i fackpress i den mening detta begrepp där anges ha.

3 § Här anges att handling som strider mot 2 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen anses vara otillbörlig mot konsumenter. För innebörden av denna presumptionsregel har redogjorts i avsnitt 3.2.7.

Förutom mot näringsidkare kan förbud enligt generalklausulen om otillbörlig marknadsföring i 2 § marknadsföringslagen också riktas mot anställd hos näringsidkare eller annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till handlingen.

Vid sidan av generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen är även de handläggningsregler, taleregler m. m. i marknadsföringslagen som anknyter till generalklausulen tillämpliga. Ingripande mot viss marknadsföringsåtgärd får således normalt ske på så sätt att KO väcker talan vid marknadsdomstolen eller, då förutsättningar härför föreligger, själv meddelar föreläggande enligt 14 § marknadsföringslagen. Jag vill i övrigt hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2.7) samt till marknadsföringslagen och dess förarbäten (prop. 1975/76: 34).

4 § Paragrafen innehåller en erinran om att det i lagen (1977: 293) om handel med drycker finns vissa bestämmelser om marknadsföringen av alkoholdrycker.

Enligt 7 § första stycket lagen om handel med drycker gäller sålunda att all försäljning av alkoholdrycker skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Den som tar befattning med försäljning av drycker skall tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället (7 § andra stycket). Spritcentralen och Systembolaget är enligt 16 § andra stycket skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrivs på ett sätt som uppenbarligen står i strid mot det i 7 § första stycket angivna syftet.

Vidare gäller enligt lagen om handel med drycker att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse får lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov (8 § första styck-

ket). Vid handel med andra varor än alkoholdrycker får sådan dryck inte lämnas som gåva (8 § andra stycket). Enligt 53 § får på försäljningsställe inte vidtas åtgärd i syfte att förmå gäst till inköp av alkoholdrycker.

De nu nämnda bestämmelserna är inte straffsanktionerade. Enligt 64 § lagen om handel med drycker finns dock vissa möjligheter att ingripa med administrativa åtgärder mot sådan försäljning som äger rum med tillstånd. Beträffande den närmare innebörden av de nu relaterade bestämmelserna vill jag hänvisa till prop. 1976/77: 108 s. 65—66, 85—86 och 89.

5.2 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

1 § I den inledande paragrafen, som motsvarar del av 1 § i utredningens förslag, anges den föreslagna lagens tillämpningsområde, dvs. näringsidkares marknadsföring som avser tobaksvaror och som vänder sig till konsumenter inom landet. Beträffande den närmare innebörden härav vill jag i tillämpliga delar hänvisa till vad som har sagts i avsnitt 5.1 under 1 §.

Någon definition av begreppet tobaksvara har inte ansetts vara behövlig. Begreppet har samma innebörd som i lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror (jfr prop. 1975/76:49 s. 21). Med tobaksvara får i regel förstås en vara som till någon del innehåller tobak och som är avsedd att brukas som njutningsmedel. Tuggtobak och snus omfattas således av begreppet. Däremot faller tillbehör som exempelvis rökpipa utanför tillämpningsområdet. Inte heller cigarettpapper omfattas av lagen.

2 § Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om vad som skall iakttas vid marknadsföringen av tobaksvaror.

Första meningen motsvaras närmast av 1 § i utredningens förslag. Som en grundregel anges här att med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av tobaksvara. Andra meningen, som saknar motsvarighet i utredningens lagförslag, innehåller en bestämmelse som understryker att vissa marknadsföringsåtgärder är klart oförenliga med kravet på särskild måttfullhet.

Beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna vill jag i tillämpliga delar hänvisa till vad som har sagts i avsnitt 5.1 under 2 §.

3 § Paragrafen, som närmast motsvarar 10 § i utredningens förslag, innehåller en bestämmelse om skyldighet att lämna vissa upplysningar i tidningsannonser.

I den allmänna motiveringen (avsnitten 3.2.4 och 3.2.6) har jag närmare redogjort för bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelser om upplysningsplikt på tobaksförpackningar finns, som jag tidigare har framhållit, i lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Enligt denna lag skall, i den utsträckning som i första hand regeringen bestämmer, det finnas varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvara som är avsedd att saluhållas till konsumenter inom landet. Varningstexten skall lämna upplysning om hälsorisker förbundna med bruk av tobak. Innehållsdeklarationen skall lämna uppgift om skadliga ämnen som varan innehåller eller ger upphov till. Tobaksvara får inte säljas om den saknar föreskriven text eller deklARATION eller om dessa är uppenbart oriktiga. Ansvar för märkningen ligger på tillverkaren. För importerade varor har de ansvaret som först saluför varorna inom landet.

Med stöd av lagen har regeringen föreskrivit (SFS 1975:1163) att socialstyrelsen skall ha tillsyn över lagen och de föreskrifter som utfärdas i anslutning till den. Styrelsen skall vidare bestämma vilka tobaksvaror som skall ha varningstext och innehållsdeklaration samt hur text och deklARATION skall se ut.

Socialstyrelsen har den 31 maj 1976 utfärdat en kungörelse (SoS FS 1976:32) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Varningstext skall finnas på alla tobaksvaror utom på s. k. luktsnus. Beträffande cigaretter har föreskrivits att ett visst antal (f. n. 16) alternativa texter skall användas i lika stor omfattning. Särskild varningstext skall finnas på förpackning som innehåller piptobak, rulltobak, cigarrer och cigarriller. För snus och tuggtobak finns en gemensam text. Föreskrift om innehållsdeklaration har utfärdats endast beträffande cigaretter.

I avsnitt 5.1 under 2 § har jag närmare redogjort för vad som avses med kommersiell annons samt periodisk skrift eller annan därmed jämförbar skrift.

Bestämmelsen om upplysningsplikt knyter an till lagen om varningstext och upplysningsplikt. Detta innebär att i annonsen måste återges endast den information som enligt socialstyrelsens bestämmande skall finnas på varans förpackning. Information skall lämnas även om den som är ansvarig för märkningen på förpackningen har försummat sin skyldighet i detta avseende. Det bör vidare framhållas att bestämmelsen blir tillämplig även om annonsen också avser andra produkter än tobaksvaror.

Som regel torde det inte möta någon svårighet att fastställa att en annons avser en viss tobaksvara och följaktligen också vilken information som skall lämnas i annonsen. En annons behöver dock inte nödvändigtvis namnge ett visst tobaksmärke för att en skyldighet skall föreligga att lämna upplysning. En sådan skyldighet gäller om det på annat sätt står klart vilket eller vilka märken som åsyftas. Om exempelvis en annons

uppmäntar till bruk av en viss tobaksproducentens varor föreligger en skyldighet att återge varningstext och innehållsdeklarationer som skall finnas på producentens olika varor.

Om flera varningstexter har fastställts för en viss tobaksvara behöver i annonsen återges endast en av dessa texter. Även om annonsen avser exempelvis flera cigarettermärken räcker det med att återge en av de texter som har fastställts för produktslaget cigaretter. Vid fortsatt annonsering för en tobaksvara, för vilken har fastställts alternativa texter, skall texten användas omväxlande och såvitt möjligt i lika stor omfattning så att samtliga texter i vart fall under en längre tidsperiod skall ha kommit till användning. Här liksom i övrigt blir det marknadsmyndigheternas uppgift att genom riktlinjer och domstolsavgöranden styra utvecklingen.

I andra stycket anges att varningstext och innehållsdeklaration skall återges i ändamålsenlig form. Här ligger att text och deklaration inte nödvändigtvis behöver återges exakt i minsta detalj. Så torde dock vara lämpligt vid annonsering för en enda tobaksvara. När annonsen däremot avser flera produkter som har olika varningstexter eller varningsdeklarationer kan det vara lämpligt att undvika upprepningar av olika formuleringar. Det kan dessutom vara lämpligt att sammanföra flera innehållsdeklarationer under gemensamma rubriker m. m. eller i tabellform. Den omredigering som således får ske får dock inte föranleda någon ändring i sak.

Vidare föreskrivs att varningstext och innehållsdeklaration skall återges på ett framträdande sätt. Därmed markeras att tobaksupplysningen alltid skall ha tillräckligt utrymme för att kunna uppmärksammas på ett tillfredsställande sätt men inte behöver ha större utrymme än som från sådan synpunkt är motiverat. Typografi, lay-out m. m. skall vidare vara sådan att upplysningen framträder tydligt.

4 § Här anges på sätt som svarar mot 3 § i förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker att ett förfarande som innebär att bestämmelserna i marknadsföringslagen om otillbörlig marknadsföring skall tillämpas om handling som strider mot 2 eller 3 § företas. Jag hänvisar här till vad jag har anfört i avsnitt 5.1 under 3 §. En näringsidkare som har underlåtit att lämna sådan upplysning som avses i 3 § kan givetvis även åläggas att lämna sådan information med stöd av 3 § marknadsföringslagen.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror

Den föreslagna ändringen är av redaktionell natur. I 9 § andra stycket förekommer en hänvisning till lagen (1970:412) om otillbörlig mark-

nadsföring. Denna lag har numera ersätts av marknadsföringslagen (1975:1418). Till följd härav bör också nämnda hänvisning ändras till att avse motsvarande bestämmelser i marknadsföringslagen.

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med drycker

Förslaget innebär att i 7 § görs en ändring om föreskrifterna i den föreslagna nya lagen med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Kompletteringen har sin motsvarighet i 4 § i nyssnämnda lagförslag (jfr avsnitt 5.1 under 4 §).

6 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga 1***Sammanfattning av tobaks- och alkoholreklamutredningens betänkande****1 Utredningens utgångspunkt**

Tobaks- och alkoholreklamutredningens uppdrag har främst varit att utreda frågan om lämpliga former för införande av förbud mot tobaks- och alkoholreklam.

Utgångspunkten för utredningens överväganden har varit att allvarliga hälsorisker är förbundna med bruket av alkohol och tobak. Detta innebär att alla åtgärder som kan tänkas bidra till att åstadkomma en ändring av uppfattningen att bruket av alkohol och tobak utgör en självklar del av vår livsföring måste vidtas. Därmed kommer också åtgärder mot reklamen in i bilden. Utredningen behandlar lämpliga former för reglering av reklamen i detta perspektiv.

2 Reklambegreppet

Utredningen har funnit att reklambegreppet saknar en allmängiltig innebörd. För olika definitioner lämnas en redogörelse i betänkandet.

Utredningen anser att reklamen för alkohol och tobak inte skiljer sig till art och funktion från annan reklam. Reklamens syfte är att påverka konsumenternas kunskaper, attityder och beteenden eller att åtminstone väcka deras uppmärksamhet och intresse för en vara eller tjänst. Utredningen påpekar att varor som objektivt sett kan anses rätt likvärdiga ofta konkurrerar med varandra. Avsättningen av en viss produkt kan då främjas genom produktdifferentiering eller profilering i form av märkesvaror. Reklamens roll kan vidare vara att få köpare m. fl. att förmedla uppgifter om produkten och dess egenskaper som t. ex. smak och lukt. Reklamen uppträder dock inte alltid som bärare av produktfakta eller uttalad säljargumentering. Märkesreklam av påminnelsekaraktär är enligt utredningen rätt vanlig beträffande alkoholdrycker och tobaksvaror.

Utredningen framhåller att reklam endast är ett av de medel som företagarna använder i konkurrensen med varandra. De skilda konkurrensmedlen kan systematiseras på olika sätt. En metod är enligt utredningen att dela in dem i grupperna *konkurrens genom produkt*, *konkurrens genom distribution* och *konkurrens genom s. k. kommunikation*. Utredningen framhåller att de olika konkurrensmedlen i viss mån är utbytbara. När hinder möter mot konkurrens i en form finns det ibland möjligheter att som ersättning satsa mer på ett eller flera av de andra medlen. Genom val av konkurrensmedel bestämmer säljaren i varje en-

skilt fall hur han skall nalkas köparna. Man talar då om *marknadsföring*.

Enligt utredningen är det ändamålsenligt att vid bedömningen av reklambegreppet utgå från en beskrivning av alla de säljaktiviteter som företagarna bedriver. Utredningen preciserar därför de olika konkurrensformerna enligt följande. Konkurrens genom produkten anses omfatta komponenter som kvalitet, funktion, utseende, service samt utformning av produktens förpackning. Till produktkonkurrensen hänförs också märkesnamn samt prissättning. Vid konkurrens genom distribution är valet av distributionskanal och distributionssätt betydelsefullt. Konkurrens genom kommunikation kan vara dels opersonliga meddelanden som, om de är kommersiellt styrda, kan kallas reklam och i annat fall för publicitet, dels personliga budskap. Utredningen redovisar ett antal former av opersonlig kommunikation, nämligen pressreklam, filmreklam, reklam i radio och tv, utomhusreklam, direktreklam, förpackningsreklam, butiksreklam, trycksaksreklam, varumässor och utställningar, säljfrämjande åtgärder som t. ex. utdelning av varuprover samt pristävlingar, reklam via andra varor, smygreklam, public relation samt sales promotion. Den sistnämnda formen av opersonlig kommunikation avsedd för konsumenterna kan gälla stöd till detaljisterna genom utbildning av butikspersonal, varudemonstrationer i butikerna, rabatter och krediter samt medverkan vid detaljisternas marknadsföring. Den personliga kommunikationen kan användas i samband med butiks försäljning eller fältförsäljning.

Utredningen konstaterar att det inte är svårt att beskriva huvuddelen av reklamens former men att svårigheterna visar sig när begreppet skall avgränsas. Uppfattningen om hur gränsen bör dras skiftar hos olika bedömare, vilket hänger samman med att varje definition kan ha sitt speciella syfte. Utredningen tar fasta på att bakgrunden till dess uppdrag är de hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak samt behovet av att begränsa konsumtionen av dessa varor. Ur denna synvinkel är det mindre viktigt att söka upprätthålla en konstlad gräns mellan reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Mot denna bakgrund har utredningen till utgångspunkt för sitt arbete lagt, inte reklambegreppet utan vad som faller under *det vidsträcktare begreppet marknadsföring*.

3 Reklamens effekter

I fråga om reklamens effekter hänvisar utredningen främst till vad som har anförts i andra sammanhang. Frågan i vad mån reklamen påverkar efterfrågan anses komplicerad. Människor påverkas alltid av en mängd faktorer av större eller mindre betydelse. Man möter stora svårigheter när man vill söka mäta reklamens effekter isolerade från andra

faktorer. I fråga om reklamens inverkan torde man enligt utredningens bedömning i allmänhet vara ense om att den kan ha betydelse vid konsumenternas val mellan olika märken. Vidare har det framförts att om reklamen begränsas man kan räkna med att etablerade säljares ställning blir mer skyddad. Reklamen anses nämligen vara ett viktigt medel när det gäller att göra nya produkter kända. Mera svårbesvarad är däremot frågan huruvida det samlade reklamutbudet inom en viss bransch kan ha till effekt att totalkonsumtionen av branschvarorna vidmakthålls eller ökar. Utredningens slutsats är att man till grund för förbud inte kan lägga antagandet att reklamen i påtaglig omfattning bidrar till att vidmakthålla eller öka totalkonsumtionen av alkohol och tobak. Det är däremot inte heller visat att reklamen skulle sakna betydelse för totalkonsumtionen.

Vilken åsikt man än hyser om reklamens inverkan på konsumtionen är det dock enligt utredningen ofrånkomligt att samhället — med hänsyn till de allvarliga hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak — måste söka motverka uppfattningen att detta bruk utgör en självklar del av vår livsföring. Alla åtgärder som är möjliga och som kan tänkas bidra till en förändring av kunskaper och beteenden i fråga om bruket av alkohol och tobak måste vidtas.

4 Utredningens överväganden och förslag angående regleringen av reklamen för alkoholdrycker och tobaksvaror

Utredningen har prövat tre olika regleringar av marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror nämligen totalt reklamförbud, partiella förbud samt ett system vari några reklamformer bibehålls men med stark begränsning av den tillåtna reklamens innehåll.

När det gäller ett *totalt förbud* mot tobaks- och alkoholreklam konstaterar utredningen att ett sådant förbud givetvis kan tänkas vara önskvärt från flera synpunkter. Utredningen finner dock att ett totalförbud inte är möjligt att genomföra eftersom handeln med dessa varor är tillåten. Fullständigt förbud mot kommersiella budskap om dessa produkter skulle omöjliggöra handeln. Eftersom handeln är tillåten blir följaktligen vissa budskap som till exempel varufakta om mängd, vikt, kvalitet och pris nödvändiga. Införs ett förbud måste sålunda flera undantag göras. Utredningen nämner som exempel på undantag affärskorrespondens med firmatryck, bruksanvisningar, firmabeteckningar på transportfordon, tryck på förpackningar som anger innehållet, platsannonser, pris- och varukataloger, prisuppgifter, skyltar som markerar försäljningsställen samt varuexponering. Vidare finns reklam som inte går att stoppa, exempelvis reklam i utländsk press.

Mot bakgrund av det som har nämnts har utredningen avvisat tanken på ett totalt förbud och i stället prövat lämpligheten av *partiella förbud*.

Med ett sådant förbud avser utredningen en reglering där en eller flera av reklamens spridningsvägar förbjuds. Utredningen anger att mot bakgrund av de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol och tobak krav har framställts från flera håll på att ett flertal partiella reklamförbud skall införas. Olika skäl som har anförts till stöd för omfattande partiella förbud redovisas. Utredningen anser det förklarligt att många tar anstöt av denna reklam, särskilt när den är påträngande till form eller innehåll, eftersom stora skadeverkningar följer av bruket. Vidare menar utredningen att det finns åtskilligt fog för att det kan framstå som inkonsekvent att mer eller mindre omfattande alkoholreklam tillåts vid sidan om den hälsoupplýsning som samhället bekostar. Utredningen framhåller dock att den avgörande faktorn är att samhället tillåter försäljning och konsumtion av alkohol och tobak trots skadeverkningarna. Utredningen anser att häri ligger den grundläggande motsättningen för vilken reklamen och hälsoupplýsningen utgör yttre tecken.

Utredningen har funnit väsentligen två omständigheter tala för ingripanden mot reklamen för alkoholdrycker och tobaksvaror. Dessa omständigheter är att samhället bör så långt som möjligt söka förhindra att det förekommer reklam som kan tänkas bidra till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och tobak. Vidare gäller det att vinna kunskaps- och beteendeförändringar i fråga om bruket av dessa varor. En given slutsats blir enligt utredningen att reklamen i vart fall inte får tillåtas förhålliga alkohol- och tobakskonsumtionen.

Utredningen betonar att vid partiella förbud måste noga skiljas mellan det som kan förbjudas och det som måste tillåtas. Här möter betydande svårigheter främst beträffande butiksreklam och annonsering.

Såvitt gäller *butiksreklam* finner utredningen att det knappast går att dra en klar gräns mellan å ena sidan ett passivt saluhållande, som dock medger att varan förevisas, och å andra sidan ett förbjudet framhävande av varan. Redan existensen av varan tjänar som reklam. Vidare kan ett förbud mot fönsterskyltning kringgå genom att varuexponering i butiker flyttas närmare skyltfönstren. Utredningen befarar att föreskrifter som förbjuder olika former av butiksreklam blir svåra att tillämpa och kanske omöjliga att kringgå. Vid partiella förbud kan man bli tvungen att ta ställning till hur nära ett skyltfönster varuexponering får ske etc. Det nämns i sammanhanget att öl saluhålls i drygt 12 000 butiker och tobak på ca 30 000 ställen. Enligt utredningens uppfattning kommer ett förbud mot butiksreklam att kräva en rad tillämpningsdirektiv av svår-bemästrad beskaffenhet. För en effektiv övervakning av ett straffsanktionerat förbud mot butiksreklam krävs vidare betydande resurser för den övervakande myndigheten, närmast polismyndigheten.

Utredningen anger att också vid ett *annonsförbud* måste frågan om särskilda undantag diskuteras. Förekommande förbudslagstiftning utomlands ger exempel på att man beträffande tobaksvaror tillåter bl. a.

annonsering vid öppnandet av nya butiker eller skifte av innehavare, samt när det gäller ny, väsentligt mindre hälsofarlig vara. Erforderliga undantag kan leda till omfattande gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Utredningen anser att det finns risk för att man löpande måste utfärda tillämpningsföreskrifter i den svårbemästrade frågan var gränsen skall dras mellan det förbjudna och det tillåtna. Ett särskilt problem anses därvid utgöras av reklamen för varor som inte är alkoholdrycker eller tobaksprodukter men som associerar till sådana. Redan i dag lanserar producenter olika artiklar under samma varumärke som tobaksvaror eller alkoholdrycker. Som exempel nämner utredningen det engelska företaget Dunhill som under samma märke marknadsför, tobaksvaror, cigarettändare, pipor m. m. Ett förbud mot reklam för varor som inte är alkohol eller tobak men som associerar till sådana varor kan få vittgående konsekvenser. Vid ett förbud av denna art måste frågor som rör bl. a. grundlagsreglering av yttrandefrihet, tryckfrihet samt vidare frågor om varumärkesrätt och våra internationella åtaganden i handelsavtal uppmärksammas.

När det gäller vilken effekt en reglering med partiella förbudsföreskrifter kan få menar utredningen att långtgående förbud kan leda till att säljarna börjar använda olämpliga affärsmetoder. Såväl på det detaljreglerade alkoholområdet som på det fria tobaksområdet förekommer konkurrens om än i olika omfattning. Av grundläggande betydelse vid bedömningen av förbudsfrågan är därför att ett förbud mot exempelvis annonser och butiksreklam avseende alkohol och tobak inte rubbar det förhållandet att konkurrens råder. Utredningen anser att det blir en öppna fråga vilka uttryck denna konkurrens kommer att ta sig efter ett sådant förbud. Vid ett reklamförbud kan det ligga nära till hands att vissa producenter söker påverka detaljhandeln att gynna vissa produkter på bekostnad av andra. Påverkan kan också tänkas utövas när det gäller restaurangers utskänkning. Utredningen menar vidare att smygreklam i bl. a. redaktionella sammanhang inte kan uteslutas. Ett långtgående förbud kan också gynna utländska intressen då bl. a. annonsering i utländska tidningar inte kan förbjudas. Utredningen tillägger att konsumenterna har ett berättigat intresse av att kunna överblicka marknadens utbud. Genom annonsering kan konsumenterna bevaka prisnivån och styra sina inköp. Annonser om mindre hälsofarliga tobaksvaror kan också bli möjliga.

Utredningen konstaterar att partiella förbud beträffande annonsering och butiksreklam inte synes vara en framkomlig väg.

Vad utredningen föreslår är att samhället genom *lagstiftning ålägger näringsidkare att iaktta särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror*. Förslaget innebär att några reklamformer bibehålls men att stark begränsning och stark återhållsamhet skall iaktas. Utredningen föreslår vidare skyldighet för näringsidkare som an-

nonserar om tobaksvaror att i annonsen ta in upplysning om de hälso-risker som är förbundna med bruk av tobak.

5 Förslaget om särskild måttfullhet vid marknadsföringen

5.1 Begränsningar

Utredningen framhåller att alternativet till ett totalförbud mot tobaks- och alkoholreklam eller ett flertal partiella förbud uppenbarligen inte får vara obegränsad frihet. Därför anser utredningen att som lagfäst grund-sats på detta område bör gälla att *marknadsföringen* får ske endast i *särskilt måttfulla former*. Syftet med en sådan reglering är att säker-ställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av tobaks- eller alkoholvaror och inte heller till en positiv inställning till bruket av dessa varor.

Utredningen framhåller att träffade avtal mellan KO och vederbö-rande branschorganisation samt tillämpningen av marknadsföringsla-gens regel om otillbörlig marknadsföring har sanerat reklamen för alko-hol och tobak. Utredningen anser det dock klart att man kan gå påtag-ligt längre på begränsningsvägen. Detta gäller såväl den tillåtna re-klamens spridningsområde som i fråga om innehåll, volym och frekvens. Till detta kommer de krav som följer med att principen om särskild måttfullhet bör drivas igenom också på de delar av marknadsföringsom-rådet som inte täcks av branschöverenskommelserna.

I motsats till vad som är särskild måttfullhet ställer utredningen bl. a. säljaktiviteter som bedrivs på ett sätt som gentemot konsumenterna är påträngande, uppsökande, övertalande eller i annat hänseende mer ak-tiva.

När det gäller reklamens spridningsvägar anser utredningen att re-klam inte skall få förekomma i medier med stor genomslagskraft såsom radio, TV och film, utomhusreklam samt direktreklam.

Utredningen anser att de kommersiella budskapen bör begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, redovisade i så sak-lig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Bildmässigt bör reklamen inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett natur-ligt sätt kan sägas hänga samman med denna. Regleringen bör leda till att reklamen inte får färgas av mer eller mindre påtagliga värdeomdö-men. Också beträffande förpackningar bör i princip de krav som följer av regeln om särskild måttfullhet tillämpas. Inte heller reklamens volym och frekvens bör lämnas obeaktade. Särskild måttfullhet skall således slå igenom också beträffande annonsers storlek. Om en sådan regel skall kunna upprätthållas tillfredsställande fordras enligt utredningen också någon form av frekvensbestämmelser, så långt det är möjligt.

Gränsen mellan reklam och annan marknadsföring är i viss mån fly-

tande. När utredningen tar upp andra marknadsföringsmetoder än reklam avses inte att i varje enskilt fall markera en skillnad mellan reklam och dylika åtgärder. Utredningen anför mot denna bakgrund att utformningen av rabatter och prisnedsättningar i enskilda fall kan vara en på detta område olämplig marknadsföringsåtgärd. Säljfrämjande åtgärder riktade till allmänheten, exempelvis pristävlingar, varuprov, presenter, är i princip oförenliga med kravet på särskild måttfullhet. Regeln om måttfullhet föreslås gälla all marknadsföring och följaktligen också själva saluhållandet i detaljhandeln.

Utredningen framhåller att det är svårt att i förväg fastslå vilka marknadsföringsmetoder som kan komma att användas vid avsättningen av tobaksvaror och alkoholdrycker. Det är därför av stor vikt att en reglering på detta område ger samhället möjlighet att hejda negativa och kanske oväntade reklammetoder m. m. som är mer aktiva än vad som kan sägas svara mot särskild måttfullhet.

5.2 Lagteknisk utformning

Utredningen har övervägt om en straffsanktionerad förbudslagstiftning av mer traditionell art är lämplig men har funnit att en sådan konstruktion skulle ge negativa konsekvenser på ifrågavarande område. Sådana föreskrifter kräver stor klarhet vad gäller det som kan tillåtas och det som är förbjudet. Det är dock svårt att identifiera och räkna upp alla former av reklam och annan marknadsföring som bör vara förbjudna. Man kan därför löpande tvingas ändra författningen i fråga när nya betenden dyker upp. En annan nackdel med ett straffsanktionerat system som anges är att överträdelse behandlas av de allmänna domstolarna i brottmålsordning. Saken kan därför bli föremål för prövning i tre instanser vilket kan ta lång tid.

Utredningen finner att det innebär påtagliga fördelar om man kan behålla den nuvarande ordningen där ingripande sker med stöd av marknadsföringslagen. Vad som bedöms otillbörligt leder till att förbud vid vite att i fortsättningen vidta samma eller liknande handling. Vitessanktionen är ett beprövat och mycket verkningsfullt instrument på marknadsrättens område. Vitesförelägganden kan avse stora belopp och blir därigenom avskräckande. De kan vidare riktas mot juridiska personer vilket inte är möjligt beträffande straff. En annan fördel med en koppling till marknadsföringslagen är enligt utredningen att rättsnormerna får växa fram genom de principer marknadsdomstolen fastställer i enskilda fall. Man får därigenom ett flexibelt system i vilket nya kunska- per och ändrade värderingar i samhället alltid kan beaktas.

Utredningen anser det mest ändamålsenligt att förbud och begränsningar av tobaks- och alkoholreklamen också i fortsättningen fastställs i anslutning till marknadsföringslagen. Dock behövs det *särskild lagstift-*

ning för att man skall kunna gå så långt som utredningen förordar. Utredningen föreslår att man i lag skall ställa upp ett generellt krav i fråga om reklam m. m. för alkohol och tobak. Enligt förslaget skall näringsidkare, av hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak, iaktta särskild måttfullhet vid marknadsföring av dessa varor till konsumenter inom landet. Vidare föreslås att konsumentverket skall utfärda riktlinjer för vad som är förbjudet. Följs inte dessa riktlinjer blir det ytterst marknadsdomstolen som får avgöra vad som kan anses strida mot lagbestämmelsen om särskild måttfullhet.

6 Upplysningsplikt i annonser

Utredningen anser att med hänsyn till de attityder och konsumentmönster vi har beträffande tobaken omfattande och allsidiga informationsinsatser måste göras. Utredningen finner att näringsidkares annonsering skulle kunna användas så att den bidrog till ett sådant informationsflöde. Flera skäl talar för upplysning om tobakens skadeverkningar i annonser. Bl. a. skulle man på så sätt kunna upprätthålla en balans gentemot det kommersiella budskapet. Utredningen menar också att det är naturligt med tobaksupplysning i annonser med tanke på att upplysning om hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak ansetts påkallad på förpackningar.

Utredningen har ingående behandlat vilken tobaksupplysning annonserna skall innehålla och hur systemet skall byggas upp. Utredningen konstaterar att man redan med stöd av den gällande marknadsföringslagen i och för sig skulle kunna ålägga näringsidkare att exempelvis i tobaksannonser lämna upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruket av tobak. För en särlagstiftning på området talar dock det skälet att man har anledning att varna redan för tobakens användning. För huvuddelen av de varor som i övrigt finns på marknaden är syftet med ett informationspåbud främst ett annat, nämligen att tvinga fram sådan information som bl. a. gör det möjligt att använda produkterna på lämpligt sätt. Till detta kommer att samhället genom lagen om varningstext och innehållsdeklarationer på tobaksvaror redan har börjat införa specialföreskrifter på tobaksområdet. Utredningen anser det naturligt att fortsätta på den valda vägen.

Den information som bör lämnas skall avse upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak samt uppgift om de skadliga ämnen som tobaken innehåller eller ger upphov till. Utredningen förordar en regel som innebär att näringsidkare som använder annons vid marknadsföring av tobaksvara till konsumenter inom landet skall i annonsen återge den varningstext och innehållsdeklaration som enligt lag skall finnas på varans förpackning. Utredningen har funnit det från principiell synpunkt riktigtast att anknyta regeln om tobaksupplysning

till det system marknadsföringslagen ger utrymme för. Detta innebär att regeln bör ges sådan form att konsumentverket skall kunna utfärda riktlinjer med praktiska föreskrifter om bl. a. tobaksupplysningens storlek, färg, form, typografi och lay-out. Marknadsdomstolen har ytterst den rättsbildande funktionen och får genom beslut i enskilda ärenden avgöra om lagen överträtts.

*Bilaga 2***Tobaks- och alkoholreklamutredningens författningsförslag****Förslag till****Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker**

1 § Av hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall näringsidkare iakttaga särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter inom landet.

2 § Med alkoholdrycker förstås i denna lag spritdrycker, vin, starköl och öl.

3 § Om otillbörlig marknadsföring finns bestämmelser i marknadsföringslagen (1975: 1418).

4 § Om förbud mot vissa marknadsföringsåtgärder och om ansvar vid överträdelse av förbud finns bestämmelser i rusdrycksförsäljningslagen (1954: 521).

Denna lag träder i kraft den

Förslag till**Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror m. m.***Marknadsföringens utformning*

1 § Av hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall näringsidkare iakttaga särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvara till konsumenter inom landet.

Information på tobaksförpackning

2 § Förpackning till tobaksvara som är avsedd att saluhållas till konsumenter inom landet skall, i den utsträckning som föreskrives av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, förses med

1. text, som lämnar upplysning om hälsorisker förbundna med bruk av tobak (varningstext),

2. deklaration, som lämnar uppgift om skadliga ämnen som varan innehåller eller ger upphov till (innehållsdeklaration).

Regeringen eller myndighet, som regeringen utser, bestämmer hur varningstexten skall vara avfattad och vilka uppgifter som skall lämnas i innehållsdeklarationen. Därvid får föreskrivas hur texten och deklarationen skall utformas och anbringas på förpackningen.

3 § Tillverkaren har ansvaret för att förpackning till tobaksvara som tillverkas inom landet förses med föreskriven varningstext och innehållsdeklaration. I fråga om annan tobaksvara åvilar ansvaret den som först saluhåller varan inom landet.

4 § Tobaksvara får ej saluhållas till konsumenter om den saknar föreskriven varningstext och innehållsdeklaration eller om texten eller deklARATIONEN är uppenbart oriktig.

5 § Myndighet, som regeringen bestämmer, utövar tillsynen över efterlevnaden av de föreskrifter om varningstext och innehållsdeklaration på förpackning till tobaksvara som har meddelats i denna lag eller med stöd av lagen.

6 § Den som tillverkar, importerar eller säljer tobaksvara skall efter anfordran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

7 § Tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att de föreskrifter som avses i 5 § skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

8 § Tillsynsmyndigheten får besluta att tobaksvara som saluhålles eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid med 4 § skall tagas om hand. Samma gäller i fråga om vara som avses med föreläggande eller förbud enligt 7 §, om föreläggandet eller förbudet ej efterkommes.

Det åligger polismyndighet att vid behov lämna handräckning när vara skall tagas om hand enligt första stycket.

Har varan tagits om hand enligt första stycket får varans ägare under tillsynsmyndighetens kontroll förse den med föreskriven varningstext och innehållsdeklaration. Varan skall återlämnas om det göres sannolikt att den ej kommer att saluhållas i strid med bestämmelserna i denna lag. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Beslut att taga vara om hand skall lända till efterrättelse utan hinder av att talan föres mot beslutet.

9 § Den som har deltagit i tillsynen enligt 5 § eller på annat sätt har tagit befattning med i lagen avsett ärende som rör varningstext eller innehållsdeklaration på förpackning till tobaksvara får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

Information i tobaksannons

10 § Näringsidkare som använder annons vid marknadsföring av tobaksvara till konsumenter inom landet skall i annonsen återge den varningstext och innehållsdeklaration som skall finnas på varans förpackning. Avser annonsen tobaksvara för vilken flera varningstexter fastställs skall i annonsen återges en av dem. Vid fortsatt annonsering för sådan vara skall urval av text ske i tillfredsställande ordning.

Varningstext och innehållsdeklaration skall återges i lämplig form och på framträdande sätt.

Ansvar m. m.

11 § Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. underlåter att förse förpackning till tobaksvara med föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller som däri lämnar uppgift som är i väsentligt hänseende oriktig,

2. eljest bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §,

3. bryter mot 4 §
dömes till böter.

Ansvar enligt första stycket inträder ej om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller omfattas av förbud eller åläggande vid vite enligt 2—5 eller 14—15 § marknadsföringslagen (1975: 1418).

Den som har åsidosatt vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 7 § denna lag dömes ej till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

12 § Om otillbörlig marknadsföring finns bestämmelser i marknadsföringslagen (1975: 1418).

13 § Tobaksvara som har varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav får förklaras förverkad, om ej särskilda skäl talar däremot.

14 § Allmänt åtal för brott som avses i 11 § första stycket får väckas endast efter anmälan av tillsynsmyndigheten.

15 § Mot beslut som myndighet med stöd av regeringens bemyndigande har meddelat enligt 2 § förces talan hos regeringen genom besvär.

Mot annat beslut rörande varningstext eller innehållsdeklaration på förpackning till tobaksvara som myndighet har meddelat enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft den

Genom lagen upphäves lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Åtgärd som har vidtagits med tillämpning av nämnda lag gäller som om motsvarande bestämmelse i den nya lagen tillämpats.

Bilaga 3

Sammanställning av remissyttrandena

1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna delar allmänt vad utredningen har anfört från hälso- och socialpolitiska utgångspunkter om att samhället med hänsyn till de allvarliga hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol och tobak måst söka begränsa konsumtionen av dessa produkter. *Svenska läkaresällskapet* anger i sitt yttrande att tobak och alkohol hör till de mest väldokumenterade sjukdomsframkallande faktorerna i dagens samhälle. Det framhålls vidare i flera remissvar att samhället måste söka motverka uppfattningen att bruket av alkohol och tobak är en självklar del av vår livsföring. Remissinstanserna betonar att det är av största vikt att alla åtgärder som kan tänkas bidra till en begränsning av bruket av tobak och alkohol noga prövas.

När det gäller reklameffekter på konsumtionen av tobaks- och alkoholvaror redovisar de remissinstanser som har uttalat någon uppfattning i frågan delade meningar. *Socialstyrelsen* anser att reklamen utnyttjas för att påverka konsumenternas köpintresse och att det således ligger en konsumtionsuppmaning i varje form av reklam. *Socialstyrelsen* vill därför hävda att reklamen bidrar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen. *NTS*, *CAN*, *Statens ungdomsråd*, *Riksförbundet VISIR* och *Riksföreningen mot cancer* anser också att reklamen är ägnad att öka totalkonsumtionen.

NO anför att tobaks- och alkoholreklamutredningen inte redovisat något material som stödjer uppfattningen att begränsningen av reklam och annan marknadsföring beträffande alkohol och tobak skulle leda till en begränsning av konsumtionen. *NDM* anser att det inte nog starkt kan betonas att reklam och andra marknadsföringsåtgärder bara marginellt kan påverka konsumtion och konsumtionsmönster när det gäller produkter som alkoholdrycker och tobaksvaror. *Sveriges Direktreklamförening* och *Tobaksbranschens riksförbund* är också tveksamma till reklameffekter. *Länsnykterhetsnämnden* i Stockholm anser för sin del att effekten av den reklam som förekommer i första hand är att förskjutningar åstadkommes i efterfrågan mellan skilda märken och inte att konsumtionen som sådan ökar.

Fler remissinstanser framhåller att reklamen torde ha liten betydelse när det gäller den totala konsumtionsvolymen för tobak och alkohol och att den därigenom också har ringa betydelse för problemens utveckling. Man anser det dock viktigt att samtliga åtgärder som kan tänkas mildra skadeverkningarna prövas. Därvid påpekar flera remissinstanser att en

begränsning av reklamen som en isolerad åtgärd torde vara verkningslös. Problem av den räckvidd, sammansatta karaktär och med den komplicerade orsaksbakgrund det här är fråga om kan inte lösas med punktvis insatta åtgärder. Det framhålls av remissinstanserna att restriktioner mot tobak och alkohol måste kombineras med bl. a. intensifierade informations- och upplysningskampanjer. *Socialstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, CAN* och *NTS* anför sålunda att regleringen av reklamen för alkohol och tobak måste — för att få någon betydelse — ingå i ett långsiktigt väl samordnat och allsidigt åtgärdsprogram.

Utredningens behandling av reklambegreppet lovordas av flera remissinstanser. Bl. a. framhåller *NDM* att utredningens framställning om reklambegreppet förtjänar en clogé. Delegationen delar utredningens synsätt att man vid överväganden av de restriktioner som kan bedömas vara påkallade inte bör inskränka sig till reklam i någon mera begränsad mening utan bör uppmärksamma alla slags marknadsföringsåtgärder. Delegationen menar att utredningens uppläggning åskådliggör lagstiftarens dilemma nämligen att ett förbud mot varje form av marknadsföring inte är möjligt så länge saluförandet tillåts.

2 Lagstiftning om måttfullhet vid all marknadsföring av tobak och alkohol

2.1 Problem som följer med ett långtgående förbud

Vid bedömningen av lämpliga former för regleringen av reklamen för alkohol och tobak har flera remissinstanser tagit fasta på utredningens uppfattning om de problem som kan följa med en långtgående förbudslagstiftning. Dessa problem talar enligt vederbörande remissinstanser för en reglering enligt utredningens modell eller för ett bibehållande av nuvarande system med frivilliga åtaganden från företagens sida.

RPS, länsstyrelsen i Stockholms län och *länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att ett generellt långtgående reklamförbud kan medföra avsevärda tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem.

Ett långtgående förbud skulle vidare enligt *konsumentverket, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsnykterhetsnämnden i Stockholms län, Sveriges köpmannaförbund, NDM, Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige, Svenska tobaksbranschföreningen, Svenska annonsörers förening* och *TCO* leda till en ökning av andra mer subtila marknadsföringsåtgärder och olika typer av smygreklam som samhället inte kan styra eller kontrollera.

NO anser att ett förbud mot reklam för vissa varor sannolikt skulle medföra större nackdelar från konkurrenssynpunkt genom att gynna redan etablerade företag och produkttyper. *NO* befarar att ett långtgående

reklamförbud skulle försvåra produktutvecklingen av mindre skadliga varor. Denna uppfattning stöder också *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska annonsörers förening*. Sålunda skulle exempelvis marknadsföringen av cigaretter av lågtjäretyp försvåras. Detta skulle i sin tur minska möjligheterna att påverka konsumenterna att gå över till mindre hälsoskadliga produkttyper.

NO menar vidare att ett förbud mot reklam kan drabba svenska producenter i större omfattning än utländska eftersom de senare kan annonsera i tidningar eller andra media med spridning i Sverige. *Svenska tobaksaktiebolaget* påtalar också att spridningen till Sverige av utländsk reklam inte kan hejdas. Följden anses bli att den utländska tobaksindustrin kan komma att gynnas på bekostnad av inhemska intressen.

RPS finner liksom utredningen att möjligheterna till en effektiv övervakning av en förbudslagstiftning är ringa. *Spritcentralen* påpekar att bolaget har erfarenhet av förbud mot alkoholreklam. I anslutning till motbokens borttagande den 1 oktober 1955 föreskrev statsmakterna att rusdrycksreklamen skulle upphöra under en tid omfattande tre månader före motbokens borttagande till tre månader därefter. *Spritcentralen* som övervakade reklamstoppet vitsordar att svårigheterna därvid var betydande.

2.2 Ställningstagande i stort till utredningsförslaget

En mycket stor majoritet av remissinstanserna anser liksom utredningen att ett totalförbud mot reklam för alkohol och tobak inte är realistiskt. Handeln med alkohol och tobak är tillåten och därav följer att vissa budskap från säljare till köpare blir nödvändiga. Ett totalförbud i dess mest vidsträckta innebörd anses därför inte vara praktiskt genomförbart. Remissinstansernas synpunkter gäller följaktligen hur regleringen av reklamen för alkohol och tobak bör utformas för att denna reklam inte skall kunna bidra till att vidmakthålla eller öka totalkonsumtionen av dessa varor.

Ett flertal remissinstanser pekar särskilt på att nuvarande system med överenskommelser mellan konsumentombudsmannen och branschorganisationer om marknadsföringen av tobak och alkohol påtagligt har förändrat reklamen i positiv riktning. Sålunda konstaterar *konsumentverket* och *länsnykterhetsnämnden i Stockholms län* att det under senare år skett en högst påtaglig sanering av reklamen för alkohol och tobak. Särskilt i fråga om cigaretter men även i fråga om övriga varor har reklamen enligt konsumentverket dämpats väsentligt. Verket påpekar dock att marknadsföringslagen i sin nuvarande lydelse enligt marknadsdomstolens praxis inte ger möjlighet att minska reklamens volym eller att förbjuda vissa former som utomhusreklam och annonsering.

Hälften av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller har

i sak ingen erinran. Till denna grupp hör, *RA*, hovrätten för övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, *RPS*, *RSV*, *NO*, konsumentverket, länsnykterhetsnämnden i Malmöhus län, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, Landstingsförbundet, Svenska handelskammarförbundet, *KF*, Sveriges köpmannaförbund, *NDM*, Spritcentralen, Tobaks- och servicehandelns riksförbund, Dagligvaruleverantörernas förbund, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Pressens samarbetsnämnd, Svenska annonsörers förening, Svenska reklambyråförbundet, Sveriges direktreklamförening, *LO* och *TCO*.

Länsnykterhetsnämnden i Stockholms län, Sveriges grossistförbund samt Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige förordar i första hand att nuvarande system med frivilliga åtaganden från branschorganisationerna bibehålls men har ingen erinran mot utredningens förslag om en mer långtgående reglering skall införas. Pressens samarbetsnämnd och Svenska annonsörers förening anser att de frivilliga överenskommelserna mellan branschorganisationer och konsumentombudsmannen innebär att man i praktiken i stort sett har nått den restriktionsnivå för marknadsföring av alkohol och tobak som utredningen åsyftar. Dessa remissinstanser vill dock inte heller motsätta sig en komplettering av lagstiftningen. Utredningens förslag bedöms ge samhället medel att på ett flexibelt sätt begränsa marknadsföringen av alkohol och tobak i överensstämmelse med önskvärda mål. Svenska annonsörers förening konstaterar dock att man inte kan bortse från risken att de nya lagarna leder till onödig byråkrati. Föreningen anser också att förslagets konsekvenser för näringsfriheten inte får förbises.

Flertalet av de remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag påpekar särskilt att de finner det angeläget att bruket av så klart hälsofarliga ämnen som alkohol och tobak starkt begränsas. Man anser därvid att utredningens förslag motsvarar den enda framkomliga vägen. Detta gäller även de instanser som i princip är mot reklam för såväl alkohol som tobak. Landstingsförbundet uppger sålunda att förbundet är negativt till reklam för såväl tobaks- som alkoholvaror. Förbundet ser innehållet i utredningens förslag som ett led i strävan att begränsa bruket av alkohol och tobak och att på sikt ge barn och ungdom möjlighet att växa upp och vistas i tobaks- och alkoholfria miljöer. Landstingsförbundet anser att utredningens förslag ligger i linje med en offensiv hälsopolitik.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att avsikten med restriktioner mot tobaks- och alkoholreklam är att försöka begränsa konsumtionen av dessa varor. Länsstyrelsen anser det ur denna synvinkel viktigt att man försöker komma åt den reklam som kan antas ha effekt på konsumtionen. Enligt länsstyrelsens mening måste utredningsförslaget om särskild måttfullhet vid all marknadsföring av alkohol och tobak anses motsvara vad som är en framkomlig väg. Länsstyrelsen menar att kravet på mått-

fullhet måste innebära att stark restriktivitet iakttas. Förslaget kommer enligt länsstyrelsen i realiteten att medföra förbud mot vissa påträngande och skadliga reklamformer. En liknande slutsats drar *NDM*. Delegationen framhåller att utredningens förslag kan leda till utomordentligt långtgående ingripanden mot marknadsföring av varorna i fråga och att det finns möjlighet att tänja måttfullhetsregeln ända därhän att man når ett totalt förbud mot reklam och andra former av aktiv marknadsföring.

Konsumentverket, länsstyrelsen i Malmöhus län och LO m. fl. anför att en särskild reglering av marknadsföringen av alkohol och tobak är nödvändig. Genom utredningens förslag anses marknadsföringsmetoder som inte är måttfulla kunna förbjudas utan att man får negativa konsekvenser i form av svåra gränsdragningsproblem, okontrollerbar smygreklam och osunda affärsmetoder.

NO konstaterar att utredningen egentligen inte har redovisat något material som direkt stöder uppfattningen att begränsning av reklam och annan marknadsföring beträffande alkohol och tobak skulle leda till en begränsning av konsumtionen. *NO* vill dock inte motsätta sig att utredningens förslag prövas som ett led i samhällets strävan att motverka hälsofarligt bruk av dessa beroendeframkallande njutningsmedel. Enligt *NO* skulle ett reklambud för vissa varor sannolikt medföra nackdelar från konkurrenssynpunkt genom att redan etablerade företag och produkttyper gynnas. Detta bedöms också kunna försvåra produktutvecklingen. *NO* anser dock att utredningens förslag om måttfullhet i marknadsföringen ger utrymme för lansering av klart mindre skadliga produktvarianter än de som f. n. konsumeras. *NO* menar vidare att utredningens förslag bör ge möjligheter till beaktande av behov av en differentiering mellan t. ex. mer eller mindre alkoholhaltiga drycker.

KF hänvisar till att man i annat sammanhang har uppgivit att i fråga om reklam för rusdrycker och tobak ett totalt förbud kan tänkas. Utifrån de konsumentssynpunkter *KF* har att företräda finner förbundet att det, så länge samhället godtar att de varor det här är fråga om får saluföras, är viktigt att konsumenterna ges saklig information. Förbundet tillstyrker därför i princip utredningens förslag.

Det system som har tillämpats en tid med överenskommelser mellan konsumentverket och berörda branscher om förbud och begränsningar av reklam och andra marknadsföringsåtgärder för tobak och alkohol bör bibehållas anser *KK*, *MD*, *länsnykterhetsnämnden i Stockholms län*, *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges marknadsförbund*, *nämnden för granskning av rusdrycksreklam*, *Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige*, *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska tobaksaktiebolaget*. Huvudskälet för dessa remissinstansers inställning är att reklamen för alkohol och tobak har sanerats påtagligt genom nuvarande system med frivilliga åtaganden från företagens sida.

KK kan inte finna att några mer vägande fördelar står att vinna om man inför en särskild reglering varigenom näringsidkare åläggs att iaktta särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol och tobak. Däremot synes en sådan åtgärd innebära risk för att man går förlustig de positiva värden som är förknippade med den hittills tillämpade, väl fungerande ordningen med branschöverenskommelser. Kollegiet vill med hänsyn härtill förorda att man går vidare på vägen med branschöverenskommelser.

MD framhåller att domstolen i praxis bildat vissa normer för marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror. Genom normerna har domstolen skapat gällande rätt för marknadsföringen. Enligt domstolens mening torde det med hänsyn till vad som sålunda gäller inte f. n. finnas något mer påtagligt behov av ytterligare reglering av marknadsföringen. Den nuvarande regleringen måste enligt domstolens syn anses innebära sådan återhållsamhet som förstås med uttrycket särskild måttfullhet.

Länsnykterhetsnämnden i Stockholms län finner att reklamen kring alkoholen under medverkan av berörda branschintressenter har blivit i hög grad sanerad. Nämnden anser att detta är ett bra exempel på att man kan nå positiva resultat genom samverkan i stället för att söka komma till rätta med missförhållanden genom rigorösa restriktioner eller förbud. Länsnykterhetsnämnden kan således inte finna att skäl för förändring av nuvarande former för begränsning av alkoholreklam föreligger.

Enligt nämnden för granskning av rusdrycksreklam är de regler som är intagna i överenskommelsen mellan KO och Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige uttryck för en mycket hög etisk standard. Nämnden har för sin del svårt att se att någon ytterligare skärpning av reglerna om alkoholreklamens inriktning och volym kan vara påkallad.

Svenska tobaksbranschföreningen framhåller att man i princip delar utredningens motiveringar och värderingar vad gäller reklam för tobaksvaror. Branschföreningen hävdar emellertid att den begränsning och återhållsamhet vid marknadsföring av tobaksvaror som utredningen anser önskvärd rimligen måste anses säkerställd redan i nuläget. En komplettering av gällande regelsystem med ytterligare lagstiftning anses vara obehövlig. Den allmänt hållna lagbestämmelse om särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror som utredningen föreslår ger för övrigt enligt föreningen inte någon som helst konkret vägledning vid utformning och bedömning av planerade eller redan genomförda marknadsföringsåtgärder. Detta är ägnat att skapa osäkerhet. En generalklausul av föreslagen typ måste under alla förhållanden kompletteras med riktlinjer för att verkligen fungera i praktiken. Föreningen anser att sådana riktlinjer inte bör gå längre än vad som f. n. gäller enligt den nämnda branschöverenskommelsen. Föreningen gör bedömningen att

för varje tillkommande inskränkning av informationsfriheten ökar risken för de olägenheter som utredningen har ansett kunna uppträda vid ett långtgående förbud.

Återstoden, dvs. omkring en tredjedel av remissinstanserna, förordar ett mer långtgående reklamförbud än det utredningen har föreslagit. Dessa instanser är *socialstyrelsen*, *SÖ*, *statens livsmedelsverk*, *statens ungdomsråd*, *Föreningen länsstyrelsernas utskäkningshandläggare*, *CAN*, *RFMA*, *Nyktethetsrörelsens landsförbund*, *NTS*, *Riksförbundet VISIR*, *Systembolaget*, *Svenska läkaresällskapet*, *Sveriges blåbandsförbund*, *Riksföreningen mot cancer*, *IOGT-NTO* och *Verdandi*.

Socialstyrelsen, *SÖ*, *statens ungdomsråd*, *NTS*, *CAN*, *Svenska läkaresällskapet* m. fl. uttalar sig entydigt för att ett partiellt reklamförbud bör införas. *Riksföreningen mot cancer*, *Riksförbundet VISIR* och *Verdandi* förodrar för sin del ett totalförbud mot reklamen. Dessa remissinstanser vänder sig framför allt mot att viss tidningsannonsering enligt utredningens förslag skulle tillåtas. *NTS* anför i detta avseende att utredningens tankegångar är väl förenliga med föreningens uppfattning om en hälsopolitisk lösning. Föreningen instämmer i utredningens grundsyfte, dvs. att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen eller ge en positiv inställning till bruket av alkohol och tobaksvaror. Beträffande innebörden av en kommande förbudslagstiftning konstaterar förbundet att utredningens förslag ter sig oklart. Föreningen anser det dock uppenbart att utredningens restriktionsnivå ifråga om annonsering inte är tillfredsställande. *NTS* anser att man måste kräva ett fullständigt stopp för alla former av aktiv, selektiv, uppsökande marknadsföring av tobaksvaror. *Socialstyrelsen* anser för sin del att utredningens förslag i skärpt form skulle kunna accepteras. *SÖ* anför liknande synpunkter.

Några remissinstanser kommenterar de gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter utredningen anser kan följa med en straffsanktionerad förbudslagstiftning. *Nyktethetsrörelsens landsförbund* anser att utredningen har överdrivit dessa problem. *Föreningen länsstyrelsernas utskäkningshandläggare* menar för sin del att man inte får skygga inför svårigheter med dispenser och gränsdragningsproblem och av denna anledning avstå från att vidta kraftfulla åtgärder. *Svenska läkaresällskapet* uppger att föreningen är medveten om de problem som är förbundna med partiellt förbud mot tobaks- och alkoholreklam. Sällskapet bedömer emellertid de långsiktiga fördelarna av ett förbud vara så stora att problemen får accepteras. En resursförstärkning hos de övervakande organen bedöms sannolikt bli nödvändig.

Reklamens förhållande till varuinformation behandlas av flera remissinstanser. *Statens livsmedelsverk* anser att de kommersiella budskapen för tobak och alkohol bör inskränkas till ren varuinformation och i huvudsak endast omfatta fakta av det slag som motsvarar märkningskraven enligt livsmedelslagstiftningen.

CAN menar att det måste upplevas som dubbelmoral att man tillåter alkoholreklam samtidigt som man betonar vikten av information och undervisning om alkoholens skadeverkningar. Verdandi har uppfattningen att alkoholproblemens orsaker inte skall sökas i den enskildes förhållande till alkoholkonsumtionen utan i miljöförhållandena. Förbundet anser det klart att reklamfrågan har liten eller ringa betydelse för alkoholproblemens utveckling. Verdandis kritik mot reklamen grundar sig på att den motverkar den information och diskussion som på bred front kan angripa alkoholproblemen. Verdandi förordar ett totalförbud mot alkoholreklamen.

De remissinstanser som förordar en mer långtgående reglering av marknadsföringen av alkohol och tobak än utredningen vitsordar dock att ett reklamförbud inte kan införas utan vissa undantag. Varuinformation i detaljistledet och konsumentupplysande information anses sålunda nödvändigt. Bland andra undantag som anses erforderliga märks varuinformation i branschtidskrifter, annonser i utländska tryckta skrifter samt upplysning på försäljnings- och utskänkingsställen.

NTS och Svenska läkaresällskapet menar att butiks- och förpackningsreklam måste tillåtas under förutsättning att den präglas av stark återhållsamhet och saklighet. NTS påpekar särskilt att skälig produktinformation och propaganda för mindre skadliga tobaksvaror därigenom skulle komma tobakskonsumenter till del.

CAN anser att undantag måste göras för varuinformation i detaljistledet, i branschtidskrifter, i utländska tryckta skrifter samt annonser med information om försäljningsställen och utskänkingslokaler. Det framhålls att den tillåtna varuinformationen måste präglas av stark återhållsamhet.

Systembolaget förordar ett principiellt förbud för alkoholreklam med endast vissa undantag. Reklamförbudet föreslås bli så utformat att sprit- och vinfirmorna får marknadsföra sina varor endast direkt till Spritcentralen och så att Systembolaget kan fortsätta sin nuvarande konsumentupplysning. Starköl skulle enligt förslaget få marknadsföras endast direkt till Spritcentralen, Systembolaget och restaurangerna. Systembolaget påpekar att förbudet självfallet inte kan avse annat än åtgärder som syftar till att främja avsättningen av ifrågavarande varor. Bolaget anser därför att exempelvis affärskorrespondens med firmatryck, firmabeteckningar på transportfordon och platsannonser måste vara undantagna om de är utformade så att de inte direkt syftar till att främja varans avsättning.

Systembolaget anser vidare att skyltningen i systembutikerna bör vara undantagen. Ett skyltningsförbud i systembutikerna skulle enligt bolaget vara olyckligt och komma att uppfattas som hyckleri och väcka löje. Systembolaget menar vidare att det genom annonser måste kunna informera allmänheten när en ny butik eller utlämningsställe öppnas. Bolaget påpekar också att undantag behövs inom restaurang med tillstånd till

servering av systemvaror. Marknadsföringsåtgärder riktade till gäster på restaurangen måste vara tillåtna.

2.3 Tidningsannonsering

I bedömningen av om tidningsannonsering skall vara tillåten går den avgörande skiljelinjen mellan de remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag och de som förordar en strängare reglering.

Konsumentverket anger att verket funnit frågan om förbud mot annonsering i dags- och veckopress vara av särskilt intresse. Åtskillig reklam för alkohol- och tobaksvaror sker i form av annonsering och sådan reklam är enligt verket vid sidan av förpackningsreklam och butiksreklam den mest betydelsefulla reklamformen. En bestämmelse om utpräglad måttfullhet vid marknadsföring av alkohol och tobak ger möjlighet till långtgående ingripanden mot annonsering med avseende på innehåll, volym och frekvens. Konsumentverket anser att delvis samma invändningar kan resas mot ett annonsförbud som mot ett totalförbud. En övergång till andra mer svårkontrollerbara marknadsföringsmetoder bedöms kunna bli följden. Vidare måste beaktas den förändring av annonseringens utformning som har skett under senare år. Annonseringen kan i dag inte anses positivt framhålla bruket av alkoholdrycker och tobak. Om ytterligare restriktioner införs med avseende på annonseringens volym, frekvens och innehåll, kan annonseringen enligt konsumentverkets uppfattning, antas bli så återhållsam att dess betydelse för totalkonsumtionen sannolikt blir så ringa att behovet av förbud mot annonsering bortfaller.

Spritcentralen har förklarat att man hittills inte har bedrivit någon reklam för de varor som bolaget tillverkar och importerar. Bolaget anser det emellertid angeläget att möjligheten för bolaget att lämna allmänheten information om nya varor finns. *Systembolaget* anser att ett förbud mot tidningsannonsering vore olyckligt när det gäller systemvaror. Systembolaget anser därför att ett klart undantag från reklam begränsning måste göras för bolaget om dess konsumentupplysning skall kunna fortsätta.

Kammarrätten i Stockholm crinrar om att domstolen i annat sammanhang funnit monopolföretagens information till konsumenterna om alkoholprodukter bristfällig. Detta sammanhänger med att dessa företag inte har, eller anser sig inte böra utnyttja, samma möjligheter som vinagenter och andra att i annonser i dags- och veckopress upplysa om dryckesvaror, förändringar i sortiment etc. Den som t. ex. köper en buteljimporterad vara är ofta inte upplyst om att det finns en härtappad vara av likvärdig kvalitet till lägre pris. Genomförs utredningens förslag kvarstår möjligheterna till marknadsföring genom t. ex. annonsering av buteljimporterade drycker. Det bör då också vara möjligt för monopolföretagen att på likvärdigt sätt upplysa om de härtappade dryckerna.

Pressens samarbetsnämnd utgår ifrån att statsmakterna avstår från att införa totalförbud mot reklam i tidningar och tidskrifter för alkohol och tobaksvaror eller andra produkter som får säljas fritt till allmänheten.

Socialstyrelsen, SÖ, statens undgomsråd, NTS, Riksföreningen mot cancer, Riksförbundet VISIR, Nykterhetsrörelsens landsförbund och CAN tar klart avstånd från tidningsannonseringen.

SÖ anser att annonseringen i dags- och veckopress är uppsökande och icke selektiv. Reklamen uppfattas av verket sällan vara informativ.

NTS förnekar inte att konsumenterna genom annonsering skulle kunna ges information om mindre skadliga produktvarianter. Detta skulle kunna ge hälsomässigt positiva effekter genom att rökarna går över till mindre skadliga rökverk. Föreningen menar dock att en sådan effekt har lägre angelägenhetsgrad än andra mål föreningen arbetar för. Dessutom bedöms effekten kunna åstadkommas genom andra åtgärder som t. ex. butiks- och förpackningsreklam. Föreningen anser således att ett annonsförbud inte innebär någon nackdel för rökarna medan det vore högst olyckligt att utsätta icke-rökarna för annonser om mindre skadliga produkttyper.

CAN anser att annonser i dagspress och populärpress är av uppsökande art. De når nya konsumentgrupper och kan inte räknas till passiv marknadsföring. De vidmakthåller en uppfattning av acceptans från samhällets sida av både alkoholkonsumtion och alkoholskador. Alkoholreklam som når ungdom motverkar den målsättning för skolans undervisning som bl. a. innefattar att framhålla det positiva värdet att i första hand under ungdomsåren avstå från alkohol- och tobaksbruk. Enligt förbundets mening har utredningen inte tillräckligt betonat vikten av att barn och ungdom inte utsätts för alkoholreklam.

2.4 Undantag för vissa produkter

Utredningens förslag om att all marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror skall vara särskilt måttfull omfattar produkterna öl (tidigare benämnda klass II och III), vin och sprit samt tobak. I specialmotiveringen till förslaget har utredningen ställt frågan om man vid tillämpningen av måttfullhetsregeln bör ställa mindre stränga krav beträffande öl än beträffande starkare drycker. Utredningen menar att begränsningarna måste utformas så att hänsyn tas till att det är angeläget att såväl att främja en övergång från starkare drycker till svagare som att undvika propaganda för själva dryckesseden. Några remissinstanser redovisar synpunkter på den gränsdragning utredningen har valt.

Svenska bryggareföreningen yrkar att begreppet alkoholdrycker reduceras till att omfatta spritdrycker, vin och starköl. Föreningen framhåller att om 2,8-ölet skall bli den alkoholsvaga sällskapsdryck man vill

satsa på i strävan att främja en övergång till alkoholsvagare drycker det synes nödvändigt att produkten kan stödjas genom marknadsföring.

KF anser inte att utredningen klart har angivit vilka regler som skall gälla för svagare alkoholhaltiga drycker som öl. Förbundet har dock tagit fasta på att utredningen har utgått från huvudprincipen att lagstiftningen skall kunna tillämpas med önskvärd grad av flexibilitet. Förbundet utgår därför ifrån att måttfullhetskravet skall kunna tillämpas med varierande skärpa beroende på hur samhället på bästa sätt vill främja allmänna folkhälsosynpunkter.

Systembolaget förordar ett partiellt förbud för alkoholreklam med vissa undantag. Sålunda anförs att systembolaget självt bör ställas utanför ett sådant förbud. Skälet som anges för en sådan lösning är att den skulle göra det möjligt för bolaget att fortsätta med sin konsumentupplysning. Systembolaget finner för sin del att olikheterna mellan systemvaror å den ena sidan och öl och tobak å den andra är så stor att det är fullt möjligt att införa olika förbudsregler för de båda grupperna. Systembolaget hävdar att olikheterna är sådana att det t. o. m. är påkallat med skilda regleringar.

2.5 Varuinformation och konsumentupplysning

Remissinstanserna är eniga om att konsumenterna måste tillförsäkras sådan saklig information om tobaks- och alkoholvaror som behövs för att ett medvetet val mellan olika produkter skall kunna göras. Reglerna för marknadsföring bör sålunda enligt remissinstanserna inte få förhindra en sådan information. Synpunkter på vad som är reklam och vad som är varuupplysning är dock inte entydiga. Konsumenternas berättigade krav på varuinformation leder således remissinstanserna till olika ställningstaganden vad gäller regleringen av marknadsföringen av tobak och alkohol.

Konsumentverket har invändningar mot att alkoholinformation bedrivs av systembolaget. Bolaget har enligt konsumentverket kommersiella intressen och lönsamhetskrav som inte går att förena med den samhällsupplysning som är alkoholpolitiskt motiverad. Konsumentverket anser därför att ansvaret för alkoholinformationen bör ligga på det samhällsorgan som har det övergripande ansvaret för samhällets alkoholpolitik, dvs. socialstyrelsen.

Statens livsmedelsverk anser att det inte kan undvikas att tillverkare och försäljare av alkohol och tobak måste få ge köparna information om volym, vikt, pris, kvalitet och andra varufakta. Marknadsföringen måste enligt verket begränsas till rent objektiv och saklig varuinformation av det slag som motsvarar märkningskraven enligt livsmedelslagen.

Sveriges annonsörers förening och Svenska tobaksbranschföreningen

menar att inskränkningar i reklamen inte får innebära att varuinformationen till konsumenterna beskärs. Dessa remissinstanser finner det närmast orimligt att neka konsumenterna produktinformation om varor som är tillåtna att sälja och som konsumeras av stora delar av befolkningen. Slutsatsen som dessa remissinstanser drar är att nuvarande system med frivilliga överenskommelser bör bibehållas.

KF vill instämma i utredningens bedömning att så länge samhället godtar att de varor som det här är fråga om tillhandahålls till konsumenterna det också är viktigt att konsumenterna får den sakliga information som behövs för att kunna ta ställning till huruvida de vill köpa dessa produkter och — om de bestämmer sig för köp — vilka relevanta egenskaper, pris m. m. som skall få avgöra valen mellan olika varuslag och varor av skilda fabrikat. Förbundet tillstyrker därför i princip utredningens förslag.

NTS vill inte förneka att ett visst intresse av varuinformation till berörda konsumenter verkligen föreligger. Inte heller vill föreningen utsluta att det i framtiden kan komma att utvecklas tobaksprodukter med sådana egenskaper att de verkligen är mindre skadliga rökverk. Det behov av saklig information som i sådana fall kan föreligga måste i huvudsak anses vara täckt genom gällande lagregler om innehållsdeklaration. Något vägande skäl för tobaksreklam kan sålunda inte anföras enligt föreningens uppfattning.

Riksförbundet VISIR anser det angeläget att tobaks- och alkoholkonsumenter kan få information om olika produkters egenskaper och effekter. En sådan information kan vara en viktig åtgärd inom tobaks- och alkoholupplysningen. Informationen måste då utformas så att den bidrar till konsumentens vilja att t. ex. sluta röka eller minska sin alkoholkonsumtion. När det gäller tobaksvaror föreslår *VISIR* att varje försäljningsställe skall tillhandahålla förteckningar över förkommande varuslag och varumärken med uppgifter om t. ex. mängden av olika skadliga substanser. Denna förteckning bör enligt förbundet utarbetas av socialstyrelsen och även innehålla grundläggande information om tobaksbrukets skadeverkningar.

Föreningen länsstyrelsernas utskäkningshandläggare påpekar att det borde vara en självklarhet att alkoholförpackningar förses med deklaration om bl. a. tillsatssämen.

En annan sida av informationen om tobaks- och alkoholprodukter som berörs av remissinstanserna är behovet av hälsoupplysning. *SÖ* framhåller behovet av ökad satsning på samhällsinformation och annat förebyggande arbete inom alkohol- och tobaksområdet. *Statens ungdomsråd* menar att myndigheter och organisationer måste få möjlighet att arbeta vidare på en fortlöpande och intensifierad upplysningsverksamhet om tobakens och alkoholens skadeverkningar i syfte att få till stånd en attitydförändring som kan bidra till minskad konsumtion.

3 Varningstext i tobaksannonser

Remissinstansernas inställning till utredningens förslag om en särskild författningsregel som innebär att tobaksannonser skall innehålla upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak är delad. Det bör dock påpekas att endast en mindre del av remissinstanserna särskilt behandlat detta förslag i sina yttranden.

MD påpekar särskilt att domstolen delar utredningens syn om det lämpliga i en särskild lagstiftning om varningstext i tobaksannonser. *KK* anger sig också stödja förslaget om en sådan upplysningsplikt i annonser.

LO hänvisar till att utredningen själv funnit en lagreglering om varningstext i tobaksannonser som strängt taget onödig mot bakgrund av stadgandet om informationsskyldighet i marknadsföringslagen. *LO* avstyrker förslaget med hänvisning till att nuvarande regler synes vara tillräckliga.

Svenska tobaksbranschföreningen tar bestämt avstånd från förslaget om varningstext i annonser. Skälet härtill uppges i första hand vara att branschen redan ålagts att återge dessa texter på förpackningarna, vilket garanterar att konsumenterna har möjlighet att tillgodogöra sig informationen. Vidare skulle det redan begränsade annonsutrymme som enligt gällande överenskommelse står till branschens förfogande ytterligare inskränkas och dessutom skulle — inte minst med tanke på att varningstexterna finns i 16 varianter — ökade kostnader uppstå. Det framstår för övrigt för föreningen som pedagogiskt ytterligt tveksamt att i annonser informera om en produkt och samtidigt varna för att använda produkten i fråga.

Sveriges annonsörers förening ifrågasätter om det inte vore önskvärt att effekten av denna typ av motsägande meddelanden som skulle ges, om varningstexten infördes i annonser, var kartlagd.

NTS anser metoden att i en annons kombinera två svårförenliga budskap pedagogiskt tveksam och dessutom överflödigt. Samhället har andra och bättre vägar att nå ut med sitt hälsobudskap. De personer som använder tobak kommer dessutom att ta del av varningstexterna på tobaksförpackningarna, och det är tveksamt om varningstexter i annonserna jämfört härmed skulle innebära någon väsentlig effektivisering av spridningen av dessa budskap. Kanske skulle rentav en sådan åtgärd vara mindre önskvärd genom att den kunde öka risken för uttröttning och likgiltighet för varningstexterna.

Riksföreningen mot cancer finner den tilltänkta hälsofrämjande informationen i tobaksannonser helt negligerbar.

4 Lagteknisk utformning

Det övervägande antalet av remissinstanserna anser det vara mycket positivt att utredningens lagförslag knyts till marknadsföringslagen.

RA anser det vara uppenbart att ämnet bör regleras inom konsumentlagstiftningens ram.

Kammarrätten i Stockholm finner utredningens förslag välavvägd. *Kammarrätten* hälsar den valda lösningen med särskild tillfredsställelse eftersom ingripanden mot marknadsföring av tobaks- och alkoholvaror ytterst sker inom ramen för ett rättsligt etablerat förfarande.

RPS anser att en anknytning till marknadsföringslagen bör ge garantier för att lagens tillämpning samtidigt anpassas till de snabba förändringar beträffande marknadsföring som är framträdande i det moderna näringslivet. *TCO* anför också detta skäl för en anknytning till marknadsföringslagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *länsstyrelsen i Malmöhus län* har inte några erinringar mot utredningens lagtekniska lösning. Den senare remissinstansen menar att en generalklausul som är lagfäst är mer tilltalande än direkta förbud i ett marknadssamhälle av svensk typ.

Även remissinstanser som yrkar på en mer långtgående reglering av marknadsföringen av tobaks- och alkoholvaror än den utredningen har föreslagit kan acceptera en anknytning av lagreglerna till marknadsföringslagen.

Socialstyrelsen och *SÖ* förespråkar ett partiellt reklamförbud men är beredda att godta förslaget om en måttfullhetsklausul kopplad till marknadsföringslagen som ett komplement till i lagtexten intagna direkta reklamförbud. *Socialstyrelsen* föreslår vidare att begreppet särskild måttfullhet byts ut mot synnerlig återhållsamhet.

NTS ansluter sig till utredningens förslag såvitt det avser lagreglernas upprätthållande med tillämpning av marknadsföringslagen. Det avgörande skälet för föreningens ställningstagande är de möjligheter till snabba och effektiva ingripanden som erhålls genom detta.

CAN ansluter sig till att lagreglerna knyts an till marknadsföringslagen. Förbundet påpekar att höga vitesbelopp torde förhindra överträdelser på ett effektivare sätt än bötesbelopp. Vidare anføres att det redan nu finns straffsanktioner i 6 § marknadsföringslagen med upp till ett års fängelse för uppsåtliga överträdelser.

Några remissinstanser är tveksamma till en koppling av lagreglerna till marknadsföringslagen.

KK menar att även om vissa betänkligheter kan anföras mot tanken att på marknadsföringslagstiftningens område införa ytterligare en opreciserad generalklausul det inte finns skäl till direkta erinringar mot den föreslagna lagstiftningens konstruktion som sådan.

Systembolaget anser att utredningens förslag skulle kunna leda till det

egendomliga förhållandet att den av statsmakterna beslutade alkoholpolitiken till den del den avser marknadsföringen av systemvaror ej kan bedrivas på avsett sätt därför att ett annat statligt organ, KO, anser att statsmakternas alkoholpolitik strider mot statsmakternas konsumentpolitik. Konsumentpolitiken skulle därigenom få en högre dignitet än alkoholpolitiken, vilket måste anses helt felaktigt.

Systembolaget anser det av anförda skäl olämpligt och formellt tvivelaktigt att med stöd av marknadsföringslagen reglera reklamen för systemvaror liksom att konsumentmyndigheterna skall bedöma marknadsföringen av dessa utifrån alkoholpolitiska synpunkter. Detta hindrar självfallet inte att marknadsföringen av alkoholdrycker bedöms av konsumentmyndigheterna enligt marknadsföringslagen efter samma grunder som gäller för marknadsföring av andra varor i den mån dessa grunder är tillämpliga, t. ex. om felaktiga uppgifter lämnas.

I fråga om de föreslagna måttfullhetsbestämmelsernas konstruktion framhåller NDM att utredningen anfört övertygande skäl till stöd för sin uppfattning att förbud vid vite är en lämpligare sanktionsform än straff. Däremot finner delegationen den formella kopplingen av bestämmelserna till marknadsföringslagen lagtekniskt olämplig. Två skäl anför, nämligen dels att det är tveksamt om det är lämpligt att kumulera olika generalklausuler, dels att det inte i lagtexten anges i vilka avseenden särskild måttfullhet skall gälla. *Föreningen utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige* åberopar också dessa synpunkter.

Konsumentverket delar utredningens uppfattning att en särskild reglering av marknadsföringen av alkohol och tobak är nödvändig och anser att denna reglering får betraktas som ett förtydligande av vad som enligt marknadsföringslagen är att anse som otillbörlig marknadsföring. Därvid bör enligt konsumentverket de grundläggande värderingar framstå som bestämmelserna vilar på. Därutöver bör det komma till uttryck att vid marknadsföring av alkoholdryck och tobaksvaror stark begränsning och stark återhållsamhet skall iaktas samt att marknadsföringsåtgärd ej får vara påträngande, uppsökande, övertalande eller på annat sätt mer aktiv.

NDM betonar i sammanhanget också att lagstiftningen även med en precisering av måttfullhetsbegreppets innebörd blir ganska abstrakt och svårförståelig. Den måste därför kompletteras med mera konkreta och detaljerade anvisningar, lämpligen av i stort sett samma innehåll som de nuvarande överenskommelserna mellan KO och branschorganisationerna.

Nykterhetsrörelsens landsförbund förordar att lagstiftaren såvitt gäller det grundläggande reklamförbudet själv avgör normerna och fastställer sanktionerna för överträdelse på förhand enligt gängse metoder. Förbundet anser att det vore fel att överlåta hela rättsbildningen i fråga om olika grader av måttfullhet till marknadsdomstolen och företagens

självsanering. Förbundet anser lagfäst straffsanktionerat förbud för näringsidkares alkohol- och tobaksreklam vara den praktiskt enda framkomliga vägen. Det är, framhåller förbundet, tillika en restriktion som i mycket ringa grad belastar gemene man.

5 Tillsyn

Remissvaren ger anledning till bedömningen att när det gäller tobaksvaror ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är klar. Detta vitsordas bl. a. av *konsumentverket*. Socialstyrelsen ansvarar för samhällets tobakspolitiska åtgärder såsom information om hälsorisker och utformning av varningstexter på tobaksförpackningar. Det övergripande ansvaret för prövning av frågan om en marknadsföringsåtgärd är förenlig med marknadsföringslagen ligger hos marknadsdomstolen och konsumentverket/KO. Konsumentverket skall således tillse att marknadsföringen på dessa varor uppfyller kravet på särskild måttfullhet och att av socialstyrelsen fastställd varningstext på visst sätt införs i tobaksannonser.

När det gäller alkoholdrycker är situationen mer komplicerad och oklar. Flera myndigheter och andra organ handlägger frågor rörande alkoholförsäljning. Sålunda har riksskatteverket, länsstyrelserna och andra organ vid sidan av KO utbildat praxis på marknadsföringsområdet när det gäller alkoholdrycker. Riksskatteverket har träffat avtal med livsmedelshandeln om marknadsföring av mellanöl. Systembolaget har träffat avtal med bryggerinäringen av reklamförbud för starköl. KO har å sin sida träffat överenskommelse med agenterna för de utländska producenterna av sprit och vin.

Enligt *konsumentverket* saknas det numera skäl att låta monopolbolagen bibehålla den tillsyn över marknadsföringen av alkoholdrycker som de f. n. har. Tvärtom kan det enligt konsumentverket vara olämpligt att organ som själva bedriver kommersiell marknadsföring och därvid är underkastade marknadsföringslagens bestämmelser, utövar sådan kontroll över andra näringsidkares marknadsföring. Konsumentverket menar att det förhåller sig annorlunda med länsstyrelsenas övervakning av handeln med alkoholdrycker. Verket är vidare tveksamt till att monopolbolaget driver upplysningskampanjer. Lönsamhetskrav går i grunden inte att förena med den samhällsupplysning som är alkoholpolitiskt motiverad. Ansvaret för alkoholinformationen bör enligt konsumentverket ligga på det samhällsorgan som har det övergripande ansvaret för samhällets alkoholpolitik, dvs. socialstyrelsen.

Spritcentralen anser å sin sida att utredningens förslag innebär att bolagets hittillsvarande uppdrag att övervaka rusdryckesreklamen kan

upphöra. I konsekvens härmed uppges också att Samarbetsnämnden för alkoholreklam kan avskaffas.

Länsstyrelsen i Stockholms län förutsätter att den övervakning m. m. av marknadsföringen på alkoholsidan som f. n. utövas av riksskatteverket och länsstyrelserna skall fortgå. Den föreslagna regleringen bedöms inte ge några praktiska problem men kräver ett ingående samarbete myndigheterna emellan så att inte dubbelsanktioner och olika tolkningar tillämpas.

TCO anser att det skall ankomma på konsumentverket att med stöd av marknadsföringslagen övervaka efterlevnaden av lagbestämmelsen om särskild måttfullhet.

CAN anser att en anknytning till marknadsföringslagen med konsumentverket och KO som tillsynsmyndighet bör kompletteras med samråd mellan konsumentverket och de institutioner som arbetar med prevention, skolöverstyrelsen, socialstyrelsen och CAN.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1978-04-05

Närvarande: f. d. justitierådet Edling, justitierådet Brundin, regeringsrådet Ericsson och justitierådet Nordenson.

Enligt utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 1978 har regeringen på hemställan av statsrådet Burenstam Linder beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker,
2. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror,
3. lag om ändring i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror,
4. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Jörgen Holgersson.

Lagrådet — som har ansett sig inte böra gå in på en bedömning av bärkraften i de rättspolitiska skäl som har motiverat att överträdelser av de föreslagna lagbestämmelserna rörande annonsering skall, i stället för att på sedvanligt sätt straffbeläggas, föranleda att ett förbud eller åläggande av samma sakliga innehåll som den redan lagfästa föreskriften kan komma att meddelas enligt marknadsföringslagen — lämnar lagförslagen utan erinran.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid regeringssammanträde
 1978-04-06

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo, Wirtén

Föredragande: statsrådet Burenstam Linder

Proposition med förslag till lagstiftning om marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker,
2. lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror,
3. lag om ändring i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror,
4. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och hemställer att regeringen föreslår riksdagen
 att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 9 mars 1978.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker	2
2 Lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror	3
3 Lag om ändring i lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror	4
4 Lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker	5
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 1978	6
1 Inledning	6
2 Bakgrund	8
2.1 Inledning	8
2.2 Tidigare behandling av frågan om förbud mot alkohol- och tobaksreklam	8
2.2.1 Alkoholreklamen	8
2.2.2 Tobaksreklamen	10
2.2.3 Ändring år 1973 i tryckfrihetsförordningen	12
2.2.4 Rekommendationer av vissa internationella organ	13
2.3 Gällande bestämmelser	13
2.3.1 Lagstiftningen beträffande tillverkning av och handel med alkoholdrycker m. m.	13
2.3.2 Marknadsföringslagen	15
2.3.3 Författningsföreskrifter för marknadsföring av alkoholdrycker	18
2.3.4 Andra normer än författningsregler för alkoholdrycker	20
2.3.5 Författningsföreskrifter för marknadsföring av tobaksvaror	21
2.3.6 Andra normer än författningsregler för tobaksvaror ..	22
3 Föredraganden	23
3.1 Allmänna överväganden	23
3.2 Den närmare utformningen av lagstiftningen	25
3.2.1 Allmänt	25
3.2.2 Tillämpningsområdet	27
3.2.3 Grundregeln om särskild måttfullhet	28
3.2.4 Annonsering i tidningar	32
3.2.5 Reklamen på försäljningsstället	40
3.2.6 Upplysningsplikt i annonser	42
3.2.7 Anknytning till marknadsföringslagen	44
3.2.8 Förhållandet till viss annan lagstiftning	45
3.2.9 Ikraftträdande	46
4 Upprättade lagförslag	46
5 Specialmotivering	47
5.1 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker	47
5.2 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror	54

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror	56
5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med drycker	57
6 Hemställan	57
7 Beslut	57
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av tobaks- och alkoholreklamutredningens betänkande	58
<i>Bilaga 2</i> Utredningens lagförslag	67
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning över remissyttrandena	70
Utdrag av lagrådets protokoll den 5 april 1978	87
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 6 april 1978 ..	88