

Regeringens proposition

2002/03:87

Vissa alkohol- och tobaksfrågor

Prop.
2002/03:87

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2003

Göran Persson

Morgan Johansson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett förtydligande i alkohollagen (1994:1738) om att den som har stadigvarande tillstånd för servering skall kunna använda drycker från sitt eget lager även vid servering utanför det ordinarie serveringsstället. Vidare föreslås en ändring i samma lag av innebörd att den som har medgivits rätt att bedriva partihandel med alkoholdrycker med stöd av tidigare gällande bestämmelser på området ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet till utgången av år 2005.

I propositionen föreslår regeringen också en ändring av 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) och redovisar i övrigt sin syn på behovet av åtgärder på alkoholreklamområdet mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmet-målet. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 15 maj 2003.

Slutligen föreslås en ändring i tobakslagen (1993:581) som är föranledd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, 18.7.2001, s. 26, Celex 32001L0037) – märkningsdirektivet. Ändringen syftar till att möjliggöra ingripanden mot överträdelser av förbudet i direktivet mot vilseledande produktbeskrivningar.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Vissa bestämmelser i alkohollagen	8
4.1	Inköp av alkoholdrycker i vissa fall	8
4.2	Partihandel med alkoholdrycker i vissa fall	9
4.3	Alkoholreklam i tryckta skrifter	10
5	Ingripanden mot förbudet i tobakslagen mot vilseledande produktbeskrivningar	14
6	Ekonomiska och andra konsekvenser	15
7	Författningskommentar	15
7.1	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)	15
7.2	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	16
Bilaga 1	Hörda myndigheters, bolags och organisationers inkomna synpunkter på förslaget	17
Bilaga 2	Lagrådsremissens lagförslag	19
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2003	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:87

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i alkohollagen (1994:1738),
2. lag om ändring i tobakslagen (1993:581).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 § och 6 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) samt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:414) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 §¹

Vid marknadsföring av *spritdrycker, vin eller starköl* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

Vid marknadsföring av *alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

6 kap.

5 §²

Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av den som har rätt att bedriva partihandel med varan eller av detaljhandelsbolaget. Den som har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod får dock göra motsvarande inköp endast hos detaljhandelsbolaget.

Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av den som har rätt att bedriva partihandel med varan eller av detaljhandelsbolaget. Den som *enbart* har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod får dock göra motsvarande inköp endast hos detaljhandelsbolaget.

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

² Senaste lydelse 2001:414.

2. Partihandelstillstånd, som före ikraftträdandet har meddelats annan än den som avses i 4 kap. 1 § första stycket i dess nya lydelse, skall efter ikraftträdandet fortfarande gälla, dock längst till utgången av år 2003. Härvid gäller 7 kap. 1 § tredje stycket och 4 § samt 8 kap. 1 § i paragrafens lydelse före ikraftträdandet. Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifter om sådana tillstånd i *Alkoholinspektionens* register.

2. Partihandelstillstånd, som före ikraftträdandet har meddelats annan än den som avses i 4 kap. 1 § första stycket i dess nya lydelse, skall efter ikraftträdandet fortfarande gälla, dock längst till utgången av år 2005. Härvid gäller 7 kap. 1 § tredje stycket och 4 § samt 8 kap. 1 § i paragrafens lydelse före ikraftträdandet. Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifter om sådana tillstånd i *Statens folkhälsoinstituts* register.

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2003 i fråga om 4 kap. 11 § och i övrigt den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 15 § tobakslagen (1993:581)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §²

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § eller 14 a § skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § första stycket andra och tredje meningen eller 14 a § första stycket 2 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14–14 b §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § första stycket andra och tredje meningen eller 14 a § första stycket 2 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

Denna lag träder i kraft den 30 september 2003.

¹ Lagen omtryckt 1996:941.

² Senaste lydelse 2002:811.

I propositionen Vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97) föreslog regeringen bl.a. att innehavare av tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod i fortsättningen skulle vara hänvisade att köpa spritdrycker, vin och starköl som behövdes för verksamheten hos detaljhandelsbolaget (Systembolaget Aktiebolag). Förslaget byggde på betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59). En sammanställning av inkomna remissyttranden över betänkandet finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2000/4224/FH). Vid remissbehandlingen av betänkandet pekade flera instanser på det förhållandet att det vid utgången av år 2001 skulle finnas ett drygt 70-tal partihandlare som skulle komma att sakna godkännande eller registrering enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt och att de därför skulle tvingas att upphöra med sin partihandelsverksamhet. Mot bakgrund härav föreslog regeringen i nämnda proposition att den som medgivits rätt att bedriva partihandel med alkoholdrycker med stöd av tidigare gällande bestämmelser skulle ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet till utgången av år 2003. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2000/01:SoU19, rskr. 2000/01:260). I denna proposition väljer regeringen att ta upp de båda frågorna till förnyad behandling.

I propositionen lämnar regeringen också förslag till lagändring och redovisar sin syn på behovet av ytterligare åtgärder på alkoholreklamområdet mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmet-målet. Förslaget till lagändring har beretts med Statens folkhälsoinstitut, Konsumentverket, Konkurrensverket, Systembolaget Aktiebolag, Svenska Kommunförbundet, Svenska Bryggareföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Tidningsutgivarna och Annonsörföreningen. På förslaget inkomna synpunkter finns sammanställda i *bilaga 1*.

I propositionen Vissa tobaksfrågor (prop. 2001/02:64) lämnade regeringen bl.a. förslag till förbud mot vissa former av s.k. indirekt tobaksreklam. På grund av att detta förbud var beroende av en föregående ändring i tryckfrihetsförordningen, och således måste avvakta två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval, kom den slutliga behandlingen i riksdagen av propositionen i denna del att äga rum först hösten 2002 (bet. 2002/03:KU2, rskr. 2002/03:1). Riksdagen antog regeringens förslag och de av riksdagen beslutade ändringarna i bl.a. tobakslagen utfärdades av regeringen den 21 november 2002 med ikraftträdande den 1 januari 2003, se lagen (2002:811) om ändring i tobakslagen (1993:581). Under våren 2002 hade riksdagen behandlat och antagit regeringens förslag till genomförande av det s.k. märkningsdirektivet – Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, 18.7.2001, s. 26, Celex 32001L0037) – jämför prop. 2001/02:162, bet. 2001/02:SoU20 och rskr. 2001/02:283. De av riksdagen beslutade ändringarna i bl.a. tobakslagen utfärdades av regeringen den 6 juni 2002, se lagen (2002:586) om ändring i tobakslagen (1993:581). Behandlingen av de båda propositionerna har kommit att medföra behov av att riksdagen, för ett korrekt genomförande av märkningsdirektivet, ånyo fattar beslut om ändring av viss bestämmelse i tobakslagen.

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet. Beträffande förslaget och bedömningen avseende alkoholreklam i tryckt skrift bygger propositionen därutöver på en överenskommelse också med folkpartiet, kristdemokraterna och centerpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 februari 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 2*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*.

Lagrådet har inte tillstyrkt lagrådsremissens förslag, bl.a. eftersom det beredningskrav som måste ställas i fråga om ett lagstiftningsärende av detta slag enligt Lagrådets mening inte på ett godtagbart sätt uppfyllts.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Vidare skall, i den omfattning som behövs, sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. Ovan har redogjorts för vilka instanser som beretts möjlighet att lämna synpunkter på lagrådsremissens förslag. Med hänsyn till detta lagstiftningsärendes vikt för folkhälsan är det nödvändigt att behandla det skyndsamt. Mot denna bakgrund anser regeringen att förslaget är utrett och berett på sådant sätt att det nu kan läggas till grund för lagstiftning.

Lagrådets andra invändning bemöts nedan under avsnitt 4.3.

De lagförslag som i övrigt läggs fram i propositionen är av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Regeringen har i propositionen gjort viss ändring av lagteknisk natur jämfört med lagrådsremissen.

4 Vissa bestämmelser i alkohollagen

4.1 Inköp av alkoholdrycker i vissa fall

Regeringens förslag: Genom ett förtydligande i alkohollagen (1994:1738) klargörs att det endast är den som enbart har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod som är hänvisad till att göra inköp av de spritdrycker, vin och starköl som behövs för verksamheten hos detaljhandelsbolaget (Systembolaget Aktiebolag).

Skälen för regeringens förslag: Enligt alkohollagen (1994:1738) får den som har serveringstillstånd köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av den som har rätt att bedriva partihandel med varan eller av detaljhandelsbolaget (Systembolaget Aktiebolag). I propositionen Vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97) föreslog regeringen, i enlighet med Alkoholutredningens förslag i betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59), att den som har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod i fortsättningen skulle få handla de drycker som behövdes för rörelsen endast hos detaljhandelsbolaget. Motivet för denna

förändring var en utveckling mot mer eller mindre konstruerade slutna sällskap som enbart tillskapats för att kringgå det gällande detaljhandelsmonopolet för försäljning av spritdrycker, vin och starköl. En kanal hade m.a.o. skapats för försäljning från tillverkare och partihandlare direkt till konsumenter.

Den beskrivna förändringen har emellertid kommit att ges den tolkningen att inte heller den som har stadigvarande serveringstillstånd i annat sammanhang får använda drycker från sitt eget lager, och som inhandlats från någon tillverkare eller partihandlare vid sidan av detaljhandelsbolaget, vid servering utanför det ordinarie driftstället. Enligt denna tolkning skulle exempelvis en restauratör med stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten vara förhindrad att ta med drycker från sin egen restaurang då han ombeds arrangera en fest utanför det ordinarie driftsstället. Även dessa tillståndshavare skulle således vara hänvisade till Systembolaget för denna del av verksamheten. Detta har inte varit avsikten och en sådan tolkning saknar dessutom varje värde ur folkhälsosynpunkt. Regeringen anser därför att det bör klargöras i alkohollagen att det endast är den som enbart har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod som är hänvisad till att göra inköp av de spritdrycker, vin och starköl som behövs för verksamheten hos detaljhandelsbolaget. En annan sak är att tillstånd måste sökas för det tillfälliga tillstånd som erfordras för serveringen i det slutna sällskapet. I den delen bör inte någon förändring ske av alkohollagens bestämmelser.

4.2 Partihandel med alkoholdrycker i vissa fall

Regeringens förslag: Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:414) om ändring i alkohollagen (1994:1738) ändras på så sätt att den som har medgivits rätt att bedriva partihandel med alkoholdrycker med stöd av tidigare gällande bestämmelser ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet till utgången av år 2005.

Skälen för regeringens förslag: Genom lagen (1999:1001) om ändring i alkohollagen (1994:1738) ersattes tillstånden för partihandel med alkoholdrycker med en koppling till godkännande som upplagshavare eller registrering som varumottagare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (prop. 1998/99:134, bet. 1999/2000:SoU4, rskr. 1999/2000:42). Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till ändringslagen följde att partihandelstillstånd som före den 1 januari 2000 hade meddelats annan än den som var godkänd som upplagshavare eller registrerad som varumottagare enligt lagen om alkoholskatt skulle fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 2001. Då det hade upplysts att det fortfarande vid utgången av år 2001 skulle komma att finnas ett inte ringa antal näringsidkare som innehade partihandelstillstånd för alkoholdrycker men som saknade godkännande eller registrering enligt lagen om alkoholskatt beslöt riksdagen på regeringens förslag att förlänga övergångstiden till utgången av år 2003 (prop. 2000/01:97, bet. 2000/01:SoU19, rskr. 2000/01:260).

Statens folkhälsoinstitut har uppmärksammat regeringen på att det vid utgången av år 2003 kommer att finnas uppskattningsvis fyrtio innehavare av partihandelstillstånd som fortfarande saknar godkännande eller registrering enligt lagen om alkoholskatt. Enligt regeringen bör dessa näringsidkare skäligen kunna fortsätta sin verksamhet även efter utgången av år 2003. Övergångstiden för dem bör lämpligen förlängas till utgången av år 2005. I sammanhanget måste emellertid beaktas att det nu förflutit flera år sedan den nya ordningen för rätten till partihandel infördes. Regeringen avser därför att ge Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att redovisa skälen till varför ifrågavarande tillståndshavare ännu inte har kunnat erhålla godkännande eller registrering enligt lagen om alkoholskatt. I uppdraget bör också ingå att klargöra om det eventuellt kan föreligga något behov av att permanenta rätten till partihandel utan någon koppling godkännande eller registrering enligt lagen om alkoholskatt.

Regeringsrätten har i ett antal domar den 20 december 2002 slagit fast att de avgifter som tagits ut med stöd av alkohollagen enligt den tidigare ordningen för partihandel stått i strid med EG-fördraget och att dessa avgifter måste återbetalas. De partihandlare som övergångsvis har behållit sina rättigheter enligt det ovan sagda har fortsatt att erlägga avgifter från och med den 1 januari 2000, dvs. från och med tidpunkten för det i grunden reformerade systemet för rätten till partihandel. Enligt regeringen bör dessa partihandlare även i fortsättningen erlägga tillsynsavgifter enligt alkohollagen. Erläggandet av dessa avgifter utgör inte en nödvändig förutsättning för deras verksamhet. De har tvärtom kunnat ansöka om godkännande eller registrering enligt lagen om alkoholskatt och vid sådant godkännande eller sådan registrering kunnat fortsätta sin partihandel. För regeringens ställningstagande talar också det förhållandet att EU-kommissionen beslutat avskryva det fördragsbrottsärende som inletts mot Sverige med anledning av det numera upphävda systemet för partihandel. Kommissionen har fattat detta beslut efter redovisning av innehållet i det inledningsvis angivna lagstiftningsärendet.

I ifrågavarande ikraftträdande- och övergångsbestämmelser utpekas fortfarande Alkoholinspektionen som ansvarig för registret över bl.a. partihandlare. Inspektionen har upphört som myndighet den 1 juli 2001. Myndighetens uppgift att hålla registret har övertagits av Statens folkhälsoinstitut. Med anledning därav bör en ändring ske i bestämmelserna.

4.3 Alkoholreklam i tryckta skrifter

Regeringens förslag: Regeringen föreslår, mot bakgrund av utgången i det s.k. Gourmetmålet, att lagregleringen av marknadsföring av vissa alkoholdrycker i periodiska skrifter m.m. begränsas så att det anges att förbudet gäller spritdrycker samt vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Regeringens bedömning: Det bör, utöver den nu föreslagna ändringen, närmare utredas vilka ytterligare lagändringar som kan vidtas för att begränsa möjligheterna att införa alkoholreklam i tryckta skrifter. En särskild utredare med uppdrag att närmare se över vilka lagändringar som kan göras bör därför tillsättas. Regeringen avser att snarast möjligt återkomma till riksdagen med förslag till ändring av

Det remitterade förslaget till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Inkomna synpunkter på förslaget: *Statens folkhälsoinstitut* har inget att erinra mot förslaget. Flertalet av remissinstanserna har emellertid ifrågasatt om förslaget är förenligt med EG-rätten och då särskilt kravet på proportionalitet. Flera instanser menar också att frågan måste utredas ytterligare. Ett par remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, har särskilt framhållit att den föreslagna procentgränsen för förbud mot alkoholreklam kan ifrågasättas. *Tidningsutgivarna* ifrågasätter att angelägenheten av att ändra den berörda lagen motiverar det forcerade beredningsförfarandet och att skyndsamheten riskerar att motverka möjligheten att finna en långsiktigt hållbar lösning som harmonierar med EG-rätten. Flera av remissinstanserna pekar på enskilda frågor som de anser att en utredare bör få i uppdrag att se över.

Bakgrund: Nuvarande regler beträffande alkoholreklam återfinns bl.a. i alkohollagen (1994:1738). I 4 kap. 11 § alkohollagen stadgas att det vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenter inte får användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker. Stöd för denna inskränkning av tryckfriheten finns i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Tidningen *Gourmet* har tryckts i två editioner, varav den ena sålts i handeln och den andra genom prenumeration. I prenumerationsupplagan, som varit tillgänglig även för privatpersoner, har i ett tillägg förekommit reklam för vin och sprit. Konsumentombudsmannen väckte talan vid Stockholms tingsrätt och yrkade förbud vid vite för tidningens utgivare att medverka till marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter genom att införa kommersiell annons i periodisk skrift. Stockholms tingsrätt inhämtade förhandsbesked från EG-domstolen i målet och frågade om artiklarna 28 och 49 i EG-fördraget hindrade ett sådant generellt reklamförbud som det svenska och, för det fall svaret var jakande, om ett sådant förbud ändå kan anses befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv. EG-domstolen fann att artiklarna inte utgör hinder mot ett sådant förbud, för såvitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den enskilda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen.

Tingsrätten fann i sin dom att förbudet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening samt att det därför föreligger hinder för att tillämpa förbudet. Konsumentombudsmannen överklagade domen till Marknadsdomstolen, som den 5 februari 2003 fastställde tingsrättens domslut. Marknadsdomstolen uttalade därvid bl.a. att om syftet med den svenska alkoholpolitiken skulle gynnas av ett begränsat annonseringsförbud, är bestämmandet av gränserna för ett sådant förbud och inriktningen, samt dess förenlighet med Sveriges

gemenskapsrättsliga åtaganden, primärt en fråga för lagstiftaren. Marknadsdomstolen ansåg sig sakna anledning att i målet ta ställning till huruvida ett på visst sätt begränsat förbud, gällande t.ex. spritdrycker, kan anses uppfylla ett EG-rättsligt krav på proportionalitet i förhållande till syftet att skydda folkhälsan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som flera remissinstanser framhållit måste ett förbud mot reklam vara förenligt med EG-rätten.

EG-rätten bygger på bl.a. principen om fri rörlighet för varor och tjänster. EG-rätten medger dock, enligt artikel 30 i EG-fördraget, nationella begränsningar i principen bl.a. då de nationella bestämmelserna grundas på hänsyn till människors hälsa. Sådana begränsningar får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en föräckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

För närvarande saknas gemensamma eller harmoniserade gemenskapsrättsliga regler avseende reklam för alkoholdrycker i tryckta skrifter. Det tillkommer därför medlemsstaterna själva att besluta hur långtgående skyddet för folkhälsan skall vara och hur det skall säkerställas. De får emellertid göra detta endast inom de gränser som fastställs genom fördraget och måste, som Marknadsdomstolen framhållit, särskilt iaktta proportionalitetsprincipen.

Marknadsdomstolen fann i sin dom att det svenska förbudet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening. Det bör poängteras att utgången i Marknadsdomstolen inte medför att alkoholreklam riktad till konsumenter i periodiska skrifter nu är ett helt oreglerat område. Vid all marknadsföring av alkoholdrycker skall särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas. Marknadsföringen får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Detta har också Marknadsdomstolen pekat på i sin dom.

Alkoholreklam syftar till att främja efterfrågan på alkoholdrycker. Även om det finns också flera andra alkoholpolitiska styrmedel är möjligheten att begränsa marknadsföringen ett viktigt alkoholpolitiskt instrument. Marknadsföring har ofta stor genomslagskraft, och även om den inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar kan det befaras att unga är särskilt påverkbara beträffande de budskap som förs fram även i marknadsföring som riktar sig till något äldre åldersgrupper. De senaste årens ökande totalkonsumtion av alkohol i landet tillsammans med vetenskapen om att det är ungdomar mellan 18 och 25 år som dricker mest alkohol och att den genomsnittliga debutåldern sjunkit är oroande. Alla tänkbara åtgärder bör vidtas för att motverka den utvecklingen och främja den framtida folkhälsan. Bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker bidrar till att skydda folkhälsan. Av EG-domstolens förhandsbesked och bedömning i andra mål framgår att också EG-domstolen har den uppfattningen. Att det finns också andra, ännu viktigare, politiska styrmedel för att minska alkoholkonsumtionen minskar i sig inte vikten av att begränsa möjligheterna att föra in alkoholreklam i tryckta skrifter. Det är en viktig signal, lika väl som det är en del av en framgångsrik folkhälsopolitik, att tydliggöra vilken marknadsföring som skall få förekomma och att, i den mån det är

möjligt, begränsa densamma. Regeringen anser att mycket tunga folkhälsoskäl talar för att alkoholreklam även i framtiden skall begränsas avsevärt. Därför måste varje förändring av det i nuvarande lagstiftning stadgade reklamförbudet ske med stor försiktighet och vägas mot eventuella folkhälsoeffekter. Med hänsyn till vikten av skyddet för folkhälsan är det därför nödvändigt att sätta den lägsta volymprocent som nu bedöms möjlig som gräns. Mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom föreslår regeringen därför att reklam i tryckt skrift endast får göras för drycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Den föreslagna volymprocenten förekommer för övrigt som gräns också för vad som förstås med starkvin i lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel (se 1 §), lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. (se 4 §) och lagen (1999:445) om exportbutiker (se 3 §) samt för det belopp som skall tas ut per liter enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (se 3–5 §§).

Genom förslaget kommer reklam i tryckt skrift för spritdrycker och bland annat starkviner att också i fortsättningen vara förbjuden. Systembolaget Aktiebolag och Lagrådet har påpekat att den föreslagna alkoholstyrkegränsen, 15 volymprocent, kan vara olycklig i vissa fall, eftersom det finns ett antal viner som ligger något över gränsen och förbudet skulle komma att gälla för exempelvis vissa sherrymärken men inte för andra. Alkoholdryckers skadlighet är dock inte knuten till på vilket sätt alkoholhalten i dem uppstått och det har under lång tid varit en del av den svenska folkhälsopolitiken att konsumenter skall förmås att välja alkoholsvagare alternativ framför alkoholstarkare. Lagrådet har anført att en ordning där förbud gäller för vissa sherrymärken, men inte andra, knappast kan godtas från en ren rättvisesynpunkt. Enligt regeringens bedömning är det dock omöjligt att från såväl rättvise- som folkhälso-synpunkt motivera att drycker tillkomna på ett visst sätt undantas från förbudet medan drycker tillkomna på ett annat sätt, och med samma alkoholhalt, omfattas av det.

Som nämnts ovan syftar förbudet till att motverka alkoholmissbruk och också i övrigt minska alkoholkonsumtionen. I ett EG-rättsligt perspektiv innebär det nu framlagda förslaget endast en mindre begränsning av de fria varurörelserna, eftersom förbudet enbart träffar drycker med en alkoholhalt överstigande 15 volymprocent. Förbudet träffar sådana drycker generellt och medför varken någon godtycklig diskriminering eller någon förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Förslaget innebär inte heller något allmänt förbud mot reklam för sådana drycker utan är, på visst sätt, begränsat till annonsering i tryckta skrifter.

Det är regeringens uppfattning att den föreslagna regleringen bidrar till att skydda folkhälsan. Förslaget är också proportionerligt med hänsyn till det mål som eftersträvas, dvs. i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster. Det har ännu inte synts några tendenser till att företeelsen alkoholreklam i tryckta skrifter skulle ha ökat sedan Marknadsdomstolen meddelade sin dom i Gourmetmålet, men regeringens uppfattning är ändå att det är angeläget – mot bakgrund av vikten av skyddet för folkhälsan – att förbudet kan träda i kraft så snart som möjligt. Med det perspektivet har det varit angeläget med en så snabb beredning av ärendet som dess beskaffenhet krävt. I sammanhanget vill regeringen framhålla att den finländska lagstiftningen stadgar

förbud mot reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet för ”starka alkoholdrycker”, dvs. vad som i Sverige kallas spritdrycker. Förbudet gäller dock inte fackpublikationer och på serverings-, detaljhandels- och tillverkningsställen för alkoholdrycker. Den ordning som regeringen nu föreslår har således stora likheter med den finländska lagstiftningen. Även andra länder inom Europeiska unionen har begränsningar när det gäller säljfrämjande åtgärder för alkoholdrycker.

Det är trots den nu föreslagna lagändringen nödvändigt att de konsekvenser domen får för de svenska reglerna analyseras ytterligare. Det bör övervägas om det är möjligt att införa mer ingripande begränsningar i rätten till marknadsföring av alkoholdrycker i kommersiella annonser i tryckta skrifter utan att för den skull komma i konflikt med EG-rätten eller den tryckfrihetsrättsliga regleringen. Utan att förekomma en utredning vill regeringen peka på att alternativ som kan undersökas är t.ex. att införa särskilda krav på utformningen eller innehållet i annonserna eller ytterligare begränsningar i fråga om i vilka tidningar reklamen får förekomma, till exempel om den tillåtna reklamen kan begränsas till tidningar vilkas huvudsakliga innehåll har anknytning till mat och dryck. EG-rätten medger undantag från kravet på fri rörlighet av varor och tjänster då det är motiverat av bl.a. folkhälsoskäl. Utredaren skall i sitt arbete utgå från den vikt som måste läggas vid skyddet för folkhälsan. Regeringens avsikt är att snarast möjligt återkomma i frågan.

5 Ingripanden mot förbudet i tobakslagen mot vilseledande produktbeskrivningar

Regeringens förslag: Genom en ändring i 15 § tobakslagen (1993:581) möjliggörs ingripanden enligt det marknadsrättsliga sanktionssystemet mot förbudet i 14 b § samma lag mot vilseledande produktbeskrivningar.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Vissa tobaksfrågor (prop. 2001/02:64) lämnade regeringen bl.a. förslag till förbud mot vissa former av s.k. indirekt tobaksreklam. På grund av att detta förbud var beroende av en föregående ändring i tryckfrihetsförordningen, och således måste avvakta två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval, kom den slutliga behandlingen i riksdagen av propositionen i denna del att äga rum först hösten 2002 (bet. 2002/03:KU2, rskr. 2002/03:1). Riksdagen antog regeringens förslag och de av riksdagen beslutade ändringarna i bl.a. tobakslagen utfärdades av regeringen den 21 november 2002 med ikraftträdande den 1 januari 2003, jämför lagen (2002:811) om ändring i tobakslagen (1993:581).

Under våren 2002 hade riksdagen behandlat och antagit regeringens förslag till genomförande av det s.k. märkningsdirektivet – Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, 18.7.2001, s. 26, Celex 32001L0037) – jämför prop. 2001/02:162, bet. 2001/02:SoU20

och rskr. 2001/02:283. De av riksdagen beslutade ändringarna i bl.a. Prop. 2002/03:87 tobakslagen utfärdades av regeringen den 6 juni 2002, se lagen (2002:586) om ändring i tobakslagen (1993:581).

Behandlingen av de båda propositionerna har kommit att medföra behov av att riksdagen ånyo fattar beslut om ändring av viss bestämmelse i tobakslagen. Den bestämmelse som är i fråga är 15 § tobakslagen i vilken anges att åtgärder som strider mot tobakslagens bestämmelser om marknadsföring vid tillämpningen av marknadsföringslagen (1995:450) skall anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Enligt artikel 7 i märkningsdirektivet får texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intrycket att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra inte användas på tobaksvarors förpackningar. Förbudet, som skall börja gälla den 30 september 2003 och som avser beteckningar som ”mild”, ”light”, m.m., har tagits in i 14 b § tobakslagen. För ett korrekt genomförande av märkningsdirektivet och för att kunna ingripa mot överträdelser mot förbudet krävs således en hänvisning till sist nämnda bestämmelse i 15 § tobakslagen.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens förslag innebär inte några nya offentliga åtaganden och medför således inte några budgetkonsekvenser. Såvitt avser förslagens effekter för små företags arbetsförutsättningar hänvisar regeringen till de konsekvensanalyser som finns intagna dels i propositionen Vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97), för såvitt avser de båda alkoholfrågor som nu tas upp till förnyad behandling, dels propositionen Märkningsdirektivet om tobaksvaror (prop. 2001/02:126), för såvitt avser tobaksfrågan. Tilläggas kan att det förtydligande som föreslås vad avser möjligheten för restaurangföretagare att använda drycker från sitt eget lager i vissa fall vid servering utanför det ordinarie driftsstället kommer att underlätta även mindre restaurangers verksamhet. Beträffande den föreslagna begränsningen av förbudet för alkoholreklam i tryckt skrift kommer det att underlätta även för små företag att marknadsföra sina varor.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

4 kap.

11 §

Paragrafen ändras enbart på så sätt att marknadsföringsförbudet begränsas till att omfatta endast alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, se avsnitt 4.3.

5 §

I paragrafen förtydligas att det endast är den som enbart har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod som är hänvisad till att göra inköp av spritdrycker, vin och starköl som behövs för verksamheten hos detaljhandelsbolaget. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.1. Förändringen innebär dels att paragrafen uppnår en bättre överensstämmelse med den motsvarande bestämmelsen för partihandlare i 4 kap. 5 § första stycket, dels att det står helt klart att den som har stadigvarande serveringstillstånd kan använda drycker från sitt eget lager vid servering utanför det ordinarie driftstället.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:414) om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Ändringen i andra punkten är föranledd av att innehavare av partihandelstillstånd som den 1 januari 2004 ännu inte är godkända som upplagshavare eller registrerade som varumottagare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt skäligen bör kunna få fortsätta sin verksamhet till utgången av år 2005, se avsnitt 4.2. Alkoholinspektionen har upphört som myndighet den 1 juli 2001. Myndighetens uppgift att hålla ett register över tillståndshavare enligt alkohollagen har tagits över av Statens folkhälsoinstitut. I enlighet härmed anges i sista meningen att Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifter om partihandelstillstånd i institutets register.

7.2 Förslaget till lag om ändring i tobakslagen
(1993:581)

15 §

Ändringen innebär att överträdelser av förbudet i 14 b § tobakslagen mot vissa vilseledande produktbeskrivningar kommer att omfattas av marknadsföringslagens sanktionssystem, se avsnitt 5.

Statens folkhälsoinstitut har inget att erinra mot förslaget.

Konsumentverket/KO anför att det är viktigt att lagändringen är väl motiverad och förankrad i ett EG-rättsligt perspektiv. Det krävs därför en utförlig argumentation för att gränsdragningen skall anses försvarlig ur folkhälsosynpunkt och därmed proportionell.

Konkurrensverket anför att den föreslagna procentgränsen för förbud mot alkoholreklam kan ifrågasättas. Sammanfattningsvis anser verket att förslaget måste bli föremål för ytterligare analys, bl.a. med hänsyn till EG-rätten och dess krav på proportionalitet, innan det läggs till grund för lagstiftning.

Systembolaget Aktiebolag har anført att den föreslagna alkoholstyrkegränsen, 15 volymprocent, kan vara olycklig i vissa fall eftersom det finns ett antal viner som ligger något över denna gräns. Bolaget anför vidare att en möjlig lösning skulle kunna vara att anknyta till skattelagstiftningens definition av vin och utgå från hur vinet tillverkas i stället för att ange en exakt procentgräns (se 3 och 4 §§ lagen (1994:1564) om alkoholskatt).

Annonsörföreningen anser att förslaget inte uppfyller kravet på proportionalitet i EG-rättslig mening och att det vore bättre att ta fram ny måttfullhetskriterier i samarbete med näringslivet. Hela systemet vad avser reklam för alkoholhaltiga drycker, inte bara reglerna som avser tryckta medier, borde ses över.

Sprit & Vinleverantörsföreningen har anført att gränsen 15 volymprocent torde vara förenat med risk att den, efter ingripande av EU, måste ändras.

Svenska Bryggareföreningen anser att förslaget är konkurrensbegränsande och oproportionerligt i EG-rättslig mening och varnar för att risken är stor att EG-rätten kommer att kräva en ny prövning av Sveriges alkohollag inom en snar framtid. I stället borde regeringen, tillsammans med näringslivets parter, se över hela regelverket för reklam. Beträffande tillsättningen av en särskild utredare anser föreningen att utredaren borde få i uppdrag att finna en mer tidsenlig definition av måttfullhetskravet.

Svenska Kommunförbundet har avstått från att lämna synpunkter på förslaget.

Tidningsutgivarna ifrågasätter att angelägenheten av att ändra den berörda lagen motiverar det forcerade beredningsförfarandet och att skyndsamheten riskerar att motverka möjligheten att finna en långsiktigt hållbar lösning som harmonierar med EG-rätten. Tidningsutgivarna anser därför att även frågan om en ändring av 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) skall överlämnas till den särskilde utredaren. Om en lagändring ändå skall göras nu framstår det som principiellt svårsmält att gränsen skall definieras som en procentsats. Såvitt känt finns det inget belägg för att den nu föreslagna gränsen skulle ha någon särskild betydelse för att stödja statsmakternas alkoholpolitiska mål. Vad gäller tillsättandet av en utredning vill Tidningsutgivarna ifrågasätta såväl det lämpliga som det rättsligt bärande i att införa begränsningar till vissa på förhand utpekade – och utifrån innehållsinriktning bestämda – kategorier av perio-

diska skrifter. Detaljer avseende reklamens utformning bör i första hand Prop. 2002/03:87
utvecklas genom utomrättsliga självreglerande åtgärder av näringslivet Bilaga 1
självt.

1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 §¹

Vid marknadsföring av spritdrycker, vin *eller starköl* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

Vid marknadsföring av spritdrycker *och av vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2003.

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-03-10

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 27 februari 2003 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Angela Öst.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen föreslår regeringen en ändring i 4 kap. 11 § alkohollagen. Det nuvarande förbudet mot marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter och andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig föreslås bli begränsat till att gälla endast spritdrycker och vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Bakgrunden till förslaget är att Marknadsdomstolen i en dom den 5 februari 2003 har funnit att det nuvarande förbudet – när skyddssyftet ställs mot förbudets betydelse som handelshinder enligt artiklarna 28 och 49 i EG-fördraget – måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening. Konsekvensen därav var enligt Marknadsdomstolen att det förelåg hinder mot att i domstolens mål tillämpa förbudet. I lagrådsremissen uttalar regeringen som sin bedömning att den reglering som nu föreslås är proportionerlig i EG-rättslig mening i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster.

I lagrådsremissen redovisas ingen utredning eller närmare analys som grund för regeringens bedömning. Under föredragningen har upplysts att lagstiftningsärendets beredning har inskränkts till att några myndigheter, bolag och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till lagrådsremiss i samband med det interna delningsförfarandet i Regeringskansliet. Av dessa myndigheter, bolag och organisationer har endast en lämnat förslaget utan erinran. Vad som sålunda förekommit uppfyller enligt Lagrådets mening inte på ett godtagbart sätt det beredningskrav som måste ställas i fråga om ett lagstiftningsärende av detta slag.

Varför gränsen för förbudet skall gå vid just 15 volymprocent har inte motiverats övertygande. Systembolaget Aktiebolag har påpekat att den föreslagna alkoholstyrkegränsen kan vara olycklig i vissa fall, eftersom det finns ett antal viner som ligger något över gränsen. En blick i Systembolagets katalog ger också vid handen att det föreslagna förbudet skulle komma att gälla exempelvis för vissa sherrymärken men inte för vissa andra. En sådan ordning kan knappast godtas från en ren rättvisesynpunkt.

På det underlag som har presenterats i ärendet kan Lagrådet inte tillstyrka lagrådsremissens förslag.

Prop. 2002/03:87
Bilaga 3

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Andnor, Nuder, Johansson, Björklund

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition 2002/03:87 Vissa alkohol- och tobaksfrågor