

En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak

*Betänkande av
Utredningen om tillsyn av marknadsföring
och e-handel med alkoholdrycker m.m.*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
SOU 2013:50

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23978-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 10 maj 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över dels reglerna för tillsyn av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak till konsumenter, dels tillsyn av e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 juni 2012 numera hovrättslagmannen Göran Lundahl. På nästa sida framgår vilka experter och sakkunniga som har medverkat i utredningens arbete. Hovrättsassessorn Linus Videgren har varit utredningens sekreterare.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (S 2012:4) har nu behandlat de frågor som omfattas av utredningsuppdraget och får härmed överlämna betänkandet *En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak* (SOU 2013:50).

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet har därför avfattats med användning av vi-form.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Malin Sandquist.

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Lund i juni 2013

Göran Lundahl

/Linus Videgren

Sakkunniga och experter som har deltagit i utredningens arbete
(fr.o.m. den 25 juni 2012 om inte annat anges)

Experter

- Förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik, Sveriges Kommuner och Landsting
- Rättslige experten Mats Alriksson, Skatteverket
- Chefsjuristen Karin Eckerberg, Systembolaget AB (t.o.m. den 9 oktober 2012)
- Juristen Mattias Grundström, Alkoholleverantörernas Granskningsman
- Verkställande direktören Magnus Jägerskog, IQ-initiativet AB
- Utredaren Anne-Lie Magnusson, Statens folkhälsoinstitut
- Enhetschefen Jan Nyquist, Konsumentverket
- Tullspecialisten Sune Rydén, Tullverket
- Chefsjuristen Malin Sandquist, Systembolaget AB (fr.o.m. den 10 januari 2013)
- Bolagsjuristen Thomas Åsberg, Systembolaget AB (fr.o.m. den 10 oktober 2012 t.o.m. den 9 januari 2013)

Sakkunniga

- Departementssekreteraren Christopher Carlson, Socialdepartementet (fr.o.m. den 10 januari 2013)
- Ämnessakkunnige Lena Hiort af Ornäs, Finansdepartementet
- Kanslirådet Jenny Jensen, Justitiedepartementet
- Departementssekreteraren Andreas Johansson, Socialdepartementet (t.o.m. den 9 januari 2013)
- Kanslirådet Charlotte Lönnheim, Socialdepartementet (t.o.m. den 9 april 2013)
- Rättssakkunnige Ulrika Persson, Utrikesdepartementet
- Kanslirådet Helena Rosén, Socialdepartementet (fr.o.m. den 10 april 2013)

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)	26
1.3 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	27
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut.....	35
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket	36
1.6 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	37
I Inledning	
2 Utredningens uppdrag och arbete	41
2.1 Uppdraget.....	41
2.2 Utredningsarbetet.....	42
2.3 Dispositionen av betänkandet.....	42

3	Några politiska utgångspunkter	45
3.1	Alkoholpolitiska utgångspunkter.....	45
3.2	Tobakspolitiska utgångspunkter	47
3.3	Strategier	48
4	Allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering	51
4.1	Inledning.....	51
4.2	Några generella tillsynsproblem.....	51
4.3	En vägledning för utformningen av en tillsynsreglering.....	52
5	Vissa begrepp.....	57
5.1	Marknadsföring	57
5.2	Kommersiell annons.....	57
5.3	Periodisk skrift	59
5.4	Alkoholdrycker och tobak.....	60
5.5	Barn och ungdomar	60
5.6	Digitala medier	60
5.7	E-handel	60
II Marknadsföring av alkohol och tobak		
6	Gällande regler för marknadsföring	65
6.1	EU-rätten.....	65
6.2	Grundlagsregleringen.....	67
6.3	Marknadsföringslagen	68
6.4	Alkohollagen.....	69
6.4.1	Bakgrund till nuvarande reglering.....	69
6.4.2	Nuvarande reglering	70

6.5	Tobakslagen.....	72
6.5.1	Bakgrund till nuvarande reglering	72
6.5.2	Nuvarande reglering	74
6.6	Radio- och tv-lagen.....	76
6.7	Riktlinjer och allmänna råd	77
6.7.1	ICC:s grundregler för reklam.....	77
6.7.2	Gemensamma nordiska ståndpunkter.....	77
6.7.3	Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter	79
6.7.4	Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter.....	80
6.8	Alkoholbranschens självreglering	81
6.8.1	Allmänt om självreglering	81
6.8.2	The Responsible Marketing Pact.....	82
6.8.3	Svenska branschrekommendationer	82
6.9	Rättspraxis	83
7	Den marknadsrättsliga lagstiftningens territoriella räckvidd	91
7.1	Ursprungslands- och effektlandsprincipen	91
7.2	E-handelsdirektivet.....	92
7.3	AV-direktivet	94
8	Tillsyn.....	97
8.1	Tillsynsansvar	97
8.1.1	Det nuvarande tillsynsansvaret på alkohol- och tobaksområdet	97
8.1.2	Tidigare överväganden gällande den centrala ansvarsfördelningen.....	98
8.2	Konsumentverkets tillsynsarbete.....	102
8.2.1	Nuvarande arbetsformer	102
8.2.2	Framtida tillsynsinsatser och pågående utvecklingsarbete	103
8.2.3	Internationella samarbeten.....	104

9	Sanktionssystemet	107
9.1	Marknadsföringslagens sanktioner.....	107
9.1.1	Inledning.....	107
9.1.2	Förbuds- och informationsförelägganden.....	107
9.1.3	Marknadsstörningsavgift	108
9.2	Marknadsföringslagens processuella ordning.....	109
9.3	Kommunernas sanktionsmöjligheter	110
10	En kartläggning av marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak	113
10.1	Inledning.....	113
10.1.1	Uppdragsanalys	113
10.1.2	Syfte och inriktning	114
10.1.3	Genomförande	115
10.1.4	Redovisning.....	115
10.2	Medieinvesteringar	116
10.3	Andra investeringar i marknadskommunikation.....	118
10.4	Den upplevda omfattningen och inriktningen av alkoholmarknadsföring	118
10.5	Allmänhetens inställning till alkoholreklam.....	119
10.6	Anmälningar avseende alkohol- och tobaksmarknadsföring	119
10.7	Marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i digitala medier.....	121
10.7.1	Inledning.....	121
10.7.2	Strategier.....	124
10.7.3	Kanaler och metoder.....	125
10.7.4	Särskilt om sponsring	130
10.8	Ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i tv och via digitala medier	131
10.8.1	Inledning.....	131
10.8.2	Film och tv	133
10.8.3	Digitala medier	134

10.8.4 Särskilt om sponsring	135
10.9 Markörs undersökning	136
10.9.1 Undersökningens syfte och genomförande	136
10.9.2 Undersökningens resultat	137
10.10 Den framtida utvecklingen	138
11 Överväganden och förslag.....	141
11.1 Reformbehovet	141
11.2 Organisationen av tillsynen.....	144
11.2.1 Den övergripande ansvarsfördelningen.....	144
11.2.2 En effektiviserad tillsyn över tobaksförpackningar.....	147
11.3 Central samverkan på alkohol- och tobaksområdet	149
11.4 Sanktionssystemet	151
11.4.1 En utökad möjlighet för KO att meddela vitessanktionerade förbuds förelägganden.....	151
11.4.2 Ett utvidgat tillämpningsområde för marknadsstörningsavgiften	157
11.5 Alkoholagens materiella marknadsföringsbestämmelser ...	159

III E-handel med och hemleverans av alkoholdrycker

12 Allmänna regler om försäljning	167
12.1 Rätten att sälja alkoholdrycker	167
12.1.1 Försäljningsbegreppet	167
12.1.2 Detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker	167
12.1.3 Detaljhandel med folköl.....	168
12.2 Begränsningar för den tillåtna försäljningen	168
12.2.1 Inledning	168
12.2.2 Förvaringsförbudet.....	168
12.2.3 Försäljnings- och utlämnandeförbuden	169
12.2.4 Tillhandagående förbudet	169
12.2.5 Förvissandekravet	171

13	Införsel genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand	173
13.1	Bakgrund.....	173
13.1.1	Det tidigare privatimportförbudet.....	173
13.1.2	Något om EU-rätten	174
13.1.3	Franzéndomen	174
13.1.4	Rosengrendomen	176
13.1.5	Kommissionen mot Sverige (mål C-186/05)	177
13.1.6	Genomförda anpassningar och tidigare överväganden.....	177
13.2	Gällande alkoholrättslig reglering	179
13.3	Skatterättslig reglering	180
13.3.1	Punktskattedirektivet	180
13.3.2	Lagen om alkoholskatt	183
14	Tillsyn, kontroll och sanktioner.....	185
14.1	Tillsynsansvar	185
14.2	Kontrollmekanismer	186
14.2.1	Godkännande, tillstånd och anmälan.....	186
14.2.2	Egenkontroll.....	187
14.2.3	Något om kontrollköp	187
14.2.4	Punktskattekontroll.....	188
14.3	Sanktioner	189
14.3.1	Administrativa sanktioner enligt alkohollagen	189
14.3.2	Straffsanktioner enligt alkohollagen	190
14.3.3	Straffansvar enligt smugglingslagen.....	191
14.3.4	Sanktionsbestämmelserna i lagen om punktskattekontroll	191
15	Dagens e-handel med alkoholdrycker	195
15.1	E-handelns utveckling och utbredning	195
15.2	Typer av köpare	200
15.3	Hur e-handeln typiskt sett går till.....	201

15.4	Typen av e-handelsaktörer	202
15.4.1	Inledning	202
15.4.2	Vinbutiker på internet	203
15.4.3	Dagligvarubutiker på internet.....	203
15.4.4	Lågprisaktörer.....	204
15.5	Marknadsföring.....	204
15.6	Den framtida utvecklingen.....	206
15.7	Något om Systembolagets försöksverksamhet med hemleverans av alkoholdrycker	208
15.7.1	Inledning	208
15.7.2	Beställningsförfarandet	208
15.7.3	Utbildning av transportörer.....	208
15.7.4	Mottagande av hemleverans	209
15.7.5	Kontroll och uppföljning	210
16	Regleringen av e-handeln i Finland och Norge.....	211
16.1	Finland.....	211
16.2	Norge.....	213
17	Överväganden och förslag.....	215
17.1	Reformbehovet	215
17.2	Gränserna för den tillåtna e-handeln	216
17.2.1	Lagtekniska gränsdragningsproblem	217
17.2.2	Allmänna alkoholpolitiska överväganden	220
17.2.3	Sammanfattande slutsatser	222
17.3	Hur ska tillsynen inriktas?	223
17.3.1	Vilka alkoholrättsliga regler kan ligga till grund för en tillsynsreglering?	223
17.3.2	Vilka förfaranden kan bli föremål för tillsyn enligt alkohollagens regler?	224
17.3.3	Den begreppsmässiga utlämnandeproblematiken	224
17.3.4	Ett straffsanktionerat förbud mot att i vissa fall leverera alkoholdrycker	225
17.3.5	Ett förtydligt förvissandekrav	226
17.3.6	Andra begränsningar för leveransen?	226

17.4	Hur ska tillsynen organiseras?	228
17.5	Hur ska tillsynsobjekten identifieras?	229
17.5.1	Införandet av en anmälningsskyldighet	229
17.5.2	Hur ska anmälningarna hanteras?	231
17.5.3	Anmälningarnas innehåll	232
17.6	Innehållet i tillsynen	233
17.6.1	Egenkontroll	233
17.6.2	Kontrollköp	234
17.6.3	Införandet av en skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål	235
17.6.4	Införandet av en möjlighet till avgiftsuttag	236
17.7	Hur ska överträdelser av den föreslagna ordningen sanktioneras?	236

IV Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentar

18	Ikraftträdande	241
18.1	Ikraftträdande	241
18.1.1	Lagändringarna på marknadsföringsområdet	241
18.1.2	Övriga lagändringar	241
19	Konsekvensanalys	243
19.1	Kraven på redovisning av förslagets konsekvenser	243
19.2	Konsekvenser av utredningens förslag	245
19.2.1	Regleringen av yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner	245
19.2.2	De föreslagna förändringarna på marknadsföringsområdet	248
19.2.3	Övrigt	252
20	Författningskommentar	255
20.1	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	255
20.2	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)	258

20.3	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	258
20.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut...	268
20.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket	268
20.6	Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	269

Särskilt yttrande 271

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2012:43	275
2	Kommittédirektiv 2012:132	289
3	Marknadsföring av alkoholdrycker (Markör Marknad & Kommunikation AB)	291

Förkortningar

AGM	Alkoholleverantörernas granskningsman
AL	Alkohollagen (2010:1622)
bet.	betänkande
dir.	kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
ESA	EFTA Surveillance Authority
EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt
FHI	Statens folkhälsoinstitut
FHIFS	Statens folkhälsoinstituts författningssamling
ICC	International Chamber of Commerce
IQ	IQ-initiativet AB
IRM	Institutet för reklam- och mediestatistik
JO	Justitieombudsmännen (Riksdagens ombudsmän)
KO	Konsumentombudsmannen
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling

LAS	Lagen (1994:1564) om alkoholskatt
LPK	Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter
MD	Marknadsdomstolen
MFL	Marknadsföringslagen (2008:486)
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I.
prop.	proposition
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
skr.	skrivelse från regeringen till riksdagen
SoRAD	Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
UNF	Ungdomens nykterhetsförbund
WHO	World Health Organization
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Utredningens uppdrag m.m.

Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå åtgärder som kan bidra till en effektivare tillsyn av reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker och tobak samt lämna förslag om hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker – utifrån nu gällande regler – ska bedrivas och hur ålderskontrollen i samband med sådan handel ska säkerställas. Utredningen har därutöver särskilt till uppgift att kartlägga omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter samt omfattningen och metoderna för barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv.

Marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak

Den genomförda kartläggningen

Den kartläggning som vi har genomfört visar otvetydigt att marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat närmast lavinartat under de senaste åren, både i fråga om medieinvesteringar och när det gäller spridningsvägar. Kartläggningen visar också att marknadsföringen av såväl alkohol- som tobaksprodukter har bytt skepnad. En av de mer påtagliga trenderna som blottlagts under kartläggningen är att marknadsföringsinsatser tas vidare till de sociala medierna. Det förhållandet att reklambudskap och andra marknadsföringsåtgärder i de sociala medierna i flera fall anspelar på populära ungdomsmiljöer ger naturligtvis anledning att ifrågasätta motiven bakom sådana åtgärder. Med hänsyn till barn och ungdomars överrepresentation i dessa medier kan också lämpligheten, och i vissa fall lagligheten, av att överhuvudtaget marknadsföra

alkoholdrycker i sådana kanaler ifrågasätts. Att barn och ungdomar de facto exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i en inte obetydlig omfattning står under alla förhållanden klart.

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

Formerna för tillsynsarbetet

I mångt och mycket kan det hävdas att den nuvarande regleringen av marknadsföringen av alkohol och tobak i och för sig är tillräcklig, men att den inte tillämpas i den utsträckning eller på det sätt som krävs för att möta det behov av tillsyn som de senaste årens utveckling har aktualiserat. Förutsättningarna för ett reformerat tillsynsarbete i detta avseende aktualiserar emellertid frågor om verksamhetsprioritering och resurstilldelning. Det närmare behovet av – och lämpliga formerna för – ett effektivt tillsynsarbete måste sålunda primärt göras utifrån andra utgångspunkter än de som hitintills har gällt. Detta är i första hand en fråga om resursfördelning och verksamhetsprioritering och inte en fråga om ytterligare lagstiftning. Vi har emellertid identifierat ett antal åtgärder som enligt vår mening kan bidra till en bättre fungerande och effektivare tillsyn av marknadsföringen av alkohol och tobak.

Vi bedömer inte att en genomgripande förändring av den nuvarande fördelningen av tillsynsansvaret mellan Konsumentverket/Konsumentombudsmannen och Statens folkhälsoinstitut skulle bidra till en effektivare tillsyn. Vi föreslår emellertid att det i dag splittrade tillsynsansvaret över tobaksförpackningars utformning bör läggas på en och samma myndighet, nämligen Statens folkhälsoinstitut samt att den operativa tillsynen i detta avseende ska bedrivas av kommunerna. Därutöver föreslår vi samarbetet mellan Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut formaliseras

genom införandet av en löpande samrådsskyldighet. Denna syftar i huvudsak till att strukturera de sporadiska kontakter som i dag förekommer mellan myndigheterna samt tillgodose det uttalade behovet ett närmare myndighetsöverskridande samarbete i olika alkohol- och tobaksrelaterade frågor.

Konsumentombudsmannen får möjlighet att ingripa direkt

Vi bedömer att de sanktionsmöjligheter som lagstiftningen i dag erbjuder vid överträdelse av marknadsföringsreglerna i alkohollagen respektive tobakslagen är ändamålsenliga, men att sanktionssystemet inte i tillräcklig grad tillgodoser behovet av skyndsamma ingripanden. Mot den bakgrunden föreslår vi att Konsumentombudsmannen ska ges en utökad möjlighet att självständigt förbjuda en näringsidkare vars marknadsföring strider mot marknadsföringsreglerna i alkohollagen respektive tobakslagen att fortsätta med denna. Till skillnad från i dag ska alltså en talan i Marknadsdomstolen inte behöva väckas för att få till stånd ett vitessanktionerat förbud. Konsumentombudsmannens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Möjlighet till marknadsstörningsavgift i vissa fall

I ljuset av marknadsföringens ökade exponering gentemot barn och ungdomar är den nuvarande lagstiftningens möjligheter att ingripa inte fullt tillräckliga. Vi anser att marknadsföringsåtgärder som riktar sig särskilt till eller skildrar barn och ungdomar utgör ett sådant särskilt klandervärt beteende som motiverar att en starkare sanktion kopplas till den skyddsregel som finns i dag. Vi föreslår därför att överträdelse av denna skyddsregel ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

När det gäller alkohollagens materiella bestämmelser om marknadsföring bedömer vi att dessa framstår som i huvudsak tydliga och kompletta. Några egentliga tillsynsproblem har, såvitt vi har erfarit, inte kunnat hänföras till dessa. På ett mer allmänt plan anser vi dock att de i dag teknikrelaterade skillnaderna beträffande tillåtligheten av – och förutsättningarna för – viss marknadsföring är otillfredsställande, eftersom ett enhetligt och konsekvent regelsystem utgör en viktig förutsättning för att effektiv tillsyn ska kunna be-

drivas. Vi föreslår därför att det nuvarande förbudet mot att i tryckta skrifter använda kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, liksom kravet på att i sådana annonser informera om alkoholens skadeverkningar, ska utvidgas till att gälla även för tidningar som ges ut på internet.

E-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter

Den legala gränsdragningsproblematiken

Vi har uppmärksammat att de regler som i dag möjliggör privatinförsel av alkoholdrycker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand sedan flera år tillbaka ger upphov till tolkningssvårigheter, vilka i sig medför osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och förfaranden som förekommer bland de aktörer som har etablerat sig på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Vi anser att det finns starka legalitets- och förutsebarhetsskäl att se över alkohollagstiftningen med utgångspunkten att reglera gränserna för vilken typ av åtgärder som ska vara tillåtna vid och e-handel och hemleverans till konsument och – i den mån olika förfaranden ska falla inom de lagliga gränserna – bestämma de närmare förutsättningarna och villkoren för sådan verksamhet. Nuvarande uppdrag är emellertid i denna del begränsat till frågan hur tillsynen ska bedrivas. En sådan generell översyn ryms alltså inte inom det nuvarande uppdraget, utan måste göras utifrån andra utgångspunkter och därmed ske i ett annat sammanhang.

Ett nytt system för tillsyn med anmälningsskyldighet och egenkontroll

Vi föreslår att verksamheter som innefattar yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner ska underkastas en anmälningsskyldighet till vilken ska knytas krav på egenkontroll. Genom att en straffsanktion kopplas till anmälningsskyldigheten kommer en anmälan att utgöra en nödvändig förutsättning för att få yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner. Den föreslagna ordningen

är alltså i detta avseende ämnad att fungera på samma sätt som en tillståndsordning.

Vi bedömer att Statens folkhälsoinstitut har bäst förutsättningar att svara för en samlad central tillsyn av den föreslagna regleringen och vi föreslår att den operativa tillsynen över den anmälningspliktiga leveransverksamheten bör bedrivas på samma sätt som när det gäller den i dag anmälningspliktiga detaljhandeln med folköl, dvs. i praktiken av kommunerna. Kommunerna ska ges en möjlighet att tillgripa administrativa sanktioner för i de fall föreslagna reglerna inte följs.

I syfte att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att kunna bedriva effektiv tillsyn på ett annars svårkontrollerat område förslås vidare att bestämmelser ska införas i alkohollagen, vilka innebär att myndigheterna får genomföra kontrollköp för att kontrollera att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten genomför ett för näringsidkaren dolt köp i syfte att kontrollera om näringsidkaren eller dennes företrädare eller personal förvissas sig om kundens ålder, t.ex. genom legitimationskontroll, i samband med leveransen. Ett sådant köp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg, men tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört köp underrätta näringsidkaren om detta.

Ett förtydligande av alkohollagens utlämnandeförbud

Vi bedömer att leveransen utgör det led i e-handeln som utifrån det nuvarande regelverket kan göra till föremål för tillsyn. I syfte att undvika tolkningsproblem som alkohollagens nuvarande terminologi kan ge upphov till föreslår vi att det nuvarande förbudet mot att i vissa situationer lämna ut alkoholdrycker, samt kravet på att vid utlämnande av alkoholdrycker förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder, ska förtydligas så att det tydligt omfattar även den som levererar sådana drycker.

Konsekvenser

De eventuella merkostnader som den föreslagna ordningen med anmälningspliktig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner kan ge upphov till för kommunerna föreslås kunna finansieras genom att kommunerna ges möjlighet att ta ut en tillsynsavgift. Vi bedömer att detta förslag – och förslagen i övrigt – endast kommer att få marginella konsekvenser för de övriga tillsynsmyndigheterna och rättsväsendet. Något behov av resurstillskott bedöms därför inte föreligga.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581) att 19, 19 a, 20 och 25 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Den centrala tillsynen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller

a. lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtna enbart för personal, och

b. lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § skall tillämpas,

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a. miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal,

b. lokaler som avses i 4 §,

c. varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§

c. varningstexter m.m. enligt 9, 9 a, 10 och 11 §§,

d. handel m.m. enligt 12–12 d §§,

e. produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§, och

f. uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 18 b §, samt

3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 9 a § eller 14–14 b §§.

3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 14–14 b §§.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

¹ Senaste lydelse 2010:682.

19 a §²

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen,
2. kommunen när det gäller
 - a. de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,
 - b. bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ på försäljningsställen, och
 - c. bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen, och
3. kommunen och polismyndigheten när det gäller bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 d §§.

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt första stycket 2 och 3. Länsstyrelsen ska

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och
2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

20 §³

Statens folkhälsoinstitut får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 9, 10, 11 och 16–18 §§ eller med stöd av dem meddelade föreskrifter *skall* följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 19 a § får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *skall* följas.

Statens folkhälsoinstitut får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 9, 9 a, 10, 11 och 16–18 §§ eller med stöd av dem meddelade föreskrifter *ska* följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 19 a § får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *ska* följas.

Utan hinder av vad som sägs i 28 och 47 §§ marknadsförings-

² Senaste lydelse 2012:264.

³ Senaste lydelse 2005:369.

lagen (2008:486) får Konsumentombudsmannen meddela förbud som anges i 23 § marknadsföringslagen och som behövs för att bestämmelserna i 14–14 b §§ denna lag ska följas.

I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Vitet får inte förvandlas.

25 §⁴

Beslut som en kommun har fattat enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket, eller 21 §, *som Konsumentombudsmannen meddelat med stöd av 20 § tredje stycket*, eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

⁴ Senaste lydelse 2010:682.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §⁵

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

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

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

- 14 § första stycket 2 eller 3 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 tobakslagen (1993:581),
- 7 kap. 3 § alkohollagen – 7 kap. 1 § andra stycket eller (2010:1622), 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket samt 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

⁵ Senaste lydelse 2010:1632.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622)

dels att 3 kap. 7 och 8 §§, 7 kap. 4, 7 och 8 §§, 8 kap. 10 §, 9 kap. 2, 3, 6, 7 och 19 §§, 10 kap. 1 § och 11 kap. 9 § samt rubriken till 5 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 6 § samt 9 kap. 14 a § och 15 a § av följande lydelse,

dels att det i lagen närmast före 5 kap. 6 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Alkoholdrycker får inte säljas *eller annars* lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Alkoholdrycker får inte säljas, lämnas ut *eller annars levereras* till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Servering av alkoholdrycker får ske till den som har fyllt 18 år.

8 §

Alkoholdrycker får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut *eller levereras* till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut *eller levereras* om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

Den som lämnar ut *eller levererar* alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

5 kap. Detaljhandel

5 kap. Detaljhandel *m.m.*Yrkesmässig leverans av
alkoholdrycker till privatpersoner

5 kap.

6 §

En näringsidkare får inte yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner utan att först ha anmält leveransverksamheten till den kommun där näringsidkaren har sitt säte eller, om säte saknas i landet, Stockholms kommun.

Näringsidkaren ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över verksamheten och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan enligt första stycket ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

7 kap.

4 §

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

Vad som sägs i första stycket gäller även när en redaktion för en periodisk skrift tillhandahåller

allmänheten information ur en databas på sätt som anges i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.

7 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom 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, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Vad som sägs i första stycket gäller även när en redaktion för en periodisk skrift tillhandahåller allmänheten information ur en databas på sätt som anges i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

8 §

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

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

8 kap.

10 §

Ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen.

Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl.

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl *eller yrkesmässig leverans av alkohol-drycker till privatpersoner.*

Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om serveringstillstånd.

9 kap.

2 §

Kommunen och polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkohol-drycker.

Kommunen och polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

Kommunen och polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl *och yrkesmässiga leveranser av alkohol-drycker till privatpersoner.*

Kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen.

3 §

För tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. finns det särskilda regler i marknadsföringslagen (2008:486). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsstället, utövas också av kommunen. För kommunens tillsyn gäller inte 7 kap. 8 §.

Utan hinder av vad som sägs i 28 och 47 §§ marknadsföringslagen (2008:486) får Konsumentombudsmannen meddela förbud som anges i 23 § marknads-

föringslagen och som behövs för att bestämmelserna i 7 kap. denna lag ska följas.

Ett förbud enligt andra stycket ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

6 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt denna lag ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra ärenden som avser

1. åtgärd enligt 3 kap. 10 §,
2. meddelande av serveringstillstånd enligt 8 kap. 1 §,
3. meddelande av erinran eller varning enligt 9 kap. 17 §,
4. återkallelse av serveringstillstånd enligt 9 kap. 18 §, eller
5. meddelande av *försäljningsförbud* enligt 9 kap. 19 §.

7 §

En kommun som har fattat ett beslut i ett ärende enligt denna lag ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och den polismyndighet som berörs av beslutet.

Om beslutet avser de särskilda bestämmelserna om marknadsföring ska en kopia av beslutet också sändas till Konsumentverket.

En kommun som har mottagit en anmälan enligt 5 kap. 6 § första stycket ska skicka en kopia av anmälan till Statens folkhälsoinstitut.

En kommun ska utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant bevis ska innehålla.

14 a §

Den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner är skyldig att till tillsynsmyndigheten lämna de upp-

gifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över verksamhet enligt denna lag.

15 a §

För kontroll av att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner förvisar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 § första stycket får tillsynsmyndigheten genomföra kontrollköp.

Kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg.

Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

19 §

Föranleder detaljhandel med eller servering av folköl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller om bestämmelserna i denna lag inte följs, får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning.

Kommunen får förbjuda den som vid yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner inte följer bestämmelserna i denna lag att fortsätta med verksamheten eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning.

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

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande enligt *denna paragraf*. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun där det företag som bedriver försäljningen har sitt säte eller där den person som bedriver försäljningen har sitt hemvist. Om personen inte har hemvist inom landet beslutar Stockholms kommun.

Ett förbud enligt första *eller andra* stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver *verksamheten* fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande enligt *första stycket*. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun där det företag som bedriver försäljningen har sitt säte eller där den person som bedriver försäljningen har sitt hemvist. Om personen inte har hemvist inom landet beslutar Stockholms kommun.

Den kommun där näringsidkaren har sitt säte beslutar om ingripande enligt andra stycket. Saknar näringsidkaren säte i landet, beslutar Stockholms kommun.

10 kap.

1 §

Statens folkhälsoinstitutets eller en kommuns beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Statens folkhälsoinstitutets, *Konsumentombudsmannens* eller en kommuns beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

11 kap.

9 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, *eller* vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 3 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som

1. förvarar alkoholdryck i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket,

2. tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket,

3. säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 §, *eller*

4. serverar alkoholdrycker i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer, lämnar ut *eller levererar* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, *eller* vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 3 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

3. säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 § *första stycket*,

4. yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 § *andra stycket* eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 6 § *första stycket, eller*

5. serverar alkoholdrycker i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Denna lag träder i kraft den

⁶ Senaste lydelse 2012:205.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsainstitut

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsainstitut att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 3 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Myndigheten ska löpande samråda med Konsumentverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.

Denna förordning träder i ikraft den

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska

1. stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation,

2. löpande samråda med Finansinspektionen och Läke- 2. löpande samråda med
medelsverket på de områden där Finansinspektionen, *Statens folk-*
myndigheterna har ett gemen- *hälsoinstitut och* Läkemedels-
samt tillsynsansvar, och verket på de områden där myn-
digheterna har ett gemensamt
tillsynsansvar, och

3. samråda med Socialstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937).

Denna förordning träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs i fråga om alkoholförordningen (2010:1636) att 4 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 5 kap. 5 § samt 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen (2010:1622),

2. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen,

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

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

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

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

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

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

Statens folkhälsoinstitut får, i andra fall än vad som anges i 3 § andra stycket, meddela föreskrifter om vem som utöver vad som

Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 5 kap. 5 eller 6 § samt 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen (2010:1622),

2. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen,

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

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

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

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

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

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

Statens folkhälsoinstitut får, i andra fall än vad som anges i 3 § andra stycket, meddela föreskrifter om vem som utöver vad som

anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit (6 kap. 10 § 1 alkohollagen).

	14 §
Informationstext som avses i 13 § ska	Informationstext som avses i 13 § ska
1. <i>tryckas</i> med typsnitt Helvetica i fet stil,	1. <i>utformas</i> med typsnitt Helvetica i fet stil,
2. <i>tryckas</i> med en typsnittsstorlek som medför att texten täcker största möjliga andel av det område som reserverats för den,	2. <i>utformas</i> med en typsnittsstorlek som medför att texten täcker största möjliga andel av det område som reserverats för den,
3. återges i svart färg på vit botten,	
4. centreras på den yta där den <i>trycks</i> ,	4. centreras på den yta där den <i>förekommer</i> ,
5. omges av en svart ram som inte inkräktar på det område som reserverats för informationstexten,	
6. täcka minst tjugo procent av annonsens yta, och	
7. placeras horisontellt och på ett sätt som gör den lätt läsbar.	

Vad som sägs i första stycket 6 gäller endast för 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.

Denna förordning träder i kraft den

I

Inledning

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Vårt uppdrag består av flera olika delar och sträcker sig över flera rätts- och sakområden. Det övergripande syftet med vårt arbete är föreslå åtgärder som kan bidra till en effektiv tillsyn inom områdena marknadsföring av alkoholdrycker och tobak respektive e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker. Rent schematiskt kan således uppdraget delas in i en marknadsföringsdel och en e-handelsdel.

Uppdraget i marknadsföringsdelen innefattar också en självständig kartläggningsdel. Vi ska därvid kartlägga dels omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter, dels omfattningen av barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv samt de metoder som används. I enlighet med de skäl som redovisas närmare i avsnitt 10.1.1 har vi låtit tobaksprodukter omfattas av det första ledet i kartläggningsuppdraget. Vi har alltså – i den utsträckning det låtit sig göras – valt att kartlägga omfattningen, inriktningen och formerna även av tobaksmarknadsföring.

I marknadsföringsdelen har vi vidare att – utifrån den tekniska utvecklingen – analysera förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak och vid behov lämna förslag på hur den centrala tillsynen kan effektiviseras. Till uppdraget i denna del hör också att lämna förslag på åtgärder som minskar risken för att barn och ungdomar exponeras för lagstridig marknadsföring av alkoholdrycker via digitala medier. Vi har i denna del att förhålla oss till de begränsningar som anges i direktiven, nämligen att vi inte får föreslå åtgärder som inskränker de marknadsföringsmöjligheter som finns i dag eller

åtgärder som inskränker barn och ungdomars möjligheter att använda sig av digitala medier.

I e-handelsdelen ska vi, för samtliga aktörer som bedriver e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter, utreda och lämna förslag på hur tillsyn av denna handel bör bedrivas och hur ålderskontrollen ska säkerställas. Uppdraget inskränker sig alltså i denna del till att utifrån nuvarande regelverk föreslå ett system för tillsyn.

Regeringens direktiv (dir. 2012:43) och tilläggsdirektiv (dir. 2012:132) bifogas som bilaga 1 respektive 2 till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

Vi har genomfört sex protokollförda sammanträden. Utöver dessa sammanträden har den särskilde utredaren och utredningssekreteraren träffat Konsumentverket, Alkoholleverantörernas Granskningsman, Systembolaget AB och Statens folkhälsoinstitut särskilt för diskussion avseende enskilda sakfrågor.

På organisationernas begäran har den särskilde utredaren och utredningssekreteraren också sammanträffat med representanter för organisationerna A Non Smoking Generation, IOGT-NTO och Ungdomens nykterhetsförbund.

När det gäller genomförandet av vårt kartläggningssuppdrag hänvisar vi till redovisningen i avsnitt 10.1.3.

2.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet består, vid sidan av författningsförslagen i kapitel 1, av fyra delar.

Den första delen innehåller, utöver förevarande kapitel, en redogörelse för de politiska utgångspunkter som ligger till grund för våra överväganden (kapitel 3), liksom en redogörelse för några allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering (kapitel 4). Den inledande delen avslutas med en beskrivning av några centrala begrepp (kapitel 5).

Den andra delen behandlar marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. Efter en genomgång av gällande regler för marknadsföring (kapitel 6) behandlas den marknadsrättsliga lagstiftningens territoriella räckvidd (kapitel 7). Därefter följer en genomgång av

tillsyns- och sanktionssystemen (kapitel 8 respektive 9). I kapitel 10 redovisas den genomförda kartläggningen. Den andra delen av betänkandet avslutas med en redogörelse för våra överväganden och förslag i denna del (kapitel 11).

I den tredje delen av betänkandet behandlas e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker. Denna del inleds med en redogörelse för alkohollagens allmänna bestämmelser om försäljning (kapitel 12). Därefter behandlas i kapitel 13 den nuvarande regleringen avseende möjligheten till privatinförsel av alkoholdrycker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. I kapitel 14 beskrivs de relevanta tillsyns-, kontroll- och sanktionsbestämmelserna. Kapitel 15 innehåller en beskrivning av den handel med alkoholdrycker som idag förekommer på den svenska e-handelsmarknaden. Därefter följer en komparativ beskrivning av e-handelsregleringarna i Norge och Finland (kapitel 16). Betänkandets tredje del avslutas med en redogörelse för våra överväganden och förslag i denna del (kapitel 17).

I den fjärde och sista delen av betänkandet behandlas frågor om ikraftträdande (kap. 18) och konsekvenserna av våra förslag (kap. 19). Denna del avslutas med författningskommentarer (kap. 20).

3 Några politiska utgångspunkter

3.1 Alkoholpolitiska utgångspunkter

Målet med den svenska alkoholpolitiken är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. Denna ståndpunkt fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag (prop. 1976/77:108, bet. SkU40, rskr. 231). Regeringen anförde att en ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalkonsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag på alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen. Målet för den svenska alkoholpolitiken har inte i grunden förändrats genom åren. I den senaste propositionen på alkoholområdet, En ny alkohollag (prop. 2009/10:125 s. 55), anför regeringen bland annat följande.

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang.

En bärande tanke i alkoholpolitiken har alltsedan 1900-talets början varit desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. I propositionen Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker (prop. 1993/94:136) uttalade regeringen i detta avseende bl.a. följande.

Principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen har enligt regeringens uppfattning fortsatt giltighet och är en betydelsefull grundsats när staten skall utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker.

Av förarbetena till alkohollagen (2010:1622) framgår att detaljhandelsmonopolet, vid sidan av alkoholskatten, är det viktigaste verktyget för att nå den svenska alkoholpolitikens mål (prop. 2009/10:125 s. 86). Detaljhandelsmonopolets alkoholpolitiska syfte och kontrollfunktion kommer till tydligt uttryck i ägardirektivet till Systembolaget där det går att läsa följande.

Systembolaget innehar i Sverige ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett alkoholpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet. Denna begränsning kommer till stånd genom att bolaget enligt alkohollagen (1994:1738) och avtalet mellan bolaget och staten dels har kontroll över butiksetableringar och öppettider, dels ser till att alkoholdrycker inte lämnas ut till personer som är under 20 år eller är märkbart påverkade eller då det finns anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

I propositionen Vissa alkoholfrågor, m.m. konstaterades att ändrade förutsättningar i och med EU-medlemskapet, men också andra omvärldsförändringar, krävde vissa anpassningar av den svenska alkoholpolitiken. Regeringen anförde bland annat följande (prop. 1998/99:134, s. 84).

Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår efter Sveriges tillträde till EU och har av EG-domstolen befunnits vara förenligt med EG-rättens regler om fri rörlighet för varor. Förutsättningarna för detta är att monopolet fungerar icke-diskriminerande. Anledningen till att Sverige i förhandlingarna med EU drev bibehållandet av detaljhandelsmonopolet så kraftfullt var övertygelsen om att ett statligt detaljhandelsmonopol är ett av de viktigare medlen för att begränsa alkoholskadornas utveckling och inte minst viktigt när det gäller skyddet av ungdomen. Ålderskontrollen fungerar bäst i detaljhandelsmonopolets regi. Därför var det viktigt att behålla detta monopol i det nya EU-systemet. Detta argument var inte alls lika bärkraftigt när det gällde de övriga monopolerna, dvs. import-, export-, tillverknings- och parti-handelsmonopolerna, som Sverige valde att ge upp redan i samband med EU-inträdet.

3.2 Tobakspolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för den svenska tobakspolitiken är att motverka tobaksbrukets medicinska skadeverkningar genom en minskning av tobaksbruket. Detta övergripande mål är uppdelat i nationella etappmål, vilka är vägledande för regeringens satsningar på tobaksområdet (jfr prop. 2009/10:207 s. 10 och prop. 2010/11:47 s. 23). För närvarande gäller följande uppställda etappmål:

- en tobaksfri livsstart från år 2014,
- en halvering till år 2014 av antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa,
- en halvering till år 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest, och
- att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning.

Ett av tobakslagens (1993:581) viktigaste syften är att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende. Syftet med införandet av bestämmelsen om 18-årsgräns för försäljning av tobaksvaror var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan, dvs. syftet är att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende (se prop. 1995/96:228 s. 16 ff.).

De viktigaste bakomliggande bestämningsfaktorerna för tobaksbruk är tillgänglighet, pris och social acceptans. Det svenska tobaksförebyggande arbetet vilar på fyra grundpelare och inriktas på åtgärder för att minska efterfrågan på och tillgången till tobak (Statens folkhälsoinstitut, 2011; Statens folkhälsoinstitut, 2010a):

1. Lagstiftning och andra regleringsåtgärder samt information om och tillsyn av tobakslagen. Exempel på åtgärder är: rökfria miljöer, reklamförbud och varningstexter- och bilder samt åldersgräns för tobaksinköp, en aktiv prispolitik och policys om tobaksfritt med mera.
2. Information och utbildning om tobak som ett regelbundet inslag i många verksamheter, till exempel inom skol- och utbildningsväsendet samt hälso- och sjukvården.
3. Kunskapspridning och opinionsbildning som stödjer och förklarar tobakspolitiken.

4. Tillgång till tobaksavvänjning inom hälso- och sjukvården, samt information och läkemedel för avvänjning.

I Folkhälsopolitisk rapport 2010 föreslår Folkhälsoinstitutet först och främst fyra åtgärder för att minska tobaksbruket:

1. höjd tobaksskatt,
2. lagstiftning om totalt marknadsföringsförbud för tobaksprodukter inklusive exponeringsförbud,
3. lagstiftning om fler rökfria miljöer och stöd till framtagning av policyer, och
4. ökad tillgänglighet till tobaksavvänjning.

3.3 Strategier

I mars 2011 antog riksdagen en samlad strategi för ANDT-politiken¹ (prop. 2010/11:47). Syftet är att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser ska genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015. Det gemensamma övergripande målet för ANDT-politiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk. Målet innebär en nolltolerans mot narkotika och dopning, att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak samt att förhindra all skadlig alkoholkonsumtion, bl.a. genom att minska konsumtionen och skadliga dryckesvanor. ANDT-politiken består av sju långsiktiga mål, vilka anger inriktningen för ANDT-arbetet:

1. Tillgång till narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak ska minska.
2. Barn ska skyddas mot skadliga effekter orsakade av alkohol, narkotika, dopning eller tobak.
3. Antalet barn och unga som börjar använda narkotika och dopningsmedel eller debuterar tidigt med alkohol eller tobak ska successivt minska.

¹ Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak.

4. Antalet personer som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska.
5. Personer med missbruk eller beroende ska ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.
6. Antalet döda och skadade på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska.
7. En folkhälsobaserad och restriktiv syn på ANDT inom EU och internationellt.

De långsiktiga målen är ständigt aktuella och har inte någon bortre tidsgräns. Till de långsiktiga målen har knutits ett antal prioriterade mål som ska uppnås under strategiperioden. Som ett prioriterat mål uppställs en effektiv och samordnad alkohol- och tobakstillsyn. Ett annat prioriterat mål är ökad kunskap om marknadsföring av alkohol och tobak via digitala medier, samt marknadsföringens effekter på konsumtionen. Målsättningen är att ta fram underlag för att utveckla och bedriva en effektiv tillsyn av marknadsföringen av alkohol- och tobaksvaror via digitala medier samt av utlandssänd reklam i TV, så att denna inte riktas till barn och ungdomar.

4 Allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering

4.1 Inledning

Tillsyn är ett demokratiskt verktyg. I grunden är tillsyn en förutsättning för upprätthållandet att de lagar och förordningar som beslutas av riksdagen och regeringen. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara säkra på att deras intressen tas till vara. Den tillsyn som genomförs ska också bidra till att lagar, förordningar och föreskrifter tolkas på ett enhetligt sätt i hela Sverige. Kärnan i tillsynen är att någon form av granskning görs, och att det finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra någon form av ingripande om det skulle behövas.

4.2 Några generella tillsynsproblem

Genom beslut den 21 september 2000 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62). Utredningen, som sedermera antog namnet Tillsynsutredningen, hade bl.a. till uppdrag att lämna förslag till hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare och effektivare.

Direktiven till utredningen byggde i allt väsentligt på en problembild som presenterats i ett antal utredningar om tillsyn som tidigare hade genomförts av i första hand Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Statskontoret. I direktiven konstaterades att det förelåg flera generella problem för vissa, men inte alla, tillsynsmyndigheter.

Flera exempel på generella brister och problem lyftes fram, vilka närmare behandlas nedan.

Tillsynsbegreppet är oklart och ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Oklarheten förstärks av att tillsynsarbetet i praktiken utförs på mycket olika sätt inom olika områden samt av att riksdag och regering inte använt entydiga begrepp där det förekommer definitioner.

Sambandet mellan tillsyn och sanktioner är inom vissa områden otydligt eller svagt när tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Det kan ibland röra sig om bristande tillgång till sanktioner för tillsynsmyndigheten. Ett inslag i denna problembild är att de tillgängliga sanktionerna ibland inte är anpassade till eventuella brister i tillsynsobjektets verksamhet.

Ansvarsförhållandena mellan olika tillsynsmyndigheter är komplexa och svåröverskådliga. Tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde kan ibland utövas av flera tillsynsorgan med överlappande eller motstridiga uppdrag. Samordningen mellan berörda tillsynsorgan kan ha brister i fråga om arbetsformer och metoder för tillsynen, vilket kan medföra olägenheter för tillsynsobjekten. Till detta kommer en ibland oklar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighetsnivå.

Resursfördelningen lyfts fram som ett problem. Inom flera tillsynsmyndigheter ges inspektioner och kontroller betydligt mindre resurser än information, rådgivning, utvecklingsinsatser etc. Tillsynen riskerar att bli enbart reaktiv, dvs. myndigheten utövar kontroll endast som ett led i behandlingen av en anmälan, om inte resurser avdelas för egeninitierade åtgärder.

Valet av kontrollmetoder sker ofta enligt gamla mönster eftersom det inte finns kunskap om hur en effektiv kontroll bör vara uppbyggd. Det saknas på många håll ett genomtänkt förhållningsätt till t.ex. företags och kommuners egentillsyn.

4.3 En vägledning för utformningen av en tillsynsreglering

Tillsynsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande, Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100), ett förslag om införandet av en allmän tillsynslag som skulle kunna

tillämpas på alla tillsynsområden i den mån inte särskilda skäl (t.ex. EG-rätten) motiverade särregleringar.

Tillsynsutredningens förslag föranledde inte några lagändringar. I december 2009 överlämnade dock regeringen en skrivelse till riksdagen, vilken hade sin utgångspunkt i bl.a. Tillsynsutredningens förslag. I skrivelsen, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79), redovisar regeringen generella bedömningar för hur tillsynsregler bör vara utformade. Regeringen uttalar också att skrivelsen är avsedd att vara ett stöd och en vägledning för kommande utredningar och lagförslag. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen (bet. 2009/10:FiU12). Nedan behandlas några av de bedömningar som regeringen redovisar i skrivelsen.

Tillsynsbegreppet

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. En tydligare och mer avgränsad användning av begreppet tillsyn för med sig att även innebörden av kringliggande begrepp kan behöva klargöras. Tillsyn bör vara synonymt med det som i dag inom vissa områden kallas "operativ tillsyn". En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. Begrepp som "central tillsyn", "regional tillsyn" och "lokal tillsyn" bör inte användas. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat mellan centrala myndigheter, regionala myndigheter och kommuner, bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt.

Samordning av tillsyn

För att underlätta för tillsynsobjekten bör tillsynsorganen samverka. Samtidigt ska tillsynsverksamheten bedrivas effektivt och samverkan ska inte vara kostnadsdrivande. Samordning innebär dock inte att tillsynsorgan ska gå utanför sina befogenheter eller utöva tillsyn inom andra områden än det egna. Det är viktigt för

förtroendet för tillsynen att det står klart för de objektsansvariga och allmänheten vilken myndighet som ansvarar för en viss tillsyn.

En tydlig organisation bör kompletteras med att något organ ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan benämnas tillsynsvägledning och bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen. En myndighet med ansvar för tillsynsvägledning bör framför allt finnas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsynen, utan där även länsstyrelser, kommuner och/eller enskilda tillsynsorgan har tillsynsuppgifter. Det är främst då som organisationen kan riskera att bli så komplex att löpande samordning behövs för att inte ansvarsförhållanden ska bli oklara. För varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen sålunda bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet bör även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen.

Samordningen inom ett tillsynsområde bör så långt som möjligt ske informellt genom kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen. Sådant samarbete kan även ges fastare former genom exempelvis överenskommelser. Även starkare former av samordning kan dock behövas, såsom en möjlighet för den samordnande myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter om tillsyn. Sådana föreskrifter bör behandla hur tillsyn ska bedrivas inom ett tillsynsområde där flera tillsynsorgan har ett ansvar.

Den statliga samordnande myndigheten inom ett tillsynsområde bör genom föreskriftsrätt kunna styra att tillsynsorgan upprättar tillsynsplaner. Myndigheten bör följa upp att detta sker. En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bl.a. målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan.

Nyanserade sanktioner

Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör därför kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet.

Tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden vid mindre allvarliga överträdelser. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan detta leda till att inget ingripande sker trots en konstaterad brist, eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd. En gemensam beteckning på ett sådant lindrigt ingripande kan vara anmärkning.

När en konstaterad brist är allvarlig bör verksamheten antingen kunna få sitt tillstånd återkallat eller, vid verksamhet som inte är tillståndspliktig, förbjudas. När det föreligger klara skäl för att återkalla ett tillstånd respektive att förbjuda en viss verksamhet, men där det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det föreligger särskilda skäl att underlåta detta, kan en lämplig form av ingripande vara att utfärda en varning.

Ett tillsynsorgan bör ha en möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall. Möjligheten att utforma föreläggandet för att kunna styra beteendet hos den objektsansvarige bör vara vitt och i princip ansluta till tillsynens omfattning. Föreläggandets utformning skapar möjligheter för tillsynsorganet att anpassa ett ingripande efter vad som är behövligt ur sektorslagens perspektiv. Ett åtgärdsföreläggande bör kunna förenas med vite.

Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

Egenkontroll

Tillsynsorganet bör ha möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet. En effektiv egenkontroll kan vara ett ändamålsenligt instrument i tillsynen. En sådan kontroll kan i vissa fall minska beroendet av att tillsynsorganen har kapacitet att utföra inspektioner av alla objekt. Egenkontrollen och tillsynsobjektens dokumentering av sina egenkontrollprogram kan vara ett hjälpmedel i tillsynsorganens granskning. Samtidigt bör egenkontrollen kunna underlätta för de objektsansvariga som följer reglerna.

5 Vissa begrepp

5.1 Marknadsföring

Enligt 3 § marknadsföringslagen (2008:486), MFL, förstås med marknadsföring reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter, inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare.

Någon begränsning av marknadsföringslagens tillämpning vad gäller vilka medier som kan komma till användning vid marknadsföring har inte gjorts. Marknadsföringslagen är således tillämplig även på marknadsföring som förekommer på internet (se t.ex. Marknadsdomstolen avgöranden MD 2000:8 och 2010:30).

5.2 Kommersiell annons

I 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) återfinns ett antal uttryckliga undantag från tryckfrihetsförordningens exklusiva tillämpningsområde. I den första punkten anges att vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons ska gälla utan hinder av vad som sägs i tryckfrihetsförordningen i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Den första punkten infördes år 1974 (prop. 1973:123, KU 23, KU 1974:2) och i förarbetena angavs hur begreppet kommersiell annons ska förstås (a. prop. s. 46 f.). Bestämmelserna och begreppet har senare kommenterats av Lagrådet (prop. 1999/2000:111 bilaga 4 s. 67 f.). Det ska vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons och därmed inte i t.ex. redaktionell text. Med kommersiell avses att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet ska vara sådant att det av innehållet framgår att

meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. Annonsmeddelandet ska vidare avse en näringsidkares verksamhet och en där tillhandahållen vara.

Undantaget omfattar alltså inte redaktionell text. Vad som utgör en annons avgörs inte av annonsens yttre form. Även textreklam kan därför utgöra en annons. Annonsen ska syfta till försäljning av de nämnda produkttyperna. Att annonsen är kommersiell i annat hänseende är inte tillräckligt. Om undantagets räckvidd, se NJA 2001 s. 319 (resningsärende rörande marknadsföring av snus). Om en annons härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att främja avsättningen av varan utgör annonsen inte en kommersiell annons.

I samband med införandet av den nuvarande alkohollagen (2010:1622) varigenom bildregeln i 7 kap. 5 § första stycket gjordes teknikneutral, uttalade regeringen beträffande marknadsföring på internet att vad som utgör en kommersiell annons bör avgöras i varje enskilt fall med beaktande av utformning, presentation och framför allt innehåll på respektive sida, eftersom det på en webbplats på en och samma sida kan förekomma såväl kommersiella texter som text och bild av redaktionell natur. Regeringen framhöll även att förutom marknadsföring via internet omfattas även annan marknadsföring av bestämmelsen, t.ex. produktblad eller banderoller och affischer som är avsedda att placeras på säljställe (prop. 2009/10:125 s. 91).

Det resonemang som förs i nämnda proposition är begränsat till distinktionen mellan kommersiellt innehåll och redaktionell text. Frågan om vad som utgör en annons behandlas inte närmare och denna fråga har inte heller behandlats i förarbetena till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. I doktrinen anges att en annons avser ett av annonsören betalt meddelande (se Hans-Gunnar Axbergers kommentar till Tryckfrihetsförordningen i Karnov, uppdaterad per den 1 juli 2012). I betänkandet Tobakskontroll i internationellt perspektiv konstateras också att med kommersiell annons menas huvudsakligen ett av annonsören betalt meddelande (SOU 2004:88 s. 51). Ett anammande av en sådan definition av begreppet annons, förefaller överensstämja väl med den innebörd som i dagligt tal läggs i uttrycket annons. Samtidigt kan konstateras att regeringens ovan nämnda uttalande antyder att begreppet kan ges en vidare innebörd. Vi återkommer till begreppet i avsnitt 11.5.

5.3 Periodisk skrift

Med periodisk skrift förstås enligt 1 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utges med minst fyra på särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt därtill hörande löpsedlar och bilagor. Begreppet periodisk skrift syftar till att skilja det som i dagligt tal kallas för tidning eller tidskrift från andra tryckta skrifter (böcker, broschyrer, kataloger, almanackor, affischer m.m.), som enligt tryckfrihetsförordningens terminologi är icke periodiska skrifter. Grundtanken är att skrifter som publiceras löpande och någorlunda regelbundet från tryckfrihetsrättslig synpunkt skall kunna behandlas på särskilt sätt, framför allt när det gäller tryckfrihetsansvaret.

Av den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår vidare att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen ska programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats.

De flesta större tidningsföretag tillhandahåller i dag material från de tryckta tidningarna i olika former av databaser. Tidningarnas webbplatser, som utgör databaser enligt yttrandefrihetsgrundlagens terminologi, innehåller vanligtvis ett urval av material som har funnits eller ska publiceras i papperstidningen, men inte sällan innehåller de även material som endast läggs ut på webbplatsen, t.ex. video- och ljudinspelningar. Normalt ligger äldre material kvar på webbplatsen lång tid efter att det först publicerades. Tidigare ansågs bilageregeln kunna gälla även då innehållet i periodiska skrifter tillhandahölls i sådana databaser som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan tolkning avvisades dock år 2003 av Högsta domstolen (se NJA 2003 s. 31).

5.4 Alkoholdrycker och tobak

Begreppet alkoholdryck definieras i 1 kap. 5 § alkohollagen (2010:1622), AL, som en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker.

Med ”tobak” eller ”tobaksvara” avses vara som till någon del innehåller tobak och som är avsedd att brukas som njutningsmedel (se prop. 1992/93:185 s. 50).

5.5 Barn och ungdomar

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket alkohollagen får marknadsföring av alkoholdrycker inte skildra eller rikta sig särskilt till barn eller ungdomar under 25 år. I det följande utgör sålunda 25-årsgränsen den yttre ramen för begreppets räckvidd. Samtidigt bör noteras att begreppet har en vidare eller snävare ram i några av de studier och undersökningar som presenteras i kapitel 10.

5.6 Digitala medier

I direktiven definieras digitala medier som internetbaserade medietjänster och andra nätverksbaserade medietjänster. Som exempel på en typ av nätverksbaserad medietjänst anges medietjänster inom mobiltelefoni där man använder t.ex. applikationer.

Digitala medier kan i enkelhet beskrivas som en form av elektroniska medier där data lagras i digital (i motsats till analog) form. Digitala medier behandlar visualisering, presentation, publicering, distribution och representation av de medier (text, bild, ljud, video, animering, etc.) som används. Någon skarp avgränsning av begreppet låter sig inte göras och är inte heller nödvändig i det sammanhang som är aktuellt för oss.

5.7 E-handel

Det finns inte någon klar eller allmängiltig definition av begreppet elektronisk handel och i direktiven preciseras inte heller begreppets närmare innebörd. OECD (Organisation for Economic Co-operation

and Development) menar att den engelska motsvarigheten till begreppet e-handel, "e-commerce", passar bäst som paraplybegrepp för att täcka in alla former av affärsaktiviteter som sker elektroniskt.

I regeringens skrivelse Elektronisk handel (skr. 1997/98:190) anges att begreppet elektronisk handel bör ges en vid definition där alla situationer av utväxlande av affärsinformation via olika former av telekommunikation inbegrips. Denna inställning har vidhållits vid senare tillfällen, t.ex. i regeringens proposition Ett informationshälle för alla (prop. 1999/2000:86), med den skillnaden att begreppet telekommunikation bytts ut mot elektronisk kommunikation.

EITO (European Information Technology Observatory) har tagit fram en liknande definition av e-handel. Fritt översatt lyder denna "kommersiell aktivitet över elektroniska nätverk, ofta över internet, som leder till köp eller försäljning av varor eller tjänster".

För vårt arbete är det inte nödvändigt med en skarpt avgränsad definition av begreppet e-handel. Det som täcks av vårt uppdrag är det lagliga utrymme för distanshandel med alkohol till konsument som faller utanför detaljhandelsmonopolets område. De närmare gränsdragningsproblem som detta i sig innebär redovisas utförligt i avsnitt 17.2.

II

Marknadsföring av alkohol och tobak

6 Gällande regler för marknadsföring

6.1 EU-rätten

På tobaksområdet finns två styrande gemensamma direktiv för medlemsstaterna. Det s.k. tobaksproduktdirektivet¹ innehåller gemensamma regler för tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror. Direktivet innehåller bestämmelser om bl.a. varningstexter och andra uppgifter som ska finnas på styckförpackningar med tobaksvaror.

Direktivet om tobaksreklam² förbjuder tobaksreklam i tidningar, radio och över internet samt innehåller förbud mot tobakssponsring av evenemang som är gränsöverskridande. De veckotidningar och tidskrifter som inte riktar sig till allmänheten, utan är avsedda för exempelvis yrkesverksamma inom tobaksindustrin, är dock undantagna från förbudet. Tidningar från länder utanför EU, vilka inte i första hand är avsedda för marknaden i EU, omfattas inte heller av förbudet.

Den 19 december 2012 presenterade EU-kommissionen ett förslag till reviderat tobaksproduktdirektiv. Det övergripande målet för revideringen av direktivet är en bättre fungerande inre marknad inom EU. Utgångspunkten för arbetet har enligt kommissionen varit att uppnå en hög grad av skydd för människors hälsa. Förslaget fokuserar på att färre unga människor ska börja använda tobaksprodukter samt på att stärka konsumentskyddet. Människor ska t.ex. få korrekt information om vilka konsekvenser tobaksbruket kan få för hälsan. Inom vissa områden (t.ex. tillåtna halter av tjära i tobaks-

¹ 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.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror.

produkter) föreslås inga nya regler. Inom flertalet andra områden föreslås dock betydande förändringar av nuvarande bestämmelser, t.ex. tillåta smaktillsatser i tobaksprodukter. Till detta föreslås direktivet även omfatta områden som tidigare inte omfattats av det nuvarande direktivet, t.ex. örtprodukter för rökning. Översynen av tobaksprodukt direktivet är inriktad på fem områden: 1) Rökfria tobaksvaror och en utvidgning av antalet produkter som omfattas (dvs. nikotinprodukter och örtprodukter för rökning), 2) förpackning och märkning, 3) ingredienser och tillsatser, 4) gränsöverskridande distansförsäljning och 5) spårbarhet och säkerhetsmärkning. När det gäller frågan om marknadsföring kan särskilt innebära förslaget bl.a. följande.

Alla cigarettpaket och paket med rulltobak måste ha hälsovarningar där text och bild kombineras. Hälsovarningarna ska täcka 75 procent av både fram- och baksida på paketet. Det får inte finnas någon reklam på paketet. Dagens information om tjära, nikotin och kolmonoxid anses missledande och ska ersättas med information på sidan av paketet som säger att tobaksrök innehåller över 70 cancerframkallande ämnen. Kommissionen framhåller också att medlemsländer om de vill får gå längre och införa helt standardiserade cigarettpaket, så kallad "plain packaging". Alla rökfria tobaksprodukter måste ha hälsovarningar på förpackningens fram- och baksida.

Det nya förslaget kommer att diskuteras i Europaparlamentet och ministerrådet. Det förväntas bli antaget 2014 och ska träda i kraft 2015 eller 2016.

Marknadsföring av alkoholdrycker är inte ett harmoniserat område inom EU, men det finns gemensamma regler som är allmänna till sin karaktär och som gäller oberoende av varutyp, exempelvis för vilseledande och jämförande reklam.³ Även för marknadsföring i samband med bl.a. e-handel finns vissa bestämmelser i det s.k. e-handelsdirektivet.⁴ Det finns också gemensamma regler kring förbud mot påståenden om bl.a. hälso- och näringseffekter för alkoholdrycker på förpackningar eller i marknadsföringen av livsmedel.⁵

Även när det gäller marknadsföring på den audiovisuella marknaden finns gemensamma minimiregler inom EU. För att under-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel.

lätta för tv-sändningar mellan medlemsländerna antogs år 1989 det s.k. TV-direktivet⁶. Direktivet utvidgades 2007 till att även omfatta beställtjänster⁷. I syfte att modernisera, mjuka upp och förenkla lagstiftningen om audiovisuellt innehåll ersattes den 10 mars 2010 nämnda direktiv av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, det s.k. AV-direktivet. Ändringen grundade sig på en ny definition av audiovisuella tjänster, oavsett sändningsteknik. För alkoholreklamens vidkommande innebär direktivet att sådan reklam inte får riktas till eller skildra minderåriga, ge intryck av att alkoholkonsumtion leder till social eller sexuell framgång eller ge ett negativt intryck av nykterhet.

6.2 Grundlagsregleringen

Som redogjorts för i avsnitt 5.2 har kommersiella annonser för alkoholdrycker och tobak uttryckligen undantagits från tryckfrihetsförordningens (TF:s) tillämpningsområde. Undantaget innebär alltså att det i vanlig lag kan meddelas föreskrifter om straffpåföljd och annan rättsverkan av överträdelse av ett förbud mot kommersiell alkohol- och tobaksreklam och om vem som ska göras ansvarig. Något hinder föreligger inte mot att låta annonsören träffas av en påföljd. Eftersom överträdelse av ett reklamförbud inte innebär tryckfrihetsbrott blir inte tryckfrihetsförordningens regler om tillsyn, åtal och rättegång tillämpliga. Detsamma gäller för kommersiella annonser som regleras av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), radio och andra tekniska upptagningar, eftersom också sådana annonser har undantagits från yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde (1 kap. 12 § första stycket YGL som hänvisar till 1 kap. 9 § TF).

⁶ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

6.3 Marknadsföringslagen

I marknadsföringslagen (2008:486), MFL, återfinns generella regler om marknadsföring som gäller oavsett vilken vara som marknadsförs. Lagen är sålunda tillämplig på marknadsföring av alkohol och tobak. I lagen uppställs en rad olika krav på hur marknadsföring ska utformas. I 5 § finns en generalklausul med det allmänna kravet att marknadsföringen ska stämma överens med god marknadsföringssed. Den är annars att anse som otillbörlig, om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (6 §). Sådan aggressiv marknadsföring som innefattar trakasserier, tvång, fysiskt våld, hot eller annat aggressivt påtryckningsmedel är att anse som otillbörlig om den på motsvarande sätt påverkar mottagaren (7 §). Detsamma gäller vilseledande marknadsföring (8 §). All marknadsföring ska utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och det ska också tydligt framgå vem som svarar för marknadsföringen. Detta gäller dock inte framställningar vars enda syfte är att skapa uppmärksamhet inför uppföljande framställningar (9 §). En näringsidkare får vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet (10 §). Detta gäller särskilt framställningar som rör t.ex. produktens utmärkande egenskaper, pris och leveransvillkor.

I marknadsföringslagen uppställs vidare förbud mot vilseledande köp erbjudanden, förpackningsstorlekar och efterbildningar (12–14 §). Särskilda villkor gäller för att vid marknadsföring av produkter använda uttrycken ”konkurs”, ”slutförsäljning”, ”utförsäljning”, ”realisation” eller något annat uttryck med motsvarande innebörd (15–17 §§) och särskilda krav ställs på jämförande reklam (18 §). Elektronisk post, telefax eller sådana uppringningsautomater eller andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som inte betjänas av någon enskild får, med vissa närmare angivna undantag, användas vid marknadsföringen bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand (19 §). Ett e-postmeddelande ska alltid innehålla en giltig adress till vilken mottagaren kan sända en begäran om att marknadsföringen ska upphöra (20 §) och ett sådant meddelande får inte uppmana mottagaren att besöka webbplatser vars marknadsföring strider mot 9 § eller 10 § tredje stycket (20 a §). Om en konsument/abonnent i

förväg aktivt har motsatt sig sådan marknadsföring på distans får sådana metoder inte användas (21 §).

Av den s.k. lagstridighetsprincipen följer slutligen att marknadsföring som innebär åsidosättande av annan lagstiftning än marknadsföringslagen som uppmanar till brott eller som skapar risk för olagligt beteende är att anse som oförenlig med god marknadsföringssed och kan förbjudas med stöd av generalklausulen i 5 § marknadsföringslagen (se prop. 2007/08:115 s. 77 och marknadsdomstolens avgöranden i t.ex. MD 2002:16, 2003:30 och 2004:17). Principen är så självklar och välförankrad i svensk rätt att det inte har ansetts nödvändigt att lagfästa den (prop. 1994:95/123 s. 43).

6.4 Alkohollagen

6.4.1 Bakgrund till nuvarande reglering

Före den 1 juli 1979 reglerades marknadsföringen av alkoholdrycker i viss utsträckning i lagen (1977:293) om handel med drycker. Bland annat föreskrevs i 7 § att all försäljning av alkoholdrycker skulle skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindrades och att den som tog befattning med försäljning av alkoholdrycker skulle se till att ordning, nykterhet och trevnad rådde på försäljningsstället. Partihandelsbolaget (Spritcentralen) och detaljhandelsbolaget (Systembolaget) var skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrevs på ett sätt som uppenbarligen stod i strid mot det i 7 § angivna syftet (16 § andra stycket). Lagen innehöll också förbud mot att lämna alkoholdryck som varuprov. Utöver detta gällde de generella bestämmelserna i marknadsföringslagen (1975:1418) också för alkoholreklam.

Den 1 juli 1979 trädde lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) i kraft. Genom lagen förbjöds användningen av marknadsföring av alkoholdrycker i kommersiella annonser i ljudradio- och TV-program. Detsamma gällde marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl genom kommersiella annonser i bl.a. periodiska skrifter.

Alkoholreklamlagen upphävdes den 1 januari 2000 och bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker fördes i princip oförändrade till över till alkohollagen (1994:1738). Samtidigt fördes

i alkohollagen in en särskild bestämmelse om att alkoholreklam inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar.

I den s.k. Gourmetdomen (Marknadsdomstolens avgörande MD 2003:5) förklarade Marknadsdomstolen att ett absolut förbud mot marknadsföring av alkoholhaltiga drycker i tidningar utgör handelshinder som strider mot EU:s principer om fri rörlighet för varor (domen behandlas under avsnitt 6.9). Till följd av domen inskränktes den 15 maj 2003 förbudet mot marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl till konsumenter i kommersiella annonser i periodiska skrifter till att avse alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Marknadsföringsreglerna skärptes ytterligare och blev mer detaljerade den 1 januari 2005.

Den 1 januari 2011 trädde den nu gällande alkohollagen (2010:1622), AL, i kraft. Bestämmelsen i alkohollagen som anger vad framställning i bild får innehålla vid kommersiell annonsering för alkoholdrycker utvidgades då till att så att den blev generellt tillämplig oavsett val av medium.

6.4.2 Nuvarande reglering

Särskilda bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker återfinns i 7 kap. alkohollagen. Reglerna innebär bl.a. att särskild måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter och reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande, eller som uppmanar till bruk av alkohol, får inte företas (7 kap. 1 § första stycket). Marknadsföring får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (7 kap. 1 § andra stycket).

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov (7 kap. 2 § första stycket) och vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva (7 kap. 2 § andra stycket). Det anses ligga i begreppet varuprov att det ska vara avsett för någon som har rätt att köpa varan direkt av tillverkaren eller partihandlaren. Livsmedelsbutiker och restauranger får således inte lämna varuprov till sina kunder (se prop. 1994/95:89 s. 90 och prop. 1998/99:134 s. 179).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte kommersiella annonser i radio- eller TV-program, innefattande TV-sändningar

över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696), användas (7 kap. 3 §).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får inte kommersiella annonser användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker (7 kap. 4 §). I princip gäller sålunda ett annonseringsförbud för spritdrycker i tryckta skrifter. Alkohollagsutredningen ansåg att skillnaderna i fråga om tillåtligheten av att överhuvudtaget annonsera om drycker med en alkoholstyrka över 15 volymprocent beroende på valet av medium kunde accepteras med hänsyn till att reklam för alkohol som sker i en dagstidning får anses ha en avsevärt större genomslagskraft än annan reklam (SOU 2009:22 s. 139). Regeringen uttalade i detta avseende att det, med hänsyn till att försäljning av alkohol över internet under vissa förutsättningar är tillåten, är rimligt att producenten också kan marknadsföra hela sortimentet av varor så länge kravet på måttfullhet uppfylls (prop. 2009/10:125 s. 91).

Alkohollagen innehåller vidare särskilda krav när det gäller utformningen av framställningar av bilder i kommersiella annonser (7 kap. 5 § första stycket). Dessa krav innebär att en framställning i bild endast får omfatta en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Som nämnts i föregående avsnitt utvidgades bestämmelsen i till att bli generellt tillämplig oavsett val av medium den 1 januari 2011. Som skäl för utvidgningen betonades internets ökade betydelse (prop. 2009/10:125, s. 91)

När det gäller 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, innehåller alkohollagen en storleksmässig begränsning av annonser (7 kap. 5 § andra stycket). Sådana annonser får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter. Begränsningen har utformats med hänsyn till tryckta tidningarnas tabloidformat. Vid annonsering i nämnda typer av skrifter föreskrivs vidare att annonser på ett tydligt sätt ska ange dryckens alkoholhalt men att den inte får framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap. Sådana annonser får inte heller strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande

med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper (7 kap. 5 § tredje stycket).

Alkohollagen innehåller vidare särskilda bestämmelser för annonsering av alkoholhaltiga lättdrycker. En annons för sådana drycker ska sålunda utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker (7 kap. 6 § första stycket). Denna begränsning gäller dock inte i fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten (7 kap. 6 § andra stycket) och bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker ska inte heller tillämpas i det fall detta är oskäligt (7 kap. 6 § tredje stycket).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom 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, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar. Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges och vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning (7 kap. 7 § första stycket). Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas (7 kap. 7 § andra stycket). Sådana föreskrifter har meddelats i 13–14 §§ alkoholförordningen (2010:1636). I 13 § alkoholförordningen föreskrivs vilka informationstexter som ska användas och i 14 § hur dessa ska utformas med avseende på bl.a. typsnitt, färg, placering och storlek.

6.5 Tobakslagen

6.5.1 Bakgrund till nuvarande reglering

På 1970-talet infördes viss lagstiftning om varningstexter och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt om begränsning av tobaksreklam. I maj 1988 tillsatte regeringen Tobaksutredningen, som i mars 1990 lämnade sitt betänkande Tobakslag (SOU 1990:29). Betänkandet låg till grund för regeringens proposition om tobakslag (prop. 1992/93:185). För marknadsföringens vidkommande innebar förslaget, som antogs av riksdagen, att dåvarande bestäm-

melser om tobaksreklam flyttades över till den nu gällande tobakslagen (1993:581) som trädde i kraft den 1 juli 1993.

Regeringen återkom i propositionen Vissa ändringar i tobakslagen (1993:581), prop. 1993/94:98, med förslag om rökfria skolgårdar och rätt till en rökfri arbetsmiljö. Propositionen innehöll också förslag om förbud mot tobaksannonser. Lagförslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1994.

I tobakslagen har även gjorts vissa förändringar för att genomföra det s.k. märkningsdirektivet.⁸ Det skedde genom propositionen Märkningsdirektivet om tobaksvaror (prop. 2001/02:162). Förslagen gällde främst skärpta bestämmelser om varningstexter och om högsta tillåtna halter av vissa beståndsdelar i cigaretttrök samt nya regler om rapportering av ingredienser. I propositionen fanns även förslag om förbud mot marknadsföring som ger intrycket att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra, liksom särskilda regler för smuggling. De föreslagna ändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 30 september 2002 (varningstexter, identifikation, ingredienser och inrapportering av uppgifter). Den 30 september 2003 infördes förbud mot marknadsföring av ”light”-cigaretter och motsvarande och den 1 januari 2005 trädde lagen (2000:1225) om straff för smuggling i kraft.

WHO:s världshälsoförsamling antog den 21 maj 2003 en ramkonvention om tobakskontroll. Konventionen har undertecknats av EU:s medlemsstater. Sverige undertecknade konventionen den 17 juni 2003. Konventionen ger stöd till enskilda länder att utveckla sin nationella lagstiftning och politik och är en regelsamling för de områden som påverkar tobakskonsumtionen. Ramkonventionen anger en minimistandard vilket gör det möjligt för enskilda länder att införa en strängare lagstiftning. I prop. 2004/05:118 Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m. föreslogs ett genomförande av tre internationella dokument:

1. WHO:s ramkonvention om tobakskontroll,
2. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror och

⁸ 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.

3. Ministerrådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektiv tobakskontroll.

I propositionen föreslogs bl.a. att varje försäljningsställe för tobaksvaror skulle ha ett egentillsynsprogram och att det skulle finnas tydliga och synbara skyltar där åldersgränsen förklaras. Det ingick även förslag om att det skulle gå att kontrollera mottagarens ålder oavsett försäljningsform dvs. även vid automatförsäljning, försäljning via internet och postorder. I propositionen fanns även förslag om att förbjuda styckeförsäljning av cigaretter samt att varje cigarettförpackning måste innehålla minst 19 cigaretter. Förslaget innebar också att förbudet mot att tillhandahålla tobaksvaror som saknade antingen varningstext eller innehållsdeklaration, alternativt där deklARATIONEN var uppenbart oriktig, skulle kompletteras med en straffsanktion vid olovlig tobaksförsäljning. Propositionen innehöll därutöver förslag om en förstärkt reglering av marknadsföringen av tobaksvaror: en utvidgning av förbudet mot kommersiella annonser, förbud mot utomhusreklam, förbud mot sponsring samt en skyldighet för tillverkare, partihandlare och importörer att uppge sina reklamkostnader. De föreslagna ändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 2005 (förutom förbudet mot styckeförsäljning som trädde i kraft 1 januari 2006).

6.5.2 Nuvarande reglering

Tobakslagens (1993:581) bestämmelser om marknadsföring återfinns i 9 a § och 14–14 b §§. Den förstnämnda paragrafen innehåller vissa begränsningar när det gäller utformningen av tobaksförpackningar. Bestämmelsen anger sålunda att texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intryck av att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra inte får användas på förpackningar till tobaksvaror. Förbudet innebär att beteckningar som t.ex. ”låg tjärhalt”, ”light”, ”ultra light”, ”svag”, ”lätt”, och ”mild” inte är tillåtna att trycka på tobaksförpackningar. Det gäller oavsett om uttrycket är en del av ett varumärke (se prop. 2001/02:162 s. 21 f.).

Enligt 14 § första stycket får en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Inte heller får kommersiella

annonser förekomma i ljudradio- eller TV-program eller andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Även annan marknadsföring av tobaksvaror är förbjuden. Från det generella marknadsföringsförbudet finns dock i paragrafens tredje stycke tre undantag. Det första undantaget gäller marknadsföring i tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Innebörden av detta undantag är att t.ex. positiva framställningar av tobak i redaktionell text samt utgivning av skrifter som förespråkar en livsstil som inbegriper rökning inte utgör marknadsföring som kan angripas med lagen. Detsamma gäller s.k. produktplacering på film eller omnämnande av ett visst cigarettmärke i en roman. Det andra undantaget gäller marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning. Detta undantag motiveras av att marknadsföringsbegreppet i tobakslagen, vilket har samma innebörd som i marknadsföringslagen, omfattar själva saluhållandet av en vara. Det tredje undantaget gäller för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen. Undantaget är emellertid begränsat såtillvida att de kommersiella meddelandena inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak. Sådana meddelanden ska också i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. Undantaget avser att göra det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken. Också varulistor och prislistor är tillåtna, eftersom konsumenterna enligt prisinformationslagen (2004:347) ska ha rätt till god prisinformation. Reklamskyltar av måttfull karaktär inryms i undantaget liksom diskreta logotyper på exempelvis kyldiskar för snusförpackningar. Säljs också andra varor än tobak – exempelvis livsmedel – ligger det i förbudet mot uppsökande verksamhet att skyltar med kommersiella meddelanden om tobaksvaror endast får förekomma på den plats där tobaksvarorna säljs.

Tobakslagen innehåller vidare ett förbud mot indirekt reklam. En näringsidkare som marknadsför en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter får alltså inte, med vissa smärre undantag, använda ett varutecken som helt eller delvis används för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföringen sker i kommersiella annonser i periodiska skrifter eller ljudradio- eller TV-program (14 a § första stycket). Om näringsidkaren använder varukännetecknet vid marknadsföring till konsumenter på något

annat sätt ska han iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran (14 a § andra stycket). Bestämmelserna gäller dock inte i fråga om ett varukännetecken som i endast begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror eller som framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken. Inte heller i andra fall gäller bestämmelserna om det är oskäligt (14 a § tredje stycket).

Tobakslagen uppställer vidare ett förbud för tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror att sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror främjas (14 b §). Genom en hänvisning till radio- och tv-lagen (2010:696) förtydligas att den lagens bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering gäller även för tobaksvaror.

6.6 Radio- och tv-lagen

Av 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § radio- och tv-lagen framgår att bestämmelsen om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror i 7 kap. 3 § alkohollagen respektive 14 § tobakslagen är tillämplig på tv-sändningar och beställ-TV. Därutöver finns i 6, 7 och 15 kap. bestämmelser om sponsring och produktplacering. Enligt 6 kap. 2 § är det förbjudet att sända filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning där det förekommer produktplacering av alkoholdrycker och tobaksvaror eller andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte heller sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror (7 kap. 2 §). Detsamma gäller för program i ljudradiosändning (15 kap. 9 §).

6.7 Riktlinjer och allmänna råd

6.7.1 ICC:s grundregler för reklam

Annonsörer har att vid alla former av marknadsföring följa god marknadsföringssed. Begreppet innefattar olika normer som syftar till att skydda konsumenter vid marknadsföring av produkter. Till reglerna för god marknadsföringssed hör bland annat ICC: regler för reklam och marknadskommunikation. ICC, som är det globala näringslivets huvudorganisation, är en Non Governmental Organisation med hundratusentals medlemsföretag och näringslivsorganisationers i över 130 länder och nationalkommittéer i 90. ICC:s grundregler för reklam publicerades första gången 1937 och har genom åren reviderats vid flera tillfällen. Från och med den 1 januari 2012 gäller en nytt, uppdaterat regelverk för reklam och marknadskommunikation som innehåller regler om bl.a. beteendebaserad annonsering online, restriktioner för marknadsföring till barn, krav på öppenhet kring digitalkommunikation och sociala medier samt riktlinjer för ansvarsfull miljö- och klimatvänlig marknadskommunikation.

6.7.2 Gemensamma nordiska ståndpunkter

De nordiska konsumentombudsmännen presenterade i maj 2010 en gemensam ståndpunkt för handel och marknadsföring på internet. I ståndpunkten har konsumentombudsmännen sammanfattat några viktiga regler och principer som bör eller ska följas av näringsidkare som bedriver handel med konsumenter för att uppfylla det gemensamma kravet på god marknadsföringssed.

I maj 2012 presenterade de nordiska konsumentombudsmännen en gemensam ståndpunkt om marknadsföring i sociala medier. I denna slås fast att sociala medier främst är skapade för att privatpersoner sinsemellan ska kunna utbyta information. Därför måste företag som använder sig av de sociala medierna för marknadsföring säkerställa att användarna verkligen förstår att avsändaren är ett företag och att det rör sig om reklam. Vidare ska personer som får betalt eller ersätts på annat sätt av ett företag för att göra reklam för företagets produkter, redovisa detta när de berättar om produkten i sociala medier, till exempel bloggar. Konsumentombudsmännen menar att minimikravet för all kommersiell kommunikation i ett socialt media är att mottagaren ska kunna tacka nej till all

framtida kontakt med ett specifikt företag. Samtycke måste skaffas individuellt från varje användare och inte kan ges via det sociala mediets användarvillkor. Samtycket måste inhämtas på förhand. Konsumentombudsmännen har försökt tolka in vilken sorts kontakt som kan falla under begreppet elektronisk post, vilken kräver ett aktivt samtycke i förhand från mottagaren. Tre kriterier uppställs för att något ska betraktas som elektronisk post:

1. Meddelandet ska sändas via ett allmänt kommunikationsnät, dvs. meddelandet ska skickas via en webbtjänst som inte är begränsad till en viss grupp användare. Facebook och Google+ anges som exempel på allmänna kommunikationsnät.
2. Meddelandet måste kunna lagras på nätet eller i mottagarens terminalutrustning tills mottagaren hämtar det, dvs. meddelandet måste vara tillgängligt även om användaren väljer att gå off-line efter det att meddelandet har visats i mediet. Så kallade pop-ups faller inte in under detta, men väl ett meddelande i Facebook-flödet.
3. Meddelandet måste ha skickats till användaren av det sociala mediet, dvs. företaget måste antingen ha skickat meddelandet till användarens inkorg inom det sociala mediet eller placerat det i användarens flöde, t.ex. ett Facebookflöde.

Meddelanden som kräver en aktiv handling för att mottagaren ska ta del av dem, kan eventuellt inte anses som att de har skickats till mottagaren och skulle då inte kräva ett aktivt samtycke från mottagaren. Detta är ett område där konsumentombudsmännen inte har kunnat fastställa en gemensam ståndpunkt, utan lämnat fältet öppet för vidare tolkning.

Konsumentombudsmännen har vidare slagit fast att de ser strängare på om marknadsföringen riktas mot personer som är under 18 år, allt i enlighet med den så kallade svarta listan⁹ och ICC:s etiska regler. Dessutom slås fast att om man vill göra reklam för alkohol via sociala medier måste man göra sitt yttersta för att försäkra sig om att reklamen inte når personer som är under 18 år. Den här delen av konsumentombudsmännens uttalande kan ses som en checklista för den som gör reklam som kan nå barn.

⁹ Här avses de 31 försäljningsmetoder som är direkt förbjudna inom hela EU och som är en del av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden.

Slutligen slås fast att s.k. bannerreklam är att anse som reklam som inte kräver något aktivt samtycke för att ta del av. Även den här delen av uttalandet innehåller riktlinjer liknande en checklista, i detta sammanhang för den som producerar och låter publicera bannerreklam. Exempelvis finns det rekommendationer för hur man vid bannerannonsering för en tävling alltid bör publicera information om regler etc. i nästan samma storlek som informationen om själva tävlingen.

6.7.3 Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter

Konsumentverket har utarbetat allmänna råd (KOVFS 2009:6) för marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. De allmänna råden är inte bindande utan ska tjäna som vägledning. Råden relaterar till bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och marknadsföringslagen och syftet med dem är att precisera innebörden av kravet på särskild måttfullhet i alkohollagen och att främja en enhetlig tillämpning av reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker.

I de allmänna råden anges bl.a. följande. Marknadsföringen bör begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Marknadsföringen bör inte, genom sin utformning eller det sammanhang där den förekommer, förknippas med situationer då det enligt allmän vedertagen uppfattning inte ska förekomma alkoholkonsumtion, t.ex. vid trafik, sport eller arbete. Symboler eller företeelser som kan förknippas med, eller attrahera barn eller ungdomar bör särskilt undvikas. Alkoholkonsumtion bör inte ge intryck av att höja den fysiska eller psykiska förmågan, främja social eller sexuell framgång eller lösa problem som ensamhet eller tristess. Inte heller bör alkoholkonsumtion vid högtider eller årstider framställas vara av särskild vikt. Framställning i text bör vara saklig, balanserad och undvika att spela på känslor eller stämningar. Framställning i text bör inriktas på att informera om varan (t.ex. ursprung, råvaror, egenskaper och användning). Värdeutlåtanden och intyg bör användas med försiktighet och i enlighet med marknadsföringslagens krav på vederhäftighet. Uppgifter från recensenter bör vara meningsfulla, balanserade och aktuella. Det bör särskilt beaktas att citerade uppgifter tagna ur sitt sammanhang kan anses

uppmåna till bruk av alkohol. Framställning i bild bör begränsas till varan och vad som på ett naturligt sätt hänger samman med den. När marknadsföring sker på egen webbplats bör på dess första sida tydligt anges att webbplatsen innehåller marknadsföring av alkoholdrycker och på de sidor som innehåller marknadsföring av alkoholdrycker bör tydligt anges den åldersgräns som gäller för inköp av de där marknadsförda dryckerna. Om det på enskilda sidor på en webbplats som inte innehåller marknadsföring av alkoholdrycker finns länkar som leder till andra sidor där sådan marknadsföring förekommer ska det tydligt framgå att länken leder till sådan marknadsföring. Vid marknadsföring på annans webbplats bör marknadsföringen utformas med beaktande av webbplatsens inriktning och huvudsakliga målgrupp, särskilt med avseende på ålder. Marknadsföring får inte ske på webbplatser vars huvudsakliga målgrupp eller faktiska besökare kan antas utgöras av personer under 25 år. På sådana webbplatser får inte heller förekomma marknadsföring som genom länkning leder till webbplatser med alkoholreklam. Annonser som är utformade för att dra till sig särskild uppmärksamhet, exempelvis pop-up annonser, bör inte användas och bilder i annonser bör endast återge vara eller råvara som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

6.7.4 Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter

Konsumentverket har även tagit fram allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter (KOVFS 2009:7). Dessa relaterar till bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen och marknadsföringslagen och syftet med dem är att precisera hur marknadsföring av tobaksvaror får ske samt att främja en enhetlig tolkning av tobakslagens regler om marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter. Av råden framgår bl.a. följande. Inbjudande eller övertalande marknadsföring är inte tillåten. Utformningen av kommersiella meddelanden ska begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Rubrik och layout bör inte vara särskilt uppseendeväckande. Det kommersiella meddelandet bör bedömas som en helhet. Förutom själva bild- och textinnehållet bör beaktas sådana faktorer som meddelandets storlek, lay-

out och färgsättning. Ett kommersiellt meddelande inne på försäljningsställe får inte utgöra ett dominerande inslag i miljön. Framställning i text bör endast innehålla saklig information om varans beskaffenhet och egenskaper, varans/råvarans ursprung, tillverkningsort/land, förpackningens beskaffenhet och egenskaper, pris samt tillverkare/importör. Värdeomdömen får inte användas. Framställning i bild bör endast återge enstaka vara och/eller dess förpackning. Förpackningen bör vara stängd och bakgrunden bör vara neutral utan att ge associationer i något bestämt avseende. Kommersiella meddelanden som appellerar till barn eller ungdomar får inte förekomma. I fråga om indirekt tobaksreklam bör marknadsföringsmetoder innefattande direktreklam eller kommersiellt meddelande på plats dit allmänheten har tillträde, anses oförenliga med kravet på särskild måttfullhet.

6.8 Alkoholbranschens självreglering

6.8.1 Allmänt om självreglering

Begreppet självreglering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Självreglering kan i dess enklaste form bestå av en enskild företagspolicy. En mer utvecklad form av självreglering innebär att flera företag eller en hel bransch enas om gemensamma riktlinjer inom ett särskilt område. Inte sällan drivs frivilliga överenskommelser fram av en önskan att undvika lagstiftning på ett visst område. Självreglering på ett visst område kan också bidra till att öka anseendet för ett företag eller en bransch. Självregleringar beslutas ofta av en inhemsk bransch som tenderar att skydda sina egna medlemmars produkter. Detta kan missgynna utländska företag och deras produkter. Några av de argument som ofta förs fram för självreglering är att industrin anser sig vara de som har bäst kunskap på området, att kostnaderna är låga och att systemet blir flexibelt. Vanliga argument mot självreglering är bristande efterlevnad till följd av otillräckliga kontroll- och sanktionsmöjligheter.

6.8.2 The Responsible Marketing Pact

I april 2012 enades åtta av Europas största alkoholproducenter (AB InBev, Bacardi, Brown-Forman, Carlsberg, Diageo, Heineken, Pernod Ricard och SAB Miller) om gemensamma regler för marknadsföring. I överenskommelsen, som går under benämningen The Responsible Marketing Pact, understryks att underåriga inte oavsiktligt ska nås av alkoholreklam, exempelvis på sociala medier. Marknadsföring får bara göras i medier "där minst 70 procent av publiken rimligen förväntas" ha uppnått tillåten inköpsålder och annonserna får inte vara "attraktiva" för barn.

6.8.3 Svenska branschrekommendationer

I Sverige har Sveriges Annonssörer, Sveriges Bryggerier (branschorganisation för svenska ölbryggerier och cider-, läsk och vattentillverkare), Sprit & Vinleverantörsföreningen (branschorganisation för importörer och/eller tillverkare av sprit och vin) och Sveriges Marknadsförbund antagit en gemensam rekommendation för reklam på den svenska marknaden för alkoholhaltiga drycker och lättdrycker. Rekommendationen uppdaterades senast i maj 2011. Rekommendationerna utgår från näringsens egen bedömning av hur alkohollagens marknadsföringsregler ska tolkas och i rekommendationerna finns specificerat vad som gäller för olika typer av medier som direktreklam, internet, TV, radio och tidningar. Syftet med rekommendationen är att ge vägledning för marknadsföring av alkoholdrycker utifrån alkohollagens krav på särskild måttfullhet, att främja en enhetlig tillämpning av reglerna samt att ge vägledning för marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker så att denna inte kan anses främja marknadsföring av alkoholdrycker.

Av rekommendationerna framgår bl.a. följande såvitt avser annonsering på internet. Vid marknadsföring på annonsörens egen webbplats ska på dess första sida ska tydligt anges att webbplatsen innehåller marknadsföring av alkoholdrycker och på de sidor som innehåller marknadsföring av alkoholdrycker ska tydligt anges den åldersgräns som gäller för inköp av de där marknadsförda dryckerna. För tillträde till webbplatsen ska krävas aktiv åldersverifiering. Produkter och varumärken bör hållas åtskilda från bilder som innehåller mer än produkten m.m. Sidor som uteslutande handlar om företaget – och som inte marknadsför enskilda alkoholdrycker –

kan antas undantagna från bildbegränsningarna, eftersom det då inte rör sig om marknadsföring av alkoholdryck. I detta avseende framhålls emellertid att bedömningen är osäker. På enskilda sidor på webbplatsen, vilka inte innehåller marknadsföring av alkoholdrycker, men där det kan finnas länkar som leder till andra sidor med marknadsföring av alkoholdrycker, ska det tydligt framgå att länken leder till sådan marknadsföring. Vid annonsering på eller via annan än annonsörens egen webbplats ska hänsyn tas till webbplatsens huvudsakliga målgrupp och särskilt till åldern på personerna i denna.

Marknadsföring ska inte ske på webbplatser där inte minst 70 procent av de faktiska besökarna är 25 år eller äldre. På sådana webbplatser ska inte heller förekomma marknadsföring som genom länkning leder till webbplatser med alkoholreklam. Vid användande av olika annonsnätverk och liknande är det annonsörens ansvar att marknadsföringen inte hamnar på sådana webbplatser. Vid utformningen av marknadsföringen ska särskilt beaktas webbplatsens målgrupp och inriktning. Pop-up-annonser eller liknande annonser bör förekomma endast på webbplatser där målgruppen aktivt söker eller kan förvänta sig att finna alkoholreklam. Annonsering på t.ex. en dagstidnings hemsida får endast avse drycker med alkoholhalt om högst 15 volymprocent och annonserna ska innehålla en informationstext. Samma regler som gäller i övrigt gäller även för sociala medier och i rekommendationerna betonas särskilt att annonsören har ett ansvar för hur reklamen sprids vidare.

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

6.9 Rättspraxis

Nedan följer i kronologisk ordning en kortfattad genomgång av ett urval rättsfall som rör alkohol- och tobakslagens marknadsföringsregler.

MD 1986:3

Ett bolag hade i en annons för öl klass II använt en bild av en fylld ölsejdel som sträcks fram mot läsaren. Annonsen hade rubriken "Vågar du prova?" jämte viss annan text. I en annan annons förekom en bild av en burk, en flaska och fyra fyllda ölglas jämte rubriken "Skål för Danmark ... och Carlsberg!". Annonserna ansågs strida mot det kravet på särskild måttfullhet.

MD 1989:10

Målet rörde påstådd indirekt tobaksreklam och frågan huruvida tobaksreklamlagen medgav förbud mot reklam där varumärken för tobak används även för andra produkter. Marknadsdomstolen konstaterade att varumärket Camel, liksom figurmärket med dromedarbilden, är starkt inarbetat och välkänt såväl i Sverige som i andra länder. Marknadsdomstolen fann det uppenbart att den påtalade reklamen väckte starka associationer till cigaretter samt att de i målet anförda omständigheterna tydde på att detta också varit syftet med marknadsföringen. Marknadsdomstolen fann dock inte att det förelåg förutsättningar för att förbjuda reklamen, eftersom ett förbud väsentligen skulle innebära en begränsning av rätten att marknadsföra andra produkter än tobaksvaror under varumärket Camel. Enligt Marknadsdomstolen var det därför tveksamt om ett förbud skulle vara förenligt med grundlagsregleringen av yttrandefriheten och tryckfriheten. Marknadsdomstolen påtalade vidare att ett sådant förbud skulle stå i motsats till grundläggande principer i varumärkesrätten.

MD 1989:11

I en annons för öl klass II hade bl.a. avbildats en kraftigt uppförstorad ölburk. Annonsbildens utformning och annonstexten "Sveriges stora öl sedan 12 år. Gör om det, den som kan" ansågs strida mot kravet på särskild måttfullhet. Däremot ansågs texten "Pripps Blå. Sveriges mest köpta öl" innebära saklig produktinformation.

MD 1991:16

Ett förfarande innebärande att gratisprov av cigaretter delades ut på en restaurang till personer som rökte eller hade cigaretter framför sig bedömdes – med hänsyn till att utdelningen skett till annan än den som varit i färd med att köpa tobaksvaror – strida mot kravet på särskild måttfullhet.

MD 1993:6

Målet handlade om spiritreklam i en annons i en tidning som tillhandahållits på restauranger. Marknadsdomstolen slog bland annat fast att måttfullhetskravet inte är lägre på restauranger än på andra platser. Med rättsfallet som utgångspunkt ställs alltså som huvudregel samma krav på all marknadsföring som sker på tillåtna spridningsvägar. Som undantag nämns i domskälen butiker som tillhandahåller även andra varor än alkohol- och tobaksvaror (beträffande alkohol försäljningsställen för öl). Här ställs ännu högre krav på marknadsföringen, eftersom den träffar även dem som endast ska köpa annat än alkohol- eller tobak. Den i målet aktuella annonsen bedömdes som en helhet av Marknadsdomstolen som fann, främst med hänsyn till utformningen och färgsättningen av bildens bakgrund, att annonsinnehållet inte var begränsat till en saklig presentation av relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper. Annonsen stred därför mot alkoholreklamlagens krav på särskild måttfullhet.

MD 1998:12

Målet gällde frågan om en annons skulle anses utgöra tobaksreklam eller inte. Swedish Match invände att det rörde sig om information om bolaget i sig. Marknadsdomstolen ansåg emellertid att även om de avsedda sakuppgifterna tagna för sig inte utgjorde tobaksreklam, var de i den aktuella annonsen sammanvävda med säljfrämjande uppgifter om bolaget och den av bolaget tillhandahållna varan snus. Annonsen var därför enligt domstolen som helhet att bedöma som marknadsföring av tobaksvara. Den av Swedish Match åberopade omständigheten att några specifika varumärken inte omnämnts i annonsen bedömdes sakna betydelse i sammanhanget.

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

Bakgrunden till målet var att KO hade stämt tidningen Gourmet och anförde att tidningen i sin prenumerationsupplaga hade infört annonser i strid med alkohollagens dåvarande förbud mot alkoholreklam i periodiska skrifter. Frågeställningen i målet var tvådelad. Dels var fråga om det var förenligt med reglerna om fri rörlighet att i allmänhet inskränka möjligheten att marknadsföra alkoholdryck till konsumenter, dels om det svenska förbudet mot tidningsannonser var förenligt med EU-rätten. Målet hänsköts till EG-domstolen för förhandsbesked (mål C-405/98 Konsumentombudsmannen mot Gourmet International Products AB, REG 2001, 1-1795). I sin dom den 8 mars 2001 slog EG-domstolen fast att det, med hänvisning till skyddet av folkhälsan, är förenligt med reglerna om fri rörlighet att inskränka eller i vissa fall förbjuda marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter. Sådan inskränkning ska enligt EG-rättslig praxis vara proportionerlig och denna bedömning ska göras av nationell domstol.

Efter att ha erhållit förhandsavgörandet skulle först Stockholms tingsrätt (som då var första instans även i mål om förbud enligt marknadsföringslagen) och sedan Marknadsdomstolen pröva förbudet mot tidningsannonser. Mot bakgrund av att det förekom redaktionella texter som handlade om alkohol, att det fanns flera andra möjligheter att göra alkoholreklam samt att staten hade andra mer effektiva styrmedel till sin hjälp ansåg Marknadsdomstolen vid en sammantagen bedömning att totalförbudet mot tidningsannonser var oproportionerligt.

MD 2006:26

Ett bolag hade vid marknadsföring av alkoholdrycker genom kommersiella annonser i periodiska skrifter använt tre närmare angivna annonser. Annonserna ansågs otillbörliga, eftersom de innehöll andra framställningar i bild än de som enligt uppräknningen i 4 kap. 11 a § i dåvarande alkohollagen var tillåtna.

MD 2007:22

Målet gällde marknadsföring av tobak på säljställe. Ett bolag hade medverkat till marknadsföring av tobaksvara till konsumenter inne på försäljningsställe genom att tillhandahålla och sätta upp en reklamskylt. Skylten, som var 1,8 meter bred och 26,5 centimeter hög, innehöll texten "A New Way to Flavour." och en bild med ett öppnat cigarettpaket och framskjutna cigaretter. Marknadsdomstolen fann att varken storleken eller färgen (blå) på reklamskylten medförde att det kommersiella meddelandet skulle anses påträngande eller uppsökande. Vad avsåg den aktuella bilden fann dock Marknadsdomstolen att den gav intryck av en bjudgest och att den därmed inte kunde anses endast ge en saklig presentation av varan och dess förpackning, utan var ägnad att väcka särskild uppmärksamhet och uppmana till bruk av tobak. Detta blev enligt Marknadsdomstolen särskilt tydligt vid beaktande av att tobaksreklam i princip är förbjudet. Även texten "A New Way to Flavour." förstärkte enligt domstolen intrycket av en uppmaning till bruk av tobak. Marknadsdomstolen ansåg därför att reklamskylten såvitt gällde den påtalade texten och bilden stred mot 14 § andra stycket 3 tobakslagen och att den därmed var att betrakta som otillbörlig enligt marknadsföringslagen. När det gällde placeringen av reklamskylten i förhållande till vad man kunde iaktta från utsidan av försäljningsstället konstaterade marknadsdomstolen att det i det aktuella fallet inte hade varit möjligt att placera det kommersiella meddelandet någon annanstans än där ifrågavarande tobaksvara exponerades.

MD 2008:7

Målet rörde frågan om den påtalade marknadsföringen (två tidningsannonser för klädmärket Marlboro Classics) stred mot tobakslagens förbud mot indirekt tobaksreklam. I den ena annonsen hade texten samma teckensnitt som texten på cigarettmärket Marlboro. I den andra annonsen hade ett annat teckensnitt använts. Bolaget bestred KO:s talan på tre grunder, nämligen att bolaget inte kunde hållas ansvarigt för den påtalade marknadsföringen, att den påtalade marknadsföringen inte stred mot förbudet mot indirekt tobaksreklam samt att det svenska förbudet mot indirekt tobaksreklam inte skulle anses förenligt med EG-rätten och därför inte kunde tillämpas i målet. Marknadsdomstolen konstaterade att bolaget inte ansvarade för

marknadsföringen. Detta trots att bolagets telefonnummer jämte en uppmaning på engelska att konsumenten skulle kontakta bolaget för mer information fanns angivet på annonserna.

MD 2009:16

Ett bolag hade låtit anordna en öppen temakväll för en spritdryck på en restaurang och hade i samband med det låtit en viss närmare angiven luva och en banderoll förekomma såsom marknadsföringsåtgärder. Banderollen, som placerats utomhus vid restaurangens entré och lysts upp av gatubelysning, ansågs starkt ha exponerat spritdryckens varumärke. Genom sin storlek, utformning och placering ansågs den vara påträngande och uppsökande på ett sätt som strider mot måttfullhetskravet i alkohollagen. Banderollen ansågs därför strida mot god marknadsföringssed, varför förbud meddelades bolaget att marknadsföra den eller annan väsentligen likadan framställning. Yrkandet om förbud beträffande luvan lämnades utan bifall då det inte ansetts visat på vilket sätt luvan förekommit inne på restaurangen.

MD 2009:19

Ett bolag hade på reklampelare på allmän plats i närheten av arenan Nya Ullevi i Göteborg marknadsfört öl och cider. Vid en helhetsbedömning, varvid beaktats bl.a. att det rört sig om utomhusreklam samt reklamens storlek och placering, fann Marknadsdomstolen att marknadsföringsåtgärderna stred mot måttfullhetskravet i alkohollagen och således även mot god marknadsföringssed, varför förbud har meddelades bolaget att marknadsföra alkoholdryckerna på sätt som skett eller på väsentligen samma sätt. KO hade i första hand yrkat att bolaget skulle förbjudas att marknadsföra alkoholdryck till konsument genom Marknadsdomstolen, som konstaterade att vad som utgör utomhusreklam är inte entydigt definierat i vare sig lagstiftning eller domstolspraxis, fann att begreppet utomhusreklam, utan närmare precisering från KO:s sida, på grund av dess vaghet inte kunde anses i tillräcklig mån anknyta till en konkret marknadsföringsåtgärd. Mot den bakgrunden – och med hänsyn till att viss utomhusreklam för alkoholdrycker är tillåten – lämnades förstahandsyrkandet utan bifall.

MD 2011:5

Ett bolags kombinationserbjudande avseende folköl och en DVD-film med filmsekvenser från fotbollsturneringen Champions League ansågs inte ha präglas av den särskilda måttfullhet som alkohollagen kräver. Marknadsdomstolen konstaterade att kombinationserbjudanden inte automatiskt medför att marknadsföringen strider mot alkohollagen, utan att en bedömning måste göras i det enskilda fallet. Marknadsföringen ska, enligt domstolen, inte medverka till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte heller bidra till en positiv inställning till bruket av aktuella varor. Det aktuella kombinationserbjudandet hade kopplat samman alkohol med idrott, vilket enligt Marknadsdomstolen befast föreställningen att man ska dricka öl när man ser på fotboll. Detta bidrar, enligt Marknadsdomstolen, till en positiv inställning till bruk av alkohol. Den slogan bolaget använt sig av, samt illustrationen på en ölburk mot bakgrund av en stiliserad fotboll, förstärkte enligt Marknadsdomstolen denna koppling.

7 Den marknadsrättsliga lagstiftningens territoriella räckvidd

7.1 Ursprungslands- och effektlandsprincipen

För det fall fråga uppkommer om lagligheten beträffande gränsöverskridande marknadsföring finns två principer som utgör grunden för vilket lands lagstiftning som ska vara tillämplig, ursprungslandsprincipen och effektlandsprincipen. Svensk marknadsrättslig lagstiftning bygger av tradition på den senare principen, vilken innebär dels att svensk rätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från något annat land, dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på förarbetsuttalanden och rättspraxis (se prop. 1970:57 och 1992/93:75 samt Marknadsdomstolens avgörande i t.ex. MD 1989:6). I förarbetena till 1970 års marknadsföringslag uttalade departementschefen bl.a. följande.

Huvudsyftet med den föreslagna lagstiftningen är att sörja för att vissa normer iakttas inom reklam och marknadsföring på den svenska marknaden. Avgörande för om generalklausulen skall tillämpas på en viss åtgärd bör därför vara om åtgärden är inriktad på en svensk publik. Var åtgärden har företagits är däremot i princip utan betydelse. Generalklausulen bör sålunda kunna tillämpas exempelvis i fråga om reklammaterial som har producerats i utlandet och därifrån distribuerats till mottagare i Sverige. Detta bör gälla vare sig reklamen är särskilt inriktad på Sverige eller vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Om däremot reklamen i och för sig avser bara en viss utländsk marknad bör generalklausulen inte anses tillämplig. 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. Det nu sagda gäller även åtgärder som vidtas av svenska företag.¹

Huruvida marknadsföringen är riktad mot en svensk publik eller inte ska alltså avgöras på grundval av en helhetsbedömning som bl.a. innefattar språket i reklampublikationen, den tänkta målgruppen och den faktiska spridningen av reklammediet.

Marknadsdomstolen har i ett flertal fall prövat huruvida marknadsföringslagen är tillämplig på internetreklam när svaranden inväntat att marknadsföringsåtgärderna har vidtagits från en server belägen utomlands (se t.ex. Marknadsdomstolens avgöranden MD 2000:8, MD 2000:19 och MD 2001:19). I dessa fall har Marknadsdomstolen konstaterat att det faktum att marknadsföringen avfattats på svenska, att priser angetts i svenska kronor, att telefonnummer angetts utan landskod, att bolagets svenska adress angetts, och att tjänsterna tydligt har varit avsedda för den svenska marknaden innebär att marknadsföringen varit riktad mot konsumenter på den svenska marknaden. Vid sådana förhållanden har Marknadsdomstolen funnit att marknadsföringslagen varit tillämplig enligt effektlandsprincipen.

Några avgöranden från Marknadsdomstolen som uttryckligen överger effektlandsprincipen har inte förekommit. Som närmare redogörs för nedan har dock principen under det senaste årtiondet kommit att luckras upp i vissa avseenden.

7.2 E-handelsdirektivet

Det s.k. e-handelsdirektivet² bygger på ursprungslandsprincipen. Denna princip, som fastställs i artikel 3.1 och 3.2 i direktivet, består av två delar som kan sägas vara två sidor av samma mynt. Den första delen innebär att varje medlemsstat ska se till att de av informationssamhällets tjänster som en på dess territorium etablerad tjänsteleverantör tillhandahåller överensstämmer med de nationella bestämmelser som är tillämpliga i denna medlemsstat och som omfattas av det samordnade området. Den andra delen av principen, vilken innebär att medlemsstaterna inte av skäl som omfattas av det samordnade området får begränsa den fria rörligheten för de av

¹ Prop. 1970:57 s. 93.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

informationssamhällets tjänster som har sitt ursprung i en annan medlemsstat, är i huvudsak en kodifiering av den redan gällande principen om ömsesidigt erkännande.

Ursprungslandsprincipen kommer till uttryck i t.ex. lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen) och innebär att det vid e-handel, som huvudregel, är tillräckligt att den som tillhandahåller tjänsten iakttar det egna landets regler för t.ex. marknadsföring. Svensk myndighet får, förutom i vissa undantagssituationer, inte ingripa mot marknadsföring som omfattas av direktivet och som riktar sig mot den svenska marknaden om marknadsföringen stämmer överens med lagen i det EES-land där sändaren är etablerad. Däremot är svensk myndighet skyldig att se till att marknadsföring som härrör från Sverige, men som riktar sig mot ett annat EES-land, överensstämmer med svensk rätt (se prop. 2001/02:150 s. 65 f. och 113).

I rättsfallet MD 2004:17 hade det danska svarandebolaget invänt att svenska marknadsföringslagen på grund av ursprungslandsprincipen i 3 § lagen om elektronisk handel inte var tillämplig på marknadsföringen som skedde från en server som var placerad i Danmark, men som i och för sig tydligt riktade sig mot svenska konsumenter. I domskälen uttalade Marknadsdomstolen bl.a. följande.

Enligt 2 § MFL är lagen tillämplig då näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet. Någon begränsning av lagens tillämplighet beträffande medier som kan komma till användning vid marknadsföring har inte gjorts. MFL är sålunda även tillämplig på marknadsföring som förekommer på Internet (se bl.a. MD 2000:8, MD 2000:19 och MD 2001:19). Avgörande för om MFL bör tillämpas på en marknadsföringsåtgärd är i stället om åtgärden är inriktad på en svensk publik, dvs. konsumenter och näringsidkare i Sverige. Det saknar betydelse varifrån en marknadsföringsåtgärd företas. MFL kan således tillämpas på marknadsföringsåtgärder som distribueras till svensk publik från utlandet.

I domen kommenteras inte närmare invändningen om ursprungslandsprincipens tillämpning. I sammanhanget kan dock nämnas att den i målet aktuella marknadsföringen avsåg vissa s.k. tomma kort och programmerare till dessa. Marknadsdomstolen konstaterade att syftet med det direktiv³ som föranlett lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning varit att tillnärma bestäm-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång.

melserna i medlemsstaterna om åtgärder mot olaglig utrustning som ger obehörig tillgång till skyddade tjänster. Vidare konstateras att direktivet ställer krav på medlemsländerna att förbjuda och tillgripa lämpliga sanktioner mot ett brett spektrum av kommersiella verksamheter som gäller illegala avkodare. Marknadsdomstolen, som fann det uppenbart att principen om fri rörlighet för varor och tjänster inte syftar till att skydda tillhandahållandet av olovlig avkodningsutrustning, fann att de i målet aktuella korten utgjorde sådan avkodningsutrustning som enligt lag inte får överlåtas i Sverige. Till följd av detta ansågs marknadsföringen av korten som otillbörlig enligt marknadsföringslagen.

7.3 AV-direktivet

Även det s.k. AV-direktivet⁴ bygger på ursprungslandsprincipen, i detta sammanhang även betecknad sändarlandsprincipen. Det är sålunda den medlemsstat varifrån sändningen sker, som ska säkerställa att leverantören följer nationella lagar för tv-reklam. Det är dock tillåtet för ett mottagarland att ha strängare regler, utom i de fall där AV-direktivet har en precis lydelse om vad som är tillåten tillämpning av nationell rätt som annars på ett omotiverat sätt skulle hindra det fria flödet av tv-program i Europa som är direktivets syfte.⁵ Av artikel 3.8 i AV-direktivet framgår att e-handelsdirektivet gäller, men att AV-direktivet har företräde vid en konflikt mellan de båda direktiven.

Sverige har utnyttjat möjligheten till strängare regler. I 1 kap. 3 § andra stycket radio- och tv-lagen föreskrivs sålunda bl.a. att bestämmelserna om straff, särskild avgift och vite i 16 kap. ska gälla även för den som står under en annan EES-stats jurisdiktion enligt AV-direktivet.

Av 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen följer att om en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot förbudet mot produkt-

⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

⁵ Jfr härtill EU-domstolens avgörande enligt TV-direktivet (89/552/EEG) i mål C-412/93, REG 1995, s. 193 (Leclerc-Siplec mot TF1 och M6) och i de förenade målen C-34–36/95 (KO mot De Agostini och TV-Shop), REG 1997, s. I-3843, som rörde tv-sändning från England och tillämpningen av MFL genom överträdelse av dåvarande 11 § radiolagen (1966:755), se MD 1998:17. Jfr också MD 2000:4 (KO mot TV-Shop i Sverige AB), där marknadsföringen ansågs otillbörlig.

placering av alkoholdrycker eller sponsring av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker, får en behörig myndighet i Sverige kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen. Detsamma gäller om en sådan tv-sändning strider mot alkoholreklamförbudet i 7 kap. 3 § alkohollagen. Om uppmaningen inte följs får myndigheten ålägga programföretaget en särskild avgift eller föra talan om marknadsstörningsavgift enligt reglerna i marknadsföringslagen. En av förutsättningarna i är att det utländska programbolaget ska ha etablerat sig i det andra landet i syfte att kringgå den svenska lagstiftningen. Ytterligare en förutsättning är att Europeiska kommissionen har fastställt att de svenska åtgärderna är förenliga med EU-rätten. Regeringen har med stöd av 16 kap. 7 § bemyndigat Myndigheten för radio och tv att meddela närmare föreskrifter om sådant samarbete.

Våren 2011 anmälde nykterhetsorganisationen IOGT-NTO 32 aktörer, bl.a. TV3, Kanal 5, TV6, TV8 och Kanal 9, för att, enligt nykterhetsorganisationen, ha bestämt bolagens säte till London i syfte att kringgå det svenska regelverket. Med anledning av anmälan kontaktade i april 2012 Myndigheten för radio och tv sin brittiska motsvarighet, Ofcom, för att få den brittiska myndighetens syn på jurisdiktionsfrågan. I en skrivelse den 12 maj samma år angav Ofcom som sin uppfattning att programföretagen bakom de aktuella kanalerna är etablerade i Storbritannien och att det inte framkommit omständigheter som gav anledning att ifrågasätta den brittiska jurisdiktionen. Myndigheten för radio beslutade den 26 november 2012 att inleda ett samarbetsförfarande enligt 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen med Ofcom. Samma datum skickade Myndigheten för radio och tv en formell begäran där myndigheten begärde att Ofcom i sin tur skulle begära att de aktuella tv-kanalerna skulle iaktta det svenska förbudet mot alkoholreklam i svensk tv. Ofcom har därefter tillskrivit de aktuella programbolagen och begärt att de ska följa de svenska reglerna om förbud mot alkoholannonsering i tv. Programbolagen har därefter låtit meddela att de inte avser tillmötesgå Ofcoms begäran.

8 Tillsyn

8.1 Tillsynsansvar

8.1.1 Det nuvarande tillsynsansvaret på alkohol- och tobaksområdet

På alkoholområdet har Statens folkhälsoinstitut (FHI) sedan 2001 till uppgift att utöva tillsyn på nationell nivå över efterlevnaden av alkohollagen (2010:1622), AL, och anslutande föreskrifter (9 kap. 1 § första stycket AL). Länsstyrelsen har tillsyn inom länet och ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet (9 kap. 1 § andra stycket AL). Genom en hänvisning i alkohollagen till marknadsföringslagen framgår att Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO), utöver de generella reglerna om marknadsföring i marknadsföringslagen, ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. I detta sammanhang kan i förtydligande syfte nämnas att det i praktiken är Konsumentverket som utövar tillsyn medan KO för talan i Marknadsdomstolen. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får dock, i fråga om marknadsföring på serveringsstället, utövas också av kommunen (9 kap. 3 § AL). Denna tillsyn avser dock inte endast marknadsföring inne i serveringsställenas lokaler utan också marknadsföring i omedelbar anslutning till dem, t.ex. reklam i fönster och på skyltar, markiser och parasoller (se prop. 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor m.m. s. 141). Kommunen har också, tillsammans med polismyndigheten tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och detaljhandel med folköl (9 kap. 2 § andra stycket och tredje stycket AL). Därutöver ansvarar Skatteverket för tillsynen av reglerna om viss partihandel (9 kap. 4 § AL).

På tobaksområdet ansvarar FHI för tillsynen av rökfria miljöer, handel med tobak, varningstexter m.m. (19 § första stycket 2 tobakslagen) medan Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsynen av de regler

som gäller för rökfria miljöer (19 § första stycket 1 tobakslagen). Konsumentverket/ KO har även på detta område det övergripande ansvaret och operativ tillsyn över tobakslagens marknadsföringsregler, innefattande reglerna om tobaksförpackningar i 9 a § (19 § första stycket 3 tobakslagen). På motsvarande sätt som på alkoholområdet utövas den faktiska tillsynen av Konsumentverket. Även kommunen utövar dock tillsyn över reglerna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ tobakslagen när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen (19 a § första stycket 2 c tobakslagen).

Länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över den omedelbara tillsyn som de kommunala nämnderna har ansvaret för. Länsstyrelsen ska därvid följa kommunernas verksamhet och ge dem information och råd. Länsstyrelsen ska vidare främja samarbete mellan olika kommunala tillsynsmyndigheter, dvs. respektive nämnd som ansvarar för tobak, alkohol och livsmedelstillsyn, samt mellan andra tillsynsmyndigheter (t.ex. polisen) och samhällsorganisationer, t.ex. landstinget och ideella organisationer (19 a § andra stycket tobakslagen). Om länsstyrelsen finner att en kommun fallerar i sin omedelbara tillsyn har länsstyrelsen möjlighet att förelägga kommunen att vidta vissa åtgärder.

8.1.2 Tidigare överväganden gällande den centrala ansvarsfördelningen

Frågan om ansvarsfördelningen av den centrala tillsynen på alkohol- och tobaksområdet är inte ny, utan har varit föremål för överväganden vid flera tidigare tillfällen. När Sverige vid inträdet som medlem i EU åtog sig att avskaffa import-, export-, tillverknings- och grossistmonopolen infördes Alkoholinspektionen enligt riksdagens beslut och på förslag av socialutskottet (1994/95:SoU9). Enligt propositionen Förslag till alkohollag skulle inspektionen i samverkan med länsstyrelser och kommuner stå för en intensifierad, samlad och effektiv tillsyn och kontroll av alkohohlanteringen (prop. 1994/95:89 s 51).

År 1996 fick Alkoholreklamutredningen (S 1996:03) i uppdrag att bl.a. överväga om Alkoholinspektionens tillsynsroll på alkoholområdet borde utvidgas till att omfatta även vissa uppgifter avseende tillsyn av marknadsföringen av alkoholdrycker. I betänkandet Alkoholreklam – Marknadsföring av alkoholdrycker och

Systembolagets produkturval (SOU 1998:8) konstaterades att det i de ärenden om alkoholreklam som Konsumentverket hade avgjort de senaste åren inte i något fall hade meddelats förbud enligt dåvarande bestämmelse i marknadsföringslagen (1995:450) samt att KO endast vid ett tillfälle sedan talan väcktes i det s.k. Gourmet-fallet hade väckt talan vid domstol angående alkoholreklam. Samtidigt konstaterade utredningen att en strängare tillämpning av alkoholreklamreglerna skulle leda till en vidare kännedom om dem och en sådan tillämpning skulle också kunna tänkas bidra till att innebörden av systemet, bl.a. genom domstolsavgöranden, klargjordes närmare. Utredningen framhöll även att en strängare tillämpning skulle kunna påverka dem som marknadsför alkoholdrycker att avhålla sig från beteenden som strider mot reklamreglerna samt minska överträdelser bland mindre seriösa aktörer. Utredningen fann dock att det stod klart att sättet på vilket Konsumentverket hade tillämpat regelsystemet inte i sig motiverade en överflyttning av tillsynsansvaret till Alkoholinspektionen eller någon annan myndighet. Som ett övergripande skäl för en sådan överflyttning till Alkoholinspektionen framhölls att man därigenom skulle samla samtliga tillsynsfrågor som har med alkoholhandel att göra hos en myndighet. Ett förhållande som enligt utredningens mening också talade för att ge Alkoholinspektionen och övriga tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen viss behörighet också när det gällde tillsynen av alkoholreklamreglerna var att de genom bl.a. återkommande inspektioner och fortlöpande kontakter med tillståndshavare hade en kunskap och överblick som Konsumentverket saknade. Enligt utredningens mening fanns också alkoholpolitiska skäl som talade för att tillsynsmyndigheterna enligt alkohollagen skulle ges ett utökat tillsynsansvar i fråga om marknadsföring av alkoholdrycker. Som skäl för att låta tillsynsuppgiften ligga kvar på Konsumentverket framhölls särskilt verkets mångåriga erfarenhet och särskilda kompetens när det gäller bevakningen av och tillsynen över marknadsföring samt allmänna kännedom om hur marknadsföringen i största allmänhet går till och hur olika branscher fungerar. Utredningen bedömde sammanfattningsvis att Konsumentverkets samlade erfarenhet av och kunnande om marknadsföring så långt som möjligt borde tillvaratas vid tillsynen av alkoholreklamreglerna. Det föreslogs därför att huvudansvaret för att övervaka efterlevnaden av de särskilda bestämmelserna om alkoholreklam skulle ligga kvar hos

Konsumentverket/KO. Regeringen instämde i denna bedömning (prop. 1998/99:134 s. 137).

Den 1 juli 2001 slogs de tidigare myndigheterna Folkhälsoinstitutet och Alkoholinspektionen samman till FHI. Myndigheten fick i samband med ombildningen en i vissa delar ny roll. Liksom tidigare skulle myndigheten vara en resurs i form av ett nationellt kunskapscentrum i förhållande till kommuner, landsting och andra myndigheter i folkhälsofrågor. Regeringen ansåg dock att myndigheten i större utsträckning än tidigare skulle bistå regeringen med beslutsunderlag i form av uppföljningar, utvärderingar och andra analyser. En helt ny verksamhet för myndigheten var att den skulle ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika och tobaksområdena.

I mars 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker. Utredningen som antog namnet Alkoholreklamutredningen (S 2003:02), överlämnade i juni 2003 betänkandet Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv (SOU 2003:69). I betänkandet konstaterade utredningen att den rådande ordningen med ett delat tillsynsansvar mellan kommunerna och Konsumentverket i vissa delar inte hade fungerat så bra som det förväntades när alkoholreklamlagen (1978:763) arbetades in i alkohollagen (1994:1738). Utredningen föreslog att det skulle utredas om det fanns behov av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättsinstans vad gäller alkoholreklam. Även regeringen bedömde att det fanns skäl att tillsätta en utredning med uppgift att vid behov föreslå förändringar beträffande tillsynsansvaret över marknadsföring i vissa fall (prop. 2003/04:161). Regeringen anmärkte särskilt att Konsumentverket i en skrivelse ställd till Socialdepartementet (dnr S2003/2380/FH) uttryckligen hade begärt att bli befriat från tillsynsansvaret enligt alkohollagen. Regeringen konstaterade vidare att det även på tobaksområdet fanns bestämmelser med syfte att skydda folkhälsan snarare än en konsuments vanliga marknadsrättsliga intressen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det fanns behov av att kartlägga vilka varor eller områden som i detta avseende borde behandlas på ett sätt liknande som för alkohohaltiga drycker. Regeringen betonade i detta avseende att de förslag som om tillsyn och tillsynsansvar som kunde komma att lämnas av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (S 2003:14) måste beaktas.

Sistnämnda utredning konstaterade i betänkandet Tobakskontroll i ett internationellt perspektiv (SOU 2004:88) att det i tobakslagen saknades en uttrycklig bestämmelse om ansvaret för den centrala tillsynen när det gällde marknadsföring m.m. av tobaksprodukter. Införandet av en förtydligande bestämmelse föreslogs därför varigenom den myndighet som utövade den centrala tillsynen över att lagstiftningen skulle pekats ut direkt i lagen. Utredningen fann att den centrala tillsynen av marknadsföringsreglerna i tobakslagen lämpligen borde utövas av Konsumentombudsmannen som därvid hade att tillämpa bestämmelserna i marknadsföringslagen (SOU 2004:88, s. 160). Hur tillsynen och sanktionerna på tobaksområdet mera generellt skulle kunna göras effektivare var en fråga som föll utanför utredningens uppdrag, men en vidare utredning av dessa frågor förordades.

Genom beslut den 6 september 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Enligt direktiven ankom det på utredaren att analysera och överväga om det fanns behov av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Utredningen, som antog namnet Alkohollagsutredningen (S 2007:11), fann det å ena sidan eftersträvansvärt att det centrala tillsynsansvaret för efterlevnaden av en viss lagstiftning vilar på en och samma myndighet. Å andra sidan fann utredningen att det är en betydande fördel att den tillsynsmyndighet som ska ha ansvaret för att reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker efterlevs är väl insatt i den allmänna marknadsrätten och dess spelregler samt har den kunskap om marknadsföringsregler i allmänhet, teknikutveckling och långvariga processvana som Konsumentverket har. Enligt vad utredningen erfarit hade den rådande ordningen med Konsumentverket som tillsynsmyndighet, liksom ordningen med Marknadsdomstolen som dömande instans i marknadsföringsärenden i allt väsentligt fungerat väl. Det konstaterades vidare att de önskemål om en överflyttning av tillsynsansvaret och de synpunkter som tidigare hade framförts av Konsumentverket inte delades av den nya verksledningen. Utredningen fann sammanfattningsvis att FHI:s särskilda kunnande lämpligen kunde tas till vara inom ramen för de samråd som, enligt vad utredningen hade erfarit, redan förekom mellan myndigheterna. Utredningen gjorde alltså sammanfattningsvis den bedömningen

att den gällande ansvarsfördelningen mellan FHI och Konsumentverket skulle behållas (SOU 2009:22 s. 143 f.).

8.2 Konsumentverkets tillsynsarbete

8.2.1 Nuvarande arbetsformer

Konsumentverkets operativa tillsynsarbete på alkohol- och tobaksområdet är i huvudsak reaktivt inriktat, såtillvida att tillsynsinsatser främst initieras genom externa anmälningar till myndigheten. Alkoholreklamutredningen konstaterade år 1998 att Konsumentverket de senaste fem åren hade handlagt i genomsnitt ca 60 alkoholreklamärenden per år. Det kan konstateras att antalet är i princip oförändrat i dag. År 2010 inkom till Konsumentverket 36 alkoholrelaterade anmälningar. År 2011 uppgick antalet anmälningar till 59 och under 2012 gjordes 67 anmälningar. På tobaksområdet uppgick antalet anmälningar till Konsumentverket till 29 år 2010. År 2011 ökade antalet anmälningar till 152 och år 2012 uppgick det totala antalet anmälningar till 37. Den markanta ökningen år 2011 har sin förklaring i att ett enskilt företag ensamt gav upphov till ca 130 anmälningar. Anmälningarna avsåg direktmarknadsföring via SMS. De alkohol- och tobaksrelaterade anmälningarna utgör ca en procent av det totala antalet anmälningar som inkommer till Konsumentverket varje år (7 901 stycken år 2012).

I dagsläget är motsvarande en heltidstjänst av Konsumentverkets totalt ca 130 avsatt till tillsynsarbetet på alkohol- och tobaksområdet. I sitt tillsynsarbete genomför Konsumentverket olika insatser mot otillbörlig marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror till konsumenterna. Bland de proaktiva åtgärderna kan särskilt nämnas åtgärder som syftar till att stödja den kommunala tillsynen, t.ex. utbildningsinsatser, bevarande av frågor och utfärdande av allmänna råd. Viss omvärldsbevakning förekommer, även om sådan är mer vanligt förekommande inom vissa andra verksamhetsområden.

Konsumentverket har i kontakterna med tobakshandläggarna på länsstyrelser och kommuner runt om i Sverige föreslagit att uppdelningen på tobaksområdet bör ske på så sätt att kommunerna ingriper mot sådan felaktig marknadsföring som är specifik för ett visst säljställe (t.ex. en handskriven affisch eller en felaktigt placerad skylt), medan ärenden som rör material som kan antas användas på flera säljställen överlämnas till Konsumentverket/KO.

Anledningen har i huvudsak varit effektivitetsskäl. Kommunen kan endast ingripa mot, och sanktionera, själva säljstället (tobakisten). Något ingripande från kommunen mot grossisten/tillverkaren är inte möjligt. En skylt med en viss felaktig utformning placerad på tobakister runt om i landet skulle således i teorin medföra att ett ingripande för varje tobakist där den finns placerad måste ske, vilket bedöms vara ineffektivt. Ett ingripande från Konsumentverket/KO direkt mot grossisten/tillverkaren har däremot rättskraft på alla väsentligen likartade marknadsföringsåtgärder och det räcker således med ett ingripande. Till detta kommer att verket kan fungera som tolkningshjälp för kommunerna vilket även föranleder att samma åtgärd kommer att tolkas på samma sätt i alla kommuner.

8.2.2 Framtida tillsynsinsatser och pågående utvecklingsarbete

Konsumentverket har i rapporten Tillsynsinsatser på alkohol- och tobaksområdet (Konsumentverkets rapport 2010:23) framfört att reklam av alkoholdrycker och tobak på internet bör granskas. Framtida tillsynsinsatser på alkohol- och tobaksområdet kommer enligt Konsumentverket bl.a. att inrikta sig mot marknadsföringen av alkoholdrycker i tv och beställ-tv, internet (e-handel, bloggar, sociala medier, nyhetssidor, e-post) samt mobiltelefoner via t.ex. mobilapplikationer (Konsumentverkets rapport 2011:15).

Under hösten 2012 inleddes vid Konsumentverket ett internt projekt med syfte att dels hitta metoder och lösningar för hur en effektiv omvärldsbevakning ska ske av sådana marknadsföringskanaler som idag inte bevakas i den utsträckning som behövs, dels utreda hur bevisning kan säkras inom ramen för tillsynen så att effektiva processer kan bedrivas, t.ex. i Marknadsdomstolen. Målet är att ta fram underlag för ett klagörande av prioriteringar för omvärldsbevakning och för att ta ställning till om och i så fall hur vissa medier ska bevakas och bevissäkras.

Konsumentverket arbetar också i andra sammanhang aktivt med de utmaningar som det innebär att bedriva omvärldsbevakning av mottagarstyrd marknadsföring på sociala medier, t.ex. på Facebook och genom applikationer i smarta telefoner. Vidare har ett arbete genomförts för att förbättra möjligheterna att göra anmälningar via verkets webbplats. Anmälningsfunktionen har tydliggjorts och

anmälningförfarandet utformats på mer användarvänlig sätt. Genom dessa åtgärder, tillsammans med ytterligare informationsinsatser, bedömer Konsumentverket att anmälningarna kommer att öka och därigenom kommer verket få bättre underlag för prioriteringar och tillsynsinsatser.

8.2.3 Internationella samarbeten

I december 2006 trädde förordningen om konsumentskydds-samarbete¹ i kraft. Förordningen syftar ytterst till att garantera en enhetlig och hög konsumentskyddsnivå i hela EU och till att stärka konsumenternas förtroende för den inre marknaden genom att tillhandahålla ett effektivt redskap för tillsyn över gränserna och ange ramar för utbyte av god praxis och samarbete. Genom förordningen inrättades ett EU-nätverk för offentliga myndigheter med ansvar för tillsynen av medlemsstaternas konsumentskyddslagstiftning (nätverket för konsumentskyddssamarbete eller CPC-nätverket), som togs i drift i december 2006. Inom förordningens tillämpningsområde harmoniseras till viss del myndigheternas utrednings- och tillsynsbefogenheter samtidigt som det föreskrivs förfaranden för utbyte av relevant information och/eller vidtagande av tillsynsåtgärder för att stoppa överträdelser när det gäller gränsöverskridande ärenden. Nätverket har till uppgift att tillvarata konsumenternas kollektiva intresse och tar därför inte upp enskilda konsumentklagomål. Förordningen ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder när de tar emot en begäran om ömsesidigt bistånd genom nätverket samt att se till att tillräckliga resurser avsätts till nätverkets myndigheter så att dessa skyldigheter kan fullgöras. Förordningen ger också utökade möjligheter att ta initiativ till administrativt samarbete till vilket kommissionen bidrar med finansiering. Enligt förordningen ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter (i Sverige Konsumentverket) som ska ha ansvar för tillämpningen av förordningens fastställda regler. Myndigheterna ska, när det föreligger skälig misstanke om en överträdelse inom gemenskapen, i förhållande till varandra ha:

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen ("förordningen om konsumentskyddssamarbete").

- Rätt att få tillgång till alla relevanta handlingar, oberoende av form, om överträdelsen inom gemenskapen.
- Rätt att begära att vem som helst ska lämna relevant information om överträdelsen inom gemenskapen.
- Rätt att utföra nödvändiga inspektioner på plats.
- Rätt att skriftligt begära att den berörda säljaren eller leverantören upphör med överträdelsen inom gemenskapen.
- Rätt att erhålla ett åtagande från den säljare eller leverantör som gjort sig skyldig till en överträdelse inom gemenskapen om att upphöra med denna överträdelse och, i förekommande fall, rätt att offentliggöra detta åtagande.
- Rätt att begära upphörande av eller förbud mot varje överträdelse inom gemenskapen och, i förekommande fall, att offentliggöra dessa beslut.
- Rätt att begära att den förlorande parten skall betala ersättning till statskassan eller till en mottagare som utsetts enligt nationell lagstiftning om beslutet inte efterlevs.

I en rapport² från 2009 konstateras bl.a. att förordningen har visat sig vara ett kraftfullt redskap för tillsynsarbetet som har förstärkt konsumentskyddet i hela EU. Den har fyllt en lucka genom att ge tillsynsansvariga tjänstemän i medlemsstaterna möjlighet att på ett effektivt sätt stoppa affärsmetoder till förfång för konsumenter i gränsöverskridande ärenden. Den har också gjort det lättare för tjänstemännen att förena sina krafter för att skapa trovärdiga förutsättningar för tillsynsarbetet i EU.

I Norden har konsumentombudsmännen ingått ett samarbetsavtal för att skydda konsumenternas intressen. Samarbetsavtalet innebär att konsumentombudsmännen samverkar och lämnar biträde till varandra för att ingripa mot marknadsrättsliga överträdelser i det land där näringsidkaren är etablerad om marknadsföringen har effekt i ett annat nordiskt land. Samarbetet grundar sig på EG-direktivet (98/27/EG) om förbuds föreläggande för att skydda konsumenternas intresse. Sverige har genom lagen (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsu-

² Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (förordningen om konsumentskyddssamarbete), KOM(2009) 336 slutlig.

mentorganisationer implementerat direktivet och därmed gett laglig rätt för en myndighet eller en organisation i ett annat EES-land att väcka talan vid svensk domstol med anledning av överträdelser av vissa uppräknade konsumentskyddsdirektiv. Dit hör bl.a. direktivet om vilseledande reklam³, det s.k. AV-direktivet⁴ och det s.k. distansavtalsdirektivet⁵. Något motsvarande samarbetsavtal i förhållande till EES-länder utanför Norden föreligger inte.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 17 februari om konsumentskydd vid distansavtal.

9 Sanktionssystemet

9.1 Marknadsföringslagens sanktioner

9.1.1 Inledning

Av 7 kap. 8 § alkohollagen (2010:1622), AL, och 15 § tobakslagen framgår att förfaranden som strider mot bestämmelserna om marknadsföring i respektive lag ska anses vara otillbörliga mot konsumenterna vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486), MFL. De sanktioner som kan bli aktuella vid tillämpningen av marknadsföringslagen är främst förbud och ålägganden (23–24 §§ MFL). Förbud och ålägganden kan förenas med vite (26 §). En handling som strider mot förbudet avseende kommersiella annonser i ljudradio eller tv-program vid marknadsföring av alkoholdrycker och tobak kan också sanktioneras med marknadsstörningsavgift enligt 29–36 § marknadsföringslagen (7 kap. 8 § AL respektive 15 § tobakslagen). Sanktionerna behandlas närmare nedan.

9.1.2 Förbuds- och informationsförelägganden

En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får förbjudas att fortsätta med denna eller med någon annan liknande åtgärd. Ett sådant förbud får meddelas också en anställd hos näringsidkaren, någon annan som handlar på näringsidkarens vägnar, och var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till marknadsföringen. En förbudssanktion kräver inte uppsåt eller vårdslöshet på näringsidkarens sida. Det räcker med att handlingen objektivt sett är otillbörlig. Ett förbud ska förenas med vite om det inte är uppenbart obehövligt. Vitet, som inte förutsätter ett särskilt yrkande, sätts av domstolen till ett schablonbelopp, lämpligt anpassat i det enskilda fallet. Vitet kan bestämmas som löpande när det efter omständig-

heterna är lämpligt (se t.ex. Marknadsdomstolens avgöranden MD 2001:16 och MD 2001:19).

Det finns också möjlighet att, när näringsidkare vid marknadsföring underlåter att lämna väsentlig information, ålägga denne skyldighet att lämna sådan information. Med sådan information avses bl.a. information som ska lämnas enligt särskild lagstiftning eller enligt bestämmelserna om köperbudande i 11 §. Information om garantier är också exempel på väsentlig information. I sammanhanget kan nämnas att möjligheten att utfärda ålägganden begränsas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det är därför inte möjligt att ålägga någon att informera, t.ex. att införa annonser. Informationsskyldigheten enligt marknadsföringslagen inträder alltså först när en näringsidkare själv väljer att använda sig av sådana framställningar som berörs av ett informationsåläggande.

9.1.3 Marknadsstörningsavgift

Marknadsstörningsavgiften kan något förenklat beskrivas som en typ av direktverkande sanktion för grova överträdelser av marknadsföringsreglerna, dvs. främst i stället för straff. Det ska handla om ett mer påtagligt behov av att skydda konsument- och näringsidkarintressen. Marknadsstörningsavgift kan aktualiseras vid vissa förfaranden som innebär överträdelser av förbudet mot aggressiv och vilseledande marknadsföring. Som namnet på sanktionen antyder är avgiften avsedd att tillämpas på förfaranden som ”stör” marknads funktion. Ett exempel på när en åtgärd stör marknads funktion kan vara när ett otillbörligt agerande är av sådant slag att det riskerar att leda till att konsumenter och andra näringsidkare får en bristande tilltro till en hel bransch (prop. 2007/08:115 s. 119). Ett avgiftssystem har ansetts ha en preventiv effekt, eftersom belopp kan sättas så att de blir avskräckande för andra företag. Avgiftens belopp kan variera mellan 5 000 kronor och fem miljoner kronor, dock högst tio procent av näringsidkarens årsomsättning. I enlighet med principen om förbud mot dubbelbestraffning får en marknadsstörningsavgift inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett åläggande som har meddelats vid vite.

Som skäl för införandet av en avgiftssanktion för annonsförbudet mot alkoholreklam i ljudradio- och TV anfördes i förarbet-

ena att förbudet avsåg ett särskilt klandervärt beteende och det erinrades om att syftet med annonsförbudet var att konsumtionen av alkoholhaltiga drycker inte skulle uppmuntras. Vidare ansågs det att annonsförbudet var tillräckligt tydligt för att det skulle kunna träffas av en marknadsstörningsavgift (prop. 1995/96:160 s. 136 f.).

9.2 Marknadsföringslagens processuella ordning

Talan om förbud och ålägganden ska som huvudregel väckas vid Marknadsdomstolen och en sådan talan får väckas av KO, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen, eller en sammanlutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare (47 § MFL).

I samband med en förbudstalan kan yrkande om interimistiskt förbud eller åläggande framställas (27 § MFL). Förutsättningarna för beslut om interimistiskt förbud enligt marknadsföringslagen ansluter till 15 kap. 3 § rättegångsbalken som dock inte är direkt tillämplig på förbudsmål enligt marknadsföringslagen (jfr SOU 1966:71 s. 300). I samband med införandet av 1995 års marknadsföringslag konstaterades i propositionen att möjligheten att meddela interimistiska beslut är viktig, men att dessa regler tillämpats restriktivt av Marknadsdomstolen. Regeringen framhöll särskilt att den ökade internationaliseringen och de nya medlen för spridning av information inneburit att marknadsföringen fått en betydligt större genomslagskraft än tidigare samt att det är möjligt att på kort tid nå ut till mycket stora områden och mottagargrupper. Vidare anfördes att den tid en domstolsprövning tar i många fall överstiger den tid en marknadsföringskampanj pågår, varför skadeverkningarna av en otillbörlig marknadsföringskampanj kan bli omfattande. Mot den bakgrunden vidgades domstolarnas möjligheter att meddela interimistiska förbud och ålägganden såtillvida att kravet på ”särskilda skäl” togs bort (se prop. 1994/95:123 s. 93). Efter lagändringen krävs i stället att käranden visar ”sannolika skäl” för sin talan. Det kan konstateras att Marknadsdomstolen bedömning av när förutsättningarna för ett interimistiskt beslut är uppfyllda varit förhållandevis sträng även efter det att lagändringen genomfördes och domstolen har varit tämligen restriktiv med att meddela sådana förbud (se t.ex. Marknadsdomstolens avgöranden i MD 2001:18, MD 2003:11 och MD 2005:21).

KO kan vidare i fall som inte är av större vikt direkt meddela förbud och ålägganden (28 § MFL). Sådana förelägganden är för-

enade med vite, som normalt sätts något lägre än i Marknadsdomstolen. Det finns dock exempel på fall där KO har satt ut förhållandevis höga viten, särskilt när det är fråga om större företag. Som exempel kan nämnas att Aftonbladet den 5 mars 2012 godkände ett förbuds föreläggande förenat med ett vite på 750 000 kronor avseende förbud mot publicering av reklam för ett bantningspreparat (FF 2012:5). Samma vite pålades Ica den 2 april 2012 med krav på tydligare information om prissänkta varor (FF 2012:04a/IF 2012:03). För att KO:s föreläggande ska bli gällande måste näringsidkaren som föreläggandet riktas mot godkänna detta omedelbart eller inom en viss tid. Om föreläggandet har godkänts gäller det som en lagakraftvunnen dom. Bakgrunden till denna precisering är att domar om förbud och åläggande ska kunna prövas i två instanser. Den innebär däremot ingen inskränkning i möjligheten till omprövning av myndighets beslut enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223). Sedan ett förbuds föreläggande har meddelats får talan om utdömande av vitet väckas vid en tingsrätt som är behörig enligt 10 kap. rättegångsbalken. En sådan talan får alltid väckas vid Stockholms tingsrätt. Talan får väckas av den som har begärt vitesföreläggandet och av KO (49 § MFL).

Talan om marknadsstörrningsavgift väcks vid Stockholms tingsrätt. KO har primär talerätt. Om KO i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsstörrningsavgift, får en dock enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare väcka en sådan talan (48 § MFL).

9.3 Kommunernas sanktionsmöjligheter

På tobaksområdet har kommunerna möjlighet att meddela de förbud eller förelägganden som behövs för att tobakslagen eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen ska följas (20 § andra stycket tobakslagen). I sammanhanget bör dock påpekas att kommunens tillsyn är begränsad till försäljningsställen. Vid allvariga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i tobakslagen, innefattande reglerna om marknadsföring, får kommunen förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter att fortsätta med försäljningen eller, om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning (20 a § tobakslagen). Beslut som en kommun har fattat med stöd av tobakslagen

får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (25 § första stycket tobakslagen).

Även när det gäller detaljhandel med eller servering av folköl kan kommunen, om bestämmelserna i alkohollagen inte följs, förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning (9 kap. 19 § AL). Det kan i sammanhanget nämnas att kommunen, som utövar tillsyn av marknadsföring på bl.a. serveringsställen också har möjlighet att meddela en näringsidkare en erinran, varning eller återkalla serveringstillståndet (9 kap. 17 och 18 § AL).

10 En kartläggning av marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak

10.1 Inledning

10.1.1 Uppdragsanalys

Som inledningsvis nämnts i avsnitt 2.1 är vårt kartläggningsuppdrag tudelat. Vi har sålunda att kartlägga dels omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter, dels omfattningen av barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv (inklusive beställ-tv) samt de metoder som används.

När det gäller den första delen av kartläggningen framgår av direktiven att fokus ska ligga på de digitala medierna. Inga typer av medier eller former av marknadsföring är dock uttryckligen undantagna från kartläggningsområdet, utan den enda avgränsning som anges är att det ska vara fråga om marknadsföring som riktas till konsumenter. Uppdraget i denna del omfattar alltså en kartläggning av marknadsföring i såväl digitala som mer traditionella mediekana-ler, liksom sådan marknadsföring som sker direkt till konsument (t.ex. direktreklam). I sammanhanget kan vidare noteras att denna del av uppdraget, enligt direktivens utformning, endast avser marknadsföring av alkoholdrycker. Den andra delen av kartläggningen – barn och ungdomars exponering för marknadsföring – avser dock både alkoholdrycker och tobak. Därtill kommer att vi, utöver genomförandet av en självständig kartläggning, ska analysera av förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler för marknadsföring av såväl alkoholdrycker som tobak. Mot denna bakgrund framstår det varken som ändamålsenligt eller

konsekvent att undanta marknadsföring av tobak från den första delen av kartläggningen. Av direktiven framgår inte heller om – och i så fall av vilka skäl – en sådan begränsning verkligen är avsedd. Vi har därför valt att kartlägga omfattningen, inriktningen och formerna även av tobaksmarknadsföring.

När det sedan gäller den del av kartläggningen som ska ta sikte på barn och ungdomars exponering för marknadsföring uppställs i direktiven en teknisk begränsning såtillvida att kartläggningen endast ska omfatta de digitala medierna och tv. Vi har emellertid inte uppfattat att uttrycket digitala medier (se avsnitt 5.6) är avsett att innebära någon särskild teknisk avgränsning, annat än gentemot marknadsföring i mer traditionella mediekkanaler.

10.1.2 Syfte och inriktning

Kartläggningsuppdraget är, såsom det har formulerats i direktiven, både omfattande och mångfasetterat. Det kan redan inledningsvis konstateras att det inte har bedömts möjligt att inom ramen för det befintliga uppdraget presentera en fullständig bild över den marknadsföring av alkoholdrycker och tobak som förekommer i dag. En sådan presentation har dock inte heller bedömts vara nödvändig för att tillgodose vad vi har uppfattat är det huvudsakliga syftet med kartläggningen, nämligen att skapa ett kunskapsunderlag för de fortsatta övervägandena i fråga om förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak samt föreslå åtgärder som minskar risken för att barn och ungdomar exponeras för lagstridig marknadsföring.

Eftersom nya marknadsföringsmetoder och företeelser växer fram i takt med den tekniska utvecklingen har vi valt att fokusera på övergripande utvecklingslinjer och karaktärsdrag i den digitala marknadsföringen. Kartläggningsarbetet har sålunda inriktats mot att försöka identifiera generella trender samt åskådliggöra centrala strategier, metoder och kommunikationskanaler vid marknadsföring av alkoholdrycker och tobak.

10.1.3 Genomförande

Kartläggningen har genomförts i fyra faser. Under uppstartfasen har inledningsvis genomförts en schematisk kunskapsinventering av de områden som vi har att kartlägga. Resultaten från denna inventering har – tillsammans med kommittédirektiven – legat till grund för en närmare analys och precisering av kartläggningens omfång, avgränsningar, inriktning och syfte.

Under den efterföljande datainsamlingsfasen har ett omfattande material samlats in och analyserats. Materialet, bestående av i huvudsak svenska och internationella rapporter, studier och andra undersökningar, har företrädesvis tillhandahållits av de myndigheter och organisationer som finns representerade i utredningen. Datainsamling har emellertid även ägt rum i samband med externt initierade möten med olika intresseorganisationer.

Eftersom det även ingår i vårt uppdrag att utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter bör bedrivas har vi funnit det angeläget att särskilt undersöka hur dessa aktörer marknadsför sig gentemot svenska konsumenter. I detta avseende har vi identifierat ett behov av att komplettera det befintliga kunskapsläget. För att fullgöra uppdraget i denna del har vi därför uppdragit åt Markör Marknad & Kommunikation AB (Markör) att genomföra en marknadsundersökning. Undersökningens huvudsakliga syfte har varit att komplettera kunskapsbilden såvitt avser förekomsten, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker och tobak som härstammar från olika aktörer som bedriver e-handel och hemleverans med alkoholdrycker. Undersökningens genomförande beskrivs mer ingående i avsnitt 10.9.1 nedan.

Under sammanställningsfasen, som skett löpande, har materialet bearbetats och sammanförts. Sammanställningen, som varit föremål för dialog inom utredningen, har sedan legat till grund för kartläggningens avslutande analysfas.

10.1.4 Redovisning

Vi har under datainsamlingsfasen tagit del av ett synnerligen omfattande och komplext material och det har visat sig vara varken möjligt, eller för den delen motiverat, att fullständigt redogöra för detta. De referenser som i den följande framställningen görs till

olika studier, rapporter och undersökningar utgör följaktligen endast ett axplock av den granskade och analyserade dokumentationen och redovisningen och sammanställningen gör således inte anspråk på att vara uttömmande i det avseendet.

Resultaten från Markörs marknadsundersökning redovisas i avsnitt 10.9.2 nedan.

10.2 Medieinvesteringar

Det finns flera leverantörer av reklamstatistik. TNS Sifos reklam-mätningar, som baseras på mätningar av annonsvolymen i olika medier, utgår från de ordinarie prislistorna. De redovisade siffrorna ger därmed ett mått på reklaminvesteringarna brutto. Institutet för reklam- och mediastatistik (IRM) redovisar i stället reklamkostnaderna netto, dvs. efter att eventuella provisioner och rabatter räknats bort. IRM:s mätmetod bygger på surveyundersökningar. I sammanhanget kan även tilläggas att både TNS Sifos och IRM:s statistik avser köpt medieutrymme. Andra investeringar i marknadskommunikation, t.ex. kostnader för sponsring, eventmarknadsföring och aktiviteter i sociala medier är alltså inte medräknade i företagets siffror.

Enligt IRM uppgick de totala medieinvesteringarna i Sverige för alla former av annonsering till 31,9 miljarder kronor år 2012. Under året skedde ett regimskifte på annonsmarknaden såtillvida att internet gick om dagspressen och är nu Sveriges största reklammedium med en marknadsandel om 24 procent. Totalt omsatte internetreklamen närmare 7,7 miljarder kronor, en ökning med 10 procent jämfört med föregående år. Samtidigt minskade de totala medieinvesteringarna med 2,2 procent. Dagspressens annonsintäkter minskade under 2012 och omsättningen uppgick till 6,9 miljarder kr, motsvarande en marknadsandel om knappt 22 procent.¹

Enligt TNS Sifos reklam-mätningar uppgick de totala medieinvesteringarna till knappt 53 miljarder kronor under 2012.² De totala reklaminvesteringarna för alkoholdrycker uppgick samma år till 928 miljoner kronor. Investeringarna i alkoholreklam har därmed ökat med drygt 512 miljoner kronor sedan år 2009, vilket motsvarar en treårig ökning om drygt 120 procent. Jämförelsevis kan nämnas att reklaminvesteringarna för den totala marknaden under

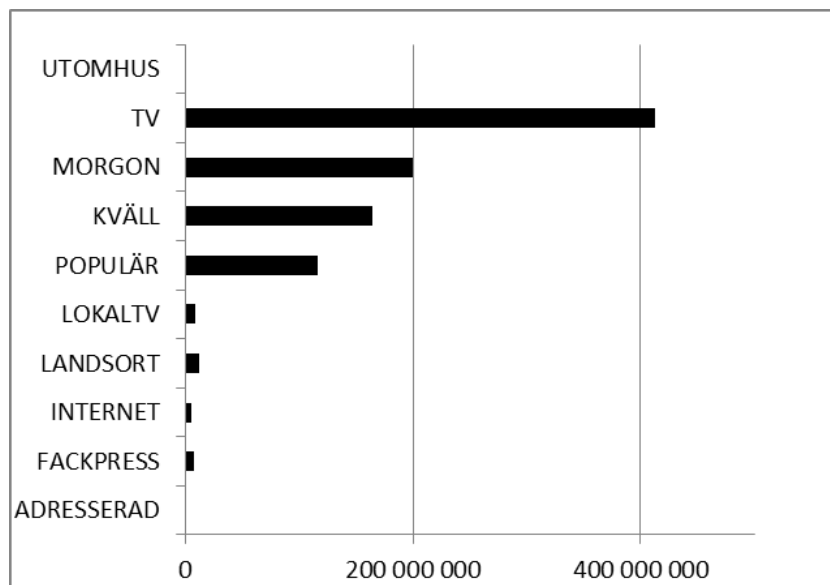
¹ Pressmeddelande från IRM, 2013-02-22.

² TNS Sifos reklam-mätningar 2013-03-15.

samma period ökade med knappt 28 procent. Av de 92 redovisade varuslagen/branscherna kommer alkoholdrycker på plats 12 sett till reklaminvesteringarnas storlek. Fem år tidigare återfanns alkoholdrycker på plats 25.

Diagram 10.1 nedan illustrerar hur investeringarna i alkoholreklam fördelade sig på olika typer av reklambärare under 2012.

Diagram 10.1 Investeringar (kr) i alkoholreklam utifrån reklambärare



Källa: TNS Sifo.

I sammanhanget kan noteras att fördelningen inte ger en helt rättvisande bild av verkligheten. Detta eftersom endast ett 50-tal webbplatser bevakas inom huvudmediet internet. I dagsläget innefattas t.ex. inte DN.se eller någon annan av Bonniers webbplatser i mätningarna.

Sett till olika produktslag inom kategorin alkoholdrycker framgår av TNS Sifos statistik att ca 60 procent av reklaminvesteringarna hänförde sig till vin, ca 25 procent till spritdrycker och drygt fem procent till starköl.

10.3 Andra investeringar i marknadskommunikation

Konsumentverket har i rapporten *Reklam i nya kläder*³ undersökt utvecklingen på reklammarknaden när det gäller såväl totala medieinvesteringar som investeringar i andra former av marknadskommunikation. I rapporten från 2011 konstateras att en stor andel av reklamen återfinns i traditionella medier som tv och dagspress. Några av de trender som lyfts fram är att internetreklam och mobiltelefonbaserad reklam ökar i omfattning samt att allt mer av reklamen är tydligt målgruppsinriktad. Vidare konstateras att en växande del av företagens investeringar i marknadskommunikation i dag är kopplade till sociala medier, men att den andel som utgör köpt annonsutrymme i de sociala medierna är mycket begränsad. Merparten av investeringarna i denna del läggs istället på personal som aktivt verkar i dessa medier. En effekt av att fler företag har egna digitala medier är alltså att en allt större del av de resurser som totalt läggs på marknadskommunikation investeras i ”icke-köpt” media.

10.4 Den upplevda omfattningen och inriktningen av alkoholmarknadsföring

De ökande investeringarna i alkoholreklam har inte gått allmänheten obemärkt förbi. En undersökning från november 2011 visade att drygt sex av tio tillfrågade upplevde att reklam för öl, vin och sprit hade ökat de senaste åren. En majoritet av de tillfrågade upplevde dessutom en ökning av förekomsten av öl, vin och sprit i matprogram och många såg även en ökning i dokusåpor, tv-serier och filmer.⁴

När det gäller förekomsten alkoholmarknadsföring i digitala medier framgår av en undersökning som Sveriges Marknadsförbund låtit genomföra från 2012 att en majoritet av de tillfrågade upplever att alkoholreklamen ökat också i dessa medier.⁵

Det kan i sammanhanget tilläggas att den upplevda förekomsten av marknadsföring inte nödvändigtvis återspeglar den faktiska förekomsten. En brittisk undersökning från 2011, omfattande 2 300

³ En sammanställning från Konsumentverkets forskarseminarium 2011.

⁴ Undersökningen genomfördes av Novus på uppdrag av IQ-initiativet AB (IQ) under perioden 25–31 november 2011 och innefattade 1 616 stycken webbaserade intervjuer med ett riksrepresentativt urval av den svenska befolkningen över 16 år.

⁵ Undersökningen baserades på en datainsamling den 18–24 oktober 2012 med hjälp av SnabbaSvars webbaserade paneler. Totalt 1 046 svarande.

brittiska ungdomar, visade att ungefär hälften av de tillfrågade ungdomarna inte betraktade officiella Facebookgrupper för alkoholdrycker, eller alkoholsponsrade events, som marknadsföring.⁶

10.5 Allmänhetens inställning till alkoholreklam

Enligt en undersökning från 2009 är allmänheten kritisk till alkoholreklam. Av de 1 000 intervjuade personerna svarade 73 procent att förbudet mot att göra reklam för alkoholdrycker i radio och tv är bra och 45 procent ansåg att det ska vara förbjudet att göra reklam för alkoholdrycker även i tidningar. Vidare svarade 66 procent av de tillfrågade att de tycker det är ganska eller mycket dåligt att det förekommer alkoholreklam i tidningar och tidskrifter.⁷

I en annan undersökning från 2012 svarade 43 procent av de tillfrågade att de anser att Sverige borde införa ett allmänt förbud mot alkoholreklam.⁸

10.6 Anmälningar avseende alkohol- och tobaksmarknadsföring

De ökade investeringarna i alkoholreklam återspeglas också i det antal anmälningar som inkommit till Konsumentverket de senaste åren. Som redogjorts för i avsnitt 8.2.1 uppgick antalet alkoholrelaterade anmälningar under 2012 till 67 (och det totala antalet anmälningar till 7 901). Även om antalet anmälningar på alkoholområdet är lågt i jämförelse med anmälningsfrekvensen på vissa andra områden där Konsumentverket bedriver tillsyn kan konstateras att antalet nästan har fördubblats de senaste två åren. Trenden är inte lika tydlig på tobaksområdet.

Nykterhetsorganisationen IOGT-NTO har granskat de 67 alkoholrelaterade anmälningar som inkom till Konsumentverket under 2012. Tolv av dessa avsåg klagomål över utebliven leverans av beställda alkoholdrycker. En sammanställning över de 55 övriga anmälningarna återfinns i tabell 10.1 nedan.

⁶ Undersökningen redovisas i rapporten *Overexposed and overlooked – Young people's views on the regulation of alcohol promotion* som tagits fram av organisationen Alcohol Concern inom ramen för The Alcohol Concern Youth Policy Project.

⁷ Undersökningen redovisas i rapporten *Vem behöver alkoholreklam?* (IQ rapport 2009:1)

⁸ Resultaten från undersökningen redovisas i rapporten *Alkoholreklamens framväxt* (IQ rapport 2012:1).

Tabell 10.1 Anmälningar inkomna till Konsumentverket avseende marknadsföring av alkoholdrycker år 2012

	Känslor/ stämning	Trafik/sport/ utbildning	Utformning	Uppsökande	Kampanjer	Gåvor	Oskäliga avtalsvillkor	Prisinfo	SUMMA
SMS				3					3
Internet (ej direkt- reklam)	3		3	5	3	1	2	3	20
Tidning	4		6		1				11
Direktreklam (internet)				2	1				3
Direktreklam (post)				5					5
Utomhus m.m.	2	1	1	2		1	1	2	10
TV	1		2						3
SUMMA	10	1	12	17	5	2	3	5	55

Källa: Konsumentverket och IOGT-NTO.

I tabellens vågräta rubriker har IOGT-NTO kategoriserat anmälningarna utifrån den angivna anledningen till anmälan. Under kategorin *Känslor/stämning* återfinns alltså de anmälningar som enligt anmälarna anspelat på just känslor eller stämningar på ett otillbörligt sätt, t.ex. annonser där vin kopplats ihop med mysstunder eller öl med vänskap. Under kategorin *Trafik/sport/utbildning* återfinns klagomål beträffande marknadsföring som förekommit vid t.ex. sportevenemang. Rubriken *Utformning* innehåller främst anmälningar riktade mot obefintliga eller för små informationstexter. Kategorin inkluderar även klagomål mot att utformningen av marknadsföringen enligt anmälaren inte överensstämmer med produkternas innehåll. Anmälningar som grundar sig på klagomål över olika former av uppsökande marknadsföring återfinns i kategorin *Uppsökande*. Anmälningar hänförliga till utformningen av kampanjer där alkoholmarknadsföring förekommer upptas under rubriken *Kampanjer*. Under rubriken *Gåvor* upptas klagomål över förfaranden som enligt anmälarna brutit mot alkohollagens gåvoförbud. Klagomål från anmälare som i samband med t.ex. köp av alkohol känt sig vilseledda återfinns under kategorin *Oskäliga avtalsvillkor*. Slutligen återfinns under rubriken *Prisinfo* klagomål över att det pris

som angetts i marknadsföringen inte stämt överens med det verkliga priset.

De vågräta rubrikerna anger hur anmälarna har kommit i kontakt med den marknadsföring som föranlett anmälan.

10.7 Marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i digitala medier

10.7.1 Inledning

IQ-initiativet AB (IQ)⁹ lät under våren 2010 genomföra en kartläggning av den alkoholreklam som svenska konsumenterna har tillgång till via internet och mobiltelefoner. Resultatet från undersökningen redovisas i rapporten *Sociala medier – alkoholreklam i nya kläder*¹⁰. I rapporten illustreras hur ett antal utvalda företag marknadsför alkoholvarumärken samt företagets produkter i olika digitala mediekanalet. Även i den senare rapporten *Alkoholreklamens framväxt*¹¹ har de senaste årens dramatiska ökning av investeringar i alkoholreklam uppmärksammats, liksom de digitala mediernas ökade betydelse för marknads kommunikationen. En tydlig trend som därvid särskilt lyfts fram är den ökade inriktningen mot de sociala medierna. Alkoholmarknadsföringens förekomst i – och anspelning på – populära ungdomsmiljöer i sociala medier har också uppmärksammats särskilt i rapporten *Fullast på Facebook*¹².

Att marknadsföring av alkoholdrycker i allt större utsträckning förekommer i digitala medier är inte en företeelse som begränsar sig till Sverige. I slutet av 2009 lade EUCAM¹³ fram en trendrapport som belyser marknadsföringens utveckling på alkoholområdet de senaste åren. I rapporten konstateras dels att marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat i de digitala medierna, dels att de digitala mediernas möjlighet till interaktivitet i allt större utsträckning används i marknadsföringssyfte för attrahera specifika målgrupper.

⁹ IQ-initiativet AB bildades i maj 2005 som ett fristående dotterbolag till Systembolaget med uppdraget att finna nya metoder för att minska alkoholkonsumtionen i Sverige.

¹⁰ IQ Rapport 2010:2.

¹¹ IQ Rapport 2012:1.

¹² IQ rapport 2012:2.

¹³ EUCAM är en organisation som startades 2007, finansieras av bl.a. Eurocare och svenska IOGT-NTO och leds av National Foundation for Alcohol Prevention in the Netherlands (STAP). Organisationen arbetar för att öka kunskapen och utbyta erfarenheter rörande alkoholmarknadsföring liksom uppföljningen av denna inom Europa. Organisationen kan ses som ett resultat av/fortsättning av EU-projektet ELSA (Enforcement of national Laws and Self-regulation on advertising and marketing of Alcohol) som avslutades 2007.

Av rapporten framgår också att marknadsförare närmar sig ungdomar på olika sociala nätverkssidor samt annonserar på webbplatser som är populära bland ungdomar.¹⁴

När det gäller förekomsten och karaktären av alkoholmarknadsföring i sociala medier har forskare riktat särskild uppmärksamhet mot det i dag i särklass största sociala nätverket, Facebook. I den amerikanska forskningsrapporten *Alcohol promotion on Facebook*¹⁵ presenteras en genomgång av de möjligheter till marknadsföring som plattformen erbjuder och i rapporten presenteras även resultatet från en begränsad kvalitativ undersökning av vanligt förekommande metoder för att marknadsföra alkoholdrycker på Facebook.

I forskningsartikeln *Everyday, Everywhere: Alcohol Marketing and Social media – Current Trends*¹⁶ redovisas resultaten av en brittisk undersökning av marknadsföringen på Facebook och Twitter bland Storbritanniens 12 ledande alkoholvarumärken.

Att tobaksreklam inom EU och i många andra delar av världen är förbjuden i tryckta medier samt på bio och i TV, betyder inte att dessa medier är helt fria från marknadsföring av tobak. EU-kommissionen har i en rapport från 2008 förvisso konstaterat att förbudet mot tobaksreklam i tryckta medier i allmänhet respekteras i medlemsstaterna och att det inte längre tycks finnas några traditionella annonser för cigarettmärken i publikationer som är avsedda för allmänheten. Av rapporten framgår dock även att tobaksreklam fortfarande förekommer i form av omnämmanden i nyhetsartiklar och tryckta mediers innehåll. Vidare konstateras att tobaksreklam ofta är synlig i nyhetsbilder (t.ex. från idrottsevenemang) från tredje länder där tobakssponsring av evenemang fortfarande är tillåten. I rapporten beskrivs den virtuella miljön som den största utmaningen, eftersom den är svår att kontrollera till följd av att marknadsföringen är förtäckt och att de som bryter mot bestämmelserna enkelt kan flytta sin verksamhet. Vidare framhålls att det har blivit lättare och vanligare att köpa tobak via internet samt att det på de webbplatser som säljer tobak ofta finns inslag av marknadsföring.¹⁷

Åtskilliga studier och undersökningar visar att marknadsföringen av tobaksprodukter har bytt skepnad och att en övergång har skett

¹⁴ *Alcohol advertising in new media – Trends in Alcohol Marketing*, EUCAM report November 2009.

¹⁵ Mart, S., Mergendoller, J. and Simon, M. (2009), Marin Institute, San Rafael, California.

¹⁶ Nicholls, J. *Alcohol and Alcoholism*, 2012; 47(4):486–93.

¹⁷ Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om genomförandet av direktivet om tobaksreklam (2003/33/EG).

från de traditionella kommunikationskanalerna till de digitala medierna. Resultaten från en amerikansk studie som publicerades 2012 visar att de digitala medierna ger tobaksindustrin en kraftfull och effektiv kanal för att snabbt motverka denormaliseringsstrategier och den tobakskontroll som finns.¹⁸ Det finns sålunda även på tobaksområdet flera exempel på hur de digitala medierna används i syfte att engagera målgruppen och få denna att interagera med tobaksmärket.¹⁹ Förpackningsdesign är en aspekt som är starkt associerad med marknadsföring i digitala medier. Detta eftersom tobaksindustrin i stor utsträckning använder sig av sådana medier i samband med lanseringar av nya produkter. I sammanhanget kan nämnas att det av Swedish Matches tidning *Inside* framgår att antalet produkter från företaget ökade från ett 30-tal till 180 mellan åren 2002 och 2008.

I december 2012 publicerade organisationen A Non Smoking Generation en rapport där förekomsten av marknadsföring av tobak i tre sociala mediekanaler på internet (Facebook, Twitter och YouTube) kartlagts.²⁰ I rapporten konstateras bl.a. att utländska och svenska tobaksföretag kommunicerar produktlanseringar, reklam och imageskapande bilder och filmer på sidor och på konton som helt saknar åldersreglering. Av kartläggningen framgår vidare att det förekommer olika former av marknadsföring för tobak i alla tre kanalerna och att de också används integrerat. Kartläggningen visar också att det inte alltid är tydligt om det är privatpersoner eller företag som står bakom vissa av sidorna eller grupperna. I rapporten ges också exempel på förekomsten av interaktion mellan tobaksföretag och användare.

Genom det material som vi har granskat har ett antal generella strategier och metoder för marknadsföring av alkoholdrycker utkristalliserats. Dessa strategier och metoder, som i vissa avseenden kan skilja sig åt på det nationella planet, sammanfattats och exemplifieras i de följande avsnitten.

¹⁸ Freeman, B. *New media and tobacco control*. *Tobacco Control* 2012; 21: 139–144.

¹⁹ U.S. Department of Health and Human Services. *Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2012.

²⁰ *Retweeted by Marlboro*, A Non Smoking generation rapport 2012.

10.7.2 Strategier

Att marknadsföringskampanjer görs mer integrerade och synkroniserade, dvs. att samma budskap återfinns i flera medier, är en generell strategi i reklamvärlden som anammats också av alkohol- och tobaksbranschen. Som tidigare nämnts inriktas i dag en allt större del av marknads kommunikationen mot de sociala medierna. Gemensamt för den marknadsföring som dominerar de sociala medierna är att det är varumärket, snarare än själva produkten, som står i fokus. De sociala medierna erbjuder goda möjligheter att genom interaktiv, personlig och målgruppsanpassad marknadsföring bygga relationer med målgruppen. I de sociala medierna är det enkelt att rekommendera något för andra, vilket innebär att ett marknadsföringsbudskap snabbt kan få mycket stor viral spridning. De digitala medierna tillhandahåller flera verktyg för att skapa relationer till målgruppen och knyta vissa värden och associationer till ett varumärke. Underhållning är en vanligt förekommande strategi för att öka intresset och den virala spridningen. Det finns åtskilliga exempel på alkohol- och tobaksbolag som väljer att samarbeta med personer som uppfattas att ge rätt image åt det företaget har att erbjuda med företagets varor, t.ex. profiler inom musik- och underhållningsvärlden, men även inom idrottsvärlden.

En annan vanligt förekommande strategi för att bygga relationer med målgruppen är att på olika sätt engagera denna genom att utnyttja de interaktiva funktioner som olika digitala medier erbjuder. Att låta privatpersoner vara med och skapa innehåll i marknads kommunikationen är idag en utbredd marknadsföringsstrategi. Det användargenererade materialet blir en resurs i företagets marknadsföring och genom att engagera privatpersoner i marknadsföringens utformning blir de också en del av denna.

Som ett exempel på hur nämnda strategier tillämpats av alkoholbranschen kan nämnas det samarbete som Absolut Vodka under våren 2012 inledde med Swedish House Mafia. Företaget tog dj-trion till hjälp för att lansera en ny global kampanj där tanken var att förena musikupplevelser med drinkar. Kampanjen är integrerad med Facebook, där användarna erbjuds ta del av exklusivt material från Swedish House Mafia, och även göra sina egna remixar på deras och andra artisters musik. Till grund för kampanjen ligger låten Greyhound som är inspirerad av drinken Absolut Greyhound.

Nämnda strategier har anammats också av tobaksindustrin. Det finns flera exempel på tobaksbolag som använder sig av digitala

medier för att få målgruppen engagerad i skapandet av reklamfilmer och designen av nya förpackningar. Av den tidigare nämnda rapporten från A Non Smoking generation framgår t.ex. att besökare på General Snus officiella Facebook-sida uppmuntras att dela med sig av sina tankar kring vad de tycker borde vara General snus nästa smak, med chans att vinna priser för deltagarna.

10.7.3 Kanaler och metoder

De digitala medierna erbjuder i dag ett vitt spektrum av kanaler för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. Bland dessa kan nämnas följande.

Annonsering

Banners, dvs. reklamannonser som visas på webbsidor, finns på nästan alla webbplatser och på många internetbaserade sociala nätverk som t.ex. Facebook. Alkoholannonser utgör inget undantag. Regelrätt annonsering för tobaksprodukter är däremot, till följd av den hårdare reglering som omgärdar dessa produkter, inte lika vanligt förekommande, utan marknadsföringsresurserna används i huvudsak på annat sätt.

Officiella webbplatser och särskilda kampanjsidor

I princip alla alkoholproducenter och tobakbolag har officiella webbplatser. Dessa vänder sig i regel inte direkt till konsumenterna och utgör därför inte någon viktig komponent i marknadsföringen. I stället utgör officiella varumärkessidor centrala referenspunkter vid företagets marknadskommunikation. Vid produktlanseringar och tillfälliga kampanjer skapas också många gånger särskilda kampanjsidor för att ytterligare profilera produkten. Dessa sidor erbjuder inte sällan besökarna möjlighet att spela spel, delta i tävlingar, se på videoklipp och lyssna på musik. Kampanjsidorna används också i många fall som en kanal för att bjuda in till olika varumärkes-sponsrade sociala evenemang och fester (events). Varje enskilt varumärke kan ha separata sidor för olika geografiska och språkliga områden, vilket underlättar kommunikation på användarnas modersmål. Varumärken kan också ha olika sidor för olika produkter. De

flesta varumärken har webbplatser som är tillgängliga för svenska internetanvändare, men det förekommer även webbplatser som är spärrade för besökare med svenska IP-nummer.

Flertalet webbsidor som marknadsför alkoholdrycker och tobaksvaror, särskilt varumärkessidor, har någon slags åldersgräns. Denna är i regel kopplad till en funktion där användaren måste fylla i sin ålder eller intyga att han eller hon har uppnått en viss ålder för att få åtkomst till webbplatsen. I praktiken förekommer dock ingen faktisk ålderskontroll och det är därför omöjligt att säkerställa att mottagaren har uppnått en viss ålder. Budskapen hinner dessutom i vissa fall nå besökaren innan åldersinformationen har nått fram.

Webbplatser med videoklipp

På internet finns en stor mängd webbplatser som erbjuder användare möjligheter att ladda upp och sprida filmer och filmsekvenser. Bland dessa är YouTube den i dag största. På YouTube förekommer både reklamfilmer och andra filmer med alkoholrelaterat innehåll. De flesta reklamfilmer på YouTube finns tillgängliga att dela med sig av via sociala nätverk. Det innebär i sin tur att en populär reklamfilm kan få stor spridning även utanför den målgrupp som den ursprungligen var avsedd för. Det finns flera exempel på reklamfilmer som har fått många miljoner visningar. På YouTube kan tidigare tv-sända reklamfilmer – inklusive sådana som konstaterats bryta mot gällande lagstiftning – väckas till liv igen och få möjlighet att nå en större publik än när de ursprungligen sändes på tv.²¹ Filmerna kan vara uppladdade av alkoholföretag, reklambyråer eller privatpersoner. Flera alkoholvarumärken och kampanjer har också egna YouTube-kanaler. Som exempel kan nämnas Bacardi Sveriges krogturné ”Bacardi Razz Wingman on Tour” som förutom videoklipp innehåller information om platser och datum för turnén.

Undersökningar visar att också tobaksrelaterade filmer förekommer på YouTube.²² Det finns vidare belägg för att bl.a. svenska

²¹ Brooks, O. (2010). ”Routes to Magic” – *The Alcoholic Beverage Industry’s use of new media in alcohol Marketing*, Institute for Social Marketing, University of Stirling and The Open University.

²² Elkin L. Thomson G. *The extent of YouTube videos with smoking and smokefree words*. N Z Med, 2010;123:93–94 och *Connecting world youth with tobacco brands: YouTube and the internet policy vacuum on Web 2.0*. Tob Control 2010;19:361–366.

snusdistributörer har lagt ut säljfrämjande filmer på sidan.²³ En litteraturoversikt av de filmer som granskats på YouTube visade att över 70 procent av dessa filmer skildrade en positiv bild av tobak.²⁴ I en av studierna var 90 procent av modellerna i analyserade filmer kvinnor och mer än 50 procent tycktes vara i åldern 18–24 år.²⁵

Internetbaserade sociala nätverk

Internetbaserade sociala nätverkstjänster, t.ex. Facebook, erbjuder alkoholvarumärken stora möjligheter till marknadsföring genom annonsering eller utnyttjande av de särskilda funktioner som nätverkstjänsterna erbjuder. På t.ex. Facebook har företag möjlighet att skapa egna sidor som då fungerar som en form av affisch på internet. På sidan går det att infoga bilder, videoklipp och länkar, samt skriva inlägg och skapa diskussioner tillsammans med andra användare. I november 2011 hade tio ledande amerikanska alkoholvarumärken nästan 6,7 miljoner människor som ”gillar” deras Facebook-sidor. Samma tio varumärken, utvalda för sin ungdomsinriktning, hade lagt upp 35 725 bilder och 377 filmer på sina Facebook-sidor. Deras ”fans” hade laddat upp 15 416 bilder och 98 filmer på varumärkenas officiella Facebook-sidor.²⁶

Många företag uppmanar sina användare att ladda upp eget material, vilken sedan kan användas i marknadsföringssyfte. Många events marknadsförs i dag helt eller delvis via sociala medier, i synnerhet Facebook. Ett illustrativt exempel är en tävling som en stor cidertillverkare i Storbritannien anordnade på Facebook där användarna uppmanades att dagligen föreslå alternativa slut på en reklamvideo, vilka sedermera presenterades på YouTube.

Av de sidor som undersöktes av A Non Smoking Generation i den i avsnitt 10.7.1 redovisade undersökningen var det endast General Snus som hade en officiell sida. På denna sida förekommer t.ex. länkar till bloggar, erbjudanden om tävlingar med vinstchanser, bilder på events sponsrade av General Snus samt bilder på

²³ Seidenberg AB, Rees VW, Conolly GN. *Swedish match marketing on YouTube*. *Tob Control* 2010;19: 512-513.

²⁴ Forsyth, S. R., Kennedy, C., & Malone, R. E. (2012). *The Effect of the Internet on Teen and Young Adult Tobacco Use: A Literature Review*. *Journal of Pediatric Health Care*. doi: 10.1016/j.pedhc.2012.02.008.

²⁵ Kim, Kyongseok, Paek, Hye-Jin and Lynn, Jordan (2010). *A Content Analysis of Smoking Fetish Videos on YouTube: Regulatory Implications for Tobacco Control*. *Health Communication*, 25: 2, 97-106.

²⁶ Center on Alcohol Marketing and Youth (CAMY).

nya produkter från General snus m.m. På Facebook förekommer även, såsom på alkoholområdet, en stor mängd inofficiella varumärkesprofiler och andra sidor med koppling till tobak.

Även på Facebook ska applikationer kopplade till alkoholhaltiga drycker, enligt den policy som gäller, ha åldersgränser, men i praktiken förekommer precis som i andra webbkanaler – ingen ålderskontroll.

Bloggar

En blogg (kortform av engelskans weblog) är en webbplats som innehåller periodiskt publicerade inlägg och/eller dagboksanteckningar på en webbsida där inläggen är ordnade så att de senaste inläggen oftast är högst upp. De stora bloggarna erbjuder möjlighet till annonsering, men fungerar också som inspirations- och informationskällor för sina läsare. En undersökning som genomfördes av en PR-byrå 2008 visade att 58 procent av 717 tillfrågade blogggläsare hade köpt en vara sedan de läst om den i en blogg.²⁷

Flera svenska bloggar innehåller alkoholreklam och det förekommer även samarbeten mellan bloggare och alkoholrelaterade aktörer. Alkohol och fest är vanligt förekommande inslag på de populäraste livsstilsbloggarna och det finns flera exempel på alkoholdrycker som har nått stor popularitet genom omnämnanden på sådana bloggar.²⁸

En nyligen publicerad undersökning som IQ låtit genomföra visar att 12 procent av de tillfrågade anser att det är mycket eller ganska vanligt med reklam för vin i denna kanal. Nästan lika många (11 procent) anser att detsamma gäller för öl/cider och 7 procent att detsamma gäller för spritdrycker.²⁹

I november 2012 genomförde A Non Smoking Generation en kartläggning av förekomsten av tobak på de 50 största bloggarna i Sverige. Resultatens från kartläggningen redovisas i rapporten 1,5 miljoner möjligheter. Kartläggningen pågick under en veckas tid under vilken man kunde konstatera att 1,5 miljoner läsare nåddes av positiva framställningar av tobak i form av bilder och

²⁷ <http://www.slideshare.net/mahirpr/mahir-bloggrapport-08>.

²⁸ Förekomsten av alkoholrelaterat material på bloggar har särskilt uppmärksammats inom ramen för projektet Marknadsföring till flickor, vilket drivs av Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor (KSAN) med stöd från Statens folkhälsoinstitut. Inom ramen för projektet har också ett flertal nyhetsbrev getts ut.

²⁹ Undersökningen redovisas i rapporten *Alkoholreklam på internet* (IQ rapport 2013:2).

texter på bloggar. Även om bilderna som regel inte syftade till att marknadsföra tobaksprodukter konstateras i rapporten att exponeringen normaliserar och i vissa fall glamouriserar tobaksanvändning bland den grupp unga tjejer som löper störst risk att börja röka.

Även de s.k. mikroblogger, dvs. bloggar där antalet tecken per inlägg är begränsat, erbjuder möjlighet till marknadsföring. Många företag använder sin mikroblogg till att förmedla nyheter, erbjudanden och övrig information genom att addera olika länkar. Det finns flera internationella exempel där alkoholföretag använder sig av mikrobloggen Twitter för att marknadsföra särskilda kampanjer och även på Twitter förekommen fenomenet med användargenererade profiler i alkoholvarumärkens namn. Såvitt framkommit använder alkoholbranschen ännu så länge inte Twitter i någon större utsträckning på den svenska marknaden, men flera varumärken har registrerat svenska Twitterkonton.

På tobaksområdet kan nämnas att Swedish Match har ett aktivt twitterkonto där bolaget regelbundet informerar om t.ex. nya smaker.

E-postmarknadsföring

Kanalen är mycket kostnadseffektiv och det finns flera sätt att skicka nyhetsbrev och annan direktmarknadsföring via e-post. En variant av e-postmarknadsföring är möjligheten att skicka olika meddelanden till användare inom ramen för ett socialt nätverk, t.ex. Facebook.

Sökmotorsoptimering

Marknadsföring via sökmotorer är en metod som används för att presentera webbplatser på ett sådant sätt att sökmotorernas program lätt kan hitta dem. Man skapar ett innehåll på hemsidan så att det får så hög relevans som möjligt i relation till de sökord som användarna utnyttjar. Optimeringen framstår inte som reklam och det är inte omedelbart möjligt för användaren att avgöra om företagen har använt sig av metoden eller inte. Det kan även handla om att företagets annons visas direkt på en sida då användaren söker på vissa i förväg valda ord.

Appar

Det förekommer ett inte obetydligt antal mobiltelefonapplikationer, s.k. appar, med alkoholrelaterade spel, fakta, recensioner, festtips, drinkrecept etc. Många av dessa appar har en oklar härkomst, men det finns även appar som otvivelaktigt har skapats för alkoholvarumärken. Apparna har ofta ett lättsamt och underhållande innehåll och dess syfte är främst varumärkesbyggande. Alkoholmarkandsföring via mobiltelefoner är än så länge inte ett lika utbrett fenomen Sverige som på vissa utländska marknader, men förekommer. Som exempel kan nämnas en modeinriktad webbplats som under sommaren 2012 anordnade en tävling där deltagarna uppmanades att ladda ner en foto-app som tagits fram av en ölleverantör och därefter ladda upp sina bästa förfestbilder på webbplatsen.

En tydlig trend som kan urskiljas är att det blir allt vanligare att med hjälp av GPS-teknik anpassa marknadsföringen utifrån både målgrupp och fysisk position. Som exempel kan nämnas att en öltillverkare inför fotbolls-EM 2012 lanserade en app innehållande en funktion som hjälpte användaren att hitta närmaste bar som visade fotboll på tv och där öltillverkarens produkter serverades.

Flera undersökningar visar att det också finns flera appar som främjar tobaksanvändning.³⁰ En studie från 2012 identifierade 107 appar, vilka var på engelska och som föreställde tobaksprodukter ur en positiv synvinkel, t.ex. information om märke, var man kan köpa tobak eller som uppmanade till att röka. Apparna hade laddats ner av fler än sex miljoner användare.³¹

10.7.4 Särskilt om sponsring

Den allt vanligare integreringen och synkroniseringen vid olika reklamkampanjer är, som getts exempel på ovan, inte begränsad till olika mediekanaler. En undersökning som Sveriges Annonsörer lät genomföra under hösten 2012 visar att 83 procent av annonsörerna använder sponsring och events i sin medie- och kommunikationsmix och att så många som 72 procent även lyfter aktiviteterna i

³⁰ Freeman B. *Is an iPhone good for your health?* BMJ Group Blogs 2010. <http://blogs.bmj.com/bmj/2010/03/12/becky-freeman-is-an-iphone-good-for-your-health/>

³¹ Bindhim, N. F., Freeman, B., & Trevena, L. (2012). *Pro-smoking apps for smartphones: the latest vehicle for the tobacco industry?* Tobacco Control. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050598.

sociala medier. I stort sett samtliga av dessa har använt Facebook som kanal (98 procent) för att addera till sina sponsring- och eventprojekt och ungefär hälften använder Twitter, YouTube eller bloggar.³²

10.8 Ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i tv och via digitala medier

10.8.1 Inledning

När det gäller hur ungdomar påverkas av marknadsföring av alkoholdrycker har en sammanställning av forskningen gjorts inom ramen för EU-kommissionens genomförande av EU:s alkoholstrategi. Resultaten från analysen, som omfattar totalt 13 långtidsstudier med 38 000 ungdomar mellan 10 och 21 år, presenteras i rapporten *Does marketing communication impact on the volume and patterns of consumption of alcoholic beverages, especially by young people? – av review of longitudinal studies*, som antogs av forskargruppen vid Europeiska alkohol- och hälsoforumet i februari 2009.³³ Gruppen bestod av forskare valda av representanter från ett flertal EU-medlemsländer, representanter från de ekonomiska operatörerna och ideella organisationer. Enligt rapporten gav de analyserade studierna genomgående belägg för att alkoholreklam, tillsammans med andra faktorer, påverkar ungdomars attityder till och uppfattning om alkohol, inverkar på alkoholdebuten bland de ungdomar som inte har druckit tidigare samt ökar konsumtion bland de ungdomar som redan dricker alkohol.

Enligt många observationer anpassar alkoholindustrin sin reklam till dryckessorter som unga föredrar, till mediekanaler och arenor där unga företrädesvis finns samt utseendet på reklamen till vad som attraherar unga mest.³⁴ I en rapport från det av EU-kom-

³² Pressmeddelande från Sveriges Annonsörer 2012-10-11.

³³ Anderson P, de Bruin A, Angus K, Gordon R, Hastings G. *Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies*. *Alcohol and Alcoholism*, 2009 May-jun;44(3):229–43.

³⁴ Se t.ex. Austin E W, Chen, M J, Grube J W. *How does alcohol advertising influence underage drinking? The role of desirability, identification and skepticism*. *J Adolesc Health*, 38(4), 376–384, CAMY (2004), *Clicking with kids: Alcohol marketing and youth on the Internet*. Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. www.camy.org Center on alcohol marketing and youth (CAMY). 2004. samt Hanewinkel R, Sargent JD. *Longitudinal study of exposure to entertainment media and alcohol use among German adolescents*. *Pediatrics* 2009;123:989–95.

missionen finansierade ELSA-projektet (Enforcement of national laws and self-regulation on advertising and marketing of alcohol) slås också fast att det finns åtskilliga bevis för att alkoholannonser i tryckt och sänd media, samt i nya medieformer som internet och mobiltelefoner har ungdomar som specifik målgrupp.³⁵

Även när det gäller tobaksreklam visar en sammanställning av 19 longitudinella att de ungdomar som ser och/eller är mest medvetna om tobaksreklam – har större benägenhet att börja röka och de ungdomar som ser mest tobaksreklam också röker mest.³⁶ I en amerikansk enkätstudie bland ungdomar (årskurserna 6–12) angav 37 procent av de tillfrågade att de ibland eller ofta hade sett annonser av tobaksprodukter på internet. Andelen ungdomar som uppgav att de under de senaste 30 dagarna hade fått reklam av tobaksbolag via e-post var 21 procent. En klar majoritet, 63 procent, uppgav att de ibland eller oftast såg skådespelare som använde tobak när de tittade på tv eller film. Motsvarande siffra för de som uppgav att de aldrig sett skådespelare röka på tv eller film var 8 procent.³⁷

Under hösten 2011 och våren 2012 lät nykterhetsorganisationen IOGT-NTO genomföra två undersökningar kring alkoholreklam, en kvalitativ undersökning med fokusgrupper och en kvantitativ undersökning med enkäter.³⁸ Syftet med undersökningarna var att ta reda på om svenskar i olika åldrar möts av marknadsföring och reklam för alkohol, hur de uppfattar den och dess budskap, om de anser att den påverkar och i så fall vem som påverkas av den. Det går inte att fastställa några säkra slutsatser utifrån resultaten från undersökningen, eftersom undersökningen inte representerade en jämn fördelning av de olika ålderskategorierna. Därtill kommer att metoden fokusgrupper snarare syftar till öka förståelsen av ett visst fenomen än att fastställa konkreta slutsatser. Undersökningen visade att en övervägande majoritet av deltagarna i enkätundersökningen uppgav att tonen i alkoholmarknadsföringen var allt annat än saklig, samtidigt som alla deltagarna i fokusgrupperna kunde minnas alkoholreklam genom att associera den med vissa känslor och livsstilar. Alla tre fokusgrupperna menade att alkohol-

³⁵ STAP (2007). *Alcohol marketing in Europe: strengthening regulation to protect young people*.

³⁶ Lovato C., Watts A., Stead LF., Best A., *Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours*. Cochrane Database of Systematic Reviews. 2011;(10):1–45.

³⁷ Centers for Disease Control and Prevention. (2012). 2011 National Youth Tobacco Survey: Survey Codebook, Hämtad 2013-02-21, från http://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/surveys/nyts/.

³⁸ Resultaten presenteras i IOGT-NTO:s rapport om alkoholreklam. Rapporten finns tillgänglig på <http://iogt.se/wp-content/uploads/IOGT-NTOs-rapport-om-alkoholreklam.pdf>.

reklamen påverkade, men de flesta menade att den påverkade främst andra människor än dem själva och att reklamen har betydelse för alkoholkonsumtionen hos målgruppen som den riktar sig till.

Frågan om reklamens påverkan har behandlats i flera andra sammanhang. En undersökning som Sveriges Marknadsförbund lät genomföra hösten 2012 visade att tre av fyra tillfrågade personer uppgav att de inte påverkades i någon form av reklam för alkohohlaltiga drycker på internet.³⁹ En nyligen publicerad undersökning som IQ låtit genomföra visar på ett liknande resultat i det avseendet.⁴⁰ Av IQ:s undersökning framgår emellertid också att fyra av fem tillfrågade personer är av uppfattningen att andra påverkas av sådan reklam.

10.8.2 Film och tv

Inom ramen för det delvis EU-finansierade projektet AMMIE (Alcohol Marketing Monitoring in Europe) har alkoholreklam i tv bevakats i fem olika europeiska länder (Bulgarien, Danmark, Italien, Nederländerna och Tyskland) under maj–oktober 2010. Resultaten redovisas i rapporten *Commercial promotion of drinking in Europe – Key findings of independent monitoring of alcohol marketing in five European countries*, där det bl.a. konstateras att ungdomar under 18 år är särskilt exponerade för alkoholdrycker.

I en annan internationell studie, omfattande elva olika länder runt om i världen, granskades och jämfördes tv-sändningar från de tre kommersiella kanaler i respektive land som var mest populära bland barn. För Sveriges del var dessa TV3, TV4 och Kanal 5. Forskarna fann att ett barn i Sverige som är mellan tre och tolv år tar del av cirka 50 reklamslag för mat och dryck per vecka. Av denna reklam var endast snabbmat vanligare än alkohol, i sin tur följt av choklad och godis. Undersökningen visade att när det specifikt gäller reklam för alkohol under barntimmarna hade Sverige en högre andel än Brasilien, det land som totalt sett har mest alkoholreklam i tv av alla de undersökta länderna. Det visade sig också att mängden reklam för skräpmat, alkohol och sötsaker i

³⁹ Se fotnot 5.

⁴⁰ Se fotnot 29.

ökade i omfattning just under den vanligaste tiden för barns tv-tittande jämfört med övrig tv-tid.⁴¹

I en brittisk studie som publicerades 2011 undersöktes i vilken utsträckning alkoholdrycker konsumeras eller visas i filmer. I 86 procent av de 300 granskade spelfilmerna, de flesta barn tillåtna, förekom alkohol. Specifika varumärken visades i 35 procent av filmerna.⁴²

En inventering av alkoholskildringar i populära biofilmer i 27 europeiska länder visade att sådana skildringar förekommer tämligen ofta, särskilt i filmer producerade i Europa. Detta gäller även för filmer riktade till barn.⁴³

Flera undersökningar visar att rökning på film är vanligt förekommande och studier visar också att exponering av rökning på film bidrar till att ungdomar börjar röka. Exponering av rökning i film har även samband med att ha testat att röka. Nästan alla studier på området visar ett dos-responssamband, ju mer rökning ungdomarna ser på film desto större sannolikhet att de röker. Andra studier visar på mer positiv attityd till rökning beroende på hur mycket rökning de sett på film.⁴⁴

10.8.3 Digitala medier

En rapport över svenskarnas internetvanor visar att användandet av internet är som störst i åldersgruppen 16–24 år där 92 procent använder internet dagligen.⁴⁵ Av svenska internetanvändare i åldersgruppen 12–20 år ägnar sig 91 procent åt sociala nätverk och i åldersgruppen 19–25 år besöker 64 procent sociala nätverk dagligen. Motsvarande siffra för åldersgruppen 36–65 år är 56 procent. I vissa avseenden skiljer sig de yngre, 12–35 år, från de äldre generationerna när det gäller internetanvändning. Det är deras intresse för musik och deras vilja att aktivt själva bidra med innehåll till

⁴¹ De svenska resultaten är redovisade i Hillevi Prells doktorsavhandling *Promoting dietary change. Intervening in school and recognizing health messages in commercials*, presenterad 2010 vid institutionen för kost- och idrottsvetenskap, Göteborgsuniversitet. Den internationella studien är publicerad i en artikel i *American Journal of Public Health* 2010, vol. 100, no. 9, s. 1730–1736: *Television Food Advertising to Children: A Global Perspective*.

⁴² Lyons A, m.fl., *Alcohol imagery and branding, and age classification of films popular in the UK*. *International journal of epidemiology*, 2011 Oct;40(5):1411–9.

⁴³ *Movies with a tick – Inventory of alcohol portrayal in Europe's most popular movies*, EUCAM trend report 2010.

⁴⁴ World Health Organization. (2011). *Smoke-free movies: from evidence to action* (Vol. 2 nd edition). Geneva: World Health Organization.

⁴⁵ Olle Findahl, *Svenskarna och Internet 2012*.

internet. De använder därför internet, mycket mer än de äldre, för att lyssna/ladda ner musik, fildela, lägga upp foton och posta inlägg i öppna diskussionsforum. De allra yngsta, 12–20 år, dominerar dock inom några områden, bl.a. när det gäller att titta/ladda ner videor, spela spel och använda sig av telefoni via internet. Rapporten visar också att 79 procent av svenska barn och ungdomar mellan 16 och 25 år i dag har tillgång till en s.k. smartphone.

En undersökning som IQ låtit genomföra 2012 visar att drygt 2 av 10 ungdomar mellan 18 och 25 år upplever att det förekommer mycket eller extremt mycket reklam för alkohol i sociala medier och att två av tio upplever att sådan reklam har ökat. Av undersökningen framgår vidare att unga kvinnor upplever både förekomsten och ökningen som något större än vad unga män gör. Undersökningen visar också att fyra av tio ungdomar i åldrarna 18–24 år har fått inbjudningar till fester av alkoholproducenter, barer, pubar eller liknande via sociala medier. Det gäller särskilt åldersgruppen 18 till 20 år där 17 procent uppger att de har fått sådana inbjudningar någon eller flera gånger i veckan. Ytterligare 33 procent uppger att de har fått inbjudningar någon gång i månaden eller någon gång per år.⁴⁶

En relativt nyligen publicerad undersökning, även denna utförd på uppdrag av IQ, visar att fyra av tio upplever att alkoholreklam har ökat i digitala medier det senaste året.⁴⁷ Av undersökningen framgår också bl.a. att knappt fyra av tio (36 procent) i åldersgruppen 18–24 år upplever att det är vanligt att vänner/kontakter på Facebook delar alkoholrelaterad information. Motsvarande siffra för personer över 25 år var 11 procent. En av fyra i åldersgruppen 18–24 år uppgav att det är vanligt att få förslag på Facebook att gilla/följa sidor eller medverka i event med alkoholrelaterat innehåll. Bland personer över 25 år var det endast fem procent som uppgav att sådana inbjudningar är vanligt förekommande.

10.8.4 Särskilt om sponsring

Som redogjorts för i avsnitt 10.7.4 är sponsring i dag ett vanligt förekommande inslag i annonsörernas medie- och kommunikationsmix. IQ har under hösten 2012 låtit genomföra en undersök-

⁴⁶ Undersökningen redovisas i den tidigare nämnda rapporten *Fullast på Facebook*, se fotnot 12.

⁴⁷ Se fotnot 29.

ning av omfattningen av och motiven bakom alkoholvarumärkenas sponsring av svenska festivaler.⁴⁸ En särskild analys har gjorts av festivaler med en målgrupp under 25 år. Av undersökningen framgår bl.a. att 85 procent av festivalerna har minst en sponsor och fyra av tio svenska festivaler har en primär målgrupp som är under 25 år. Av de festivaler som har sponsorer har 30 procent en alkoholleverantör som sponsor. Bland festivaler med en majoritet besökare under 25 år har 43 procent en alkoholsponsor. Av de festivaler med en majoritet besökare över 25 år, vilka är få, har 14 procent en alkoholsponsor. Av undersökningen framgår vidare att de intervjuade festivalarrangörerna anser att ölsponsorer är den mest framträdande sponsorkategorin bland festivaler med en målgrupp under 25 år, medan denna kategori inte i något fall lyfts fram som den mest framträdande sponsorn bland festivalarrangörerna med en målgrupp över 25 år. Av undersökningen framgår vidare att alkoholsponsorerna är betydligt aktivare när den primära målgruppen är under 25 år. Den ökade aktiveringen tar sig uttryck främst i form av ökad exponering samt genom aktiviteter i sociala medier eller på/kring festivalområdet.

10.9 Markörs undersökning

10.9.1 Undersökningens syfte och genomförande

Utredningen har funnit det angeläget att särskilt undersöka marknadsföringen av e-handel med alkoholdrycker. Eftersom kunskapsunderlaget i denna del har visat sig vara begränsat har vi uppdragit åt Markör att närmare undersöka förekomsten, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring. Uppdraget till Markör har emellertid inte varit begränsat till marknadsföring av e-handel, utan även mer generella aspekter av alkoholmarknadsföring har berörts i syfte att komplettera och stämma av den kunskapsbild som utkristalliserat sig under kartläggningsarbetets gång.

Undersökningen har genomförts med hjälp av telefonintervjuer under vecka 7–10 i år. Totalt har 1 000 intervjuer genomförts med ett slumpmässigt urval på nationell nivå med allmänheten i åldern 16–65 år. Eftersom ett ersättningsurval använts har resultaten viktats utifrån ålder och kön på nationell nivå. Orsaken till att resultaten

⁴⁸ Resultaten från undersökningen redovisas i rapporten *Alkoholvarumärkenas sponsring av svenska festivaler* (IQ rapport 2013:1).

viktats är att det vanligtvis finns en högre svarsvilja hos kvinnor och äldre personer.

10.9.2 Undersökningsresultaten

Nedan följer en sammanfattning av resultaten från Markörs undersökning. För en fullständig redovisning hänvisas till Markörs rapport som finns fogad till detta betänkande som bilaga 3.

Respondenternas upplevelse kring hur omfattningen av alkoholreklam har förändrats de senaste åren visar att drygt hälften anser att den har ökat och ungefär fyra av tio anser att den varit oförändrad. Den yngsta åldersgruppen (16–24 år) är de som i lägst utsträckning har upplevt att alkoholreklamen ökat de senaste åren. Andelen som upplever det är drygt fyra av tio. Gällande de kommunikationskanaler som används för spridning av alkoholreklam är tv och tidningar de kanaler som upplevs som vanligast för samtliga åldersgrupper. De yngre åldersgrupperna uppger sig dock i större utsträckning än de äldre åldersgrupperna uppleva annonsering av alkoholdrycker på internet och i sociala medier. I den yngsta åldersgruppen har nästan sju av tio (68 procent) tagit del av alkoholreklam på internet och drygt en av tre (33 procent) via sociala medier. Motsvarande siffror för ett genomsnitt av de övriga åldersgrupperna är 48,5 procent respektive 12,5 procent.

På totalnivå svarar en av fyra respondenter att de blivit erbjudna att köpa alkoholdrycker på distans. Högst andel återfinns i åldersgruppen 45–54 år (35 procent) och lägst i den yngsta åldersgruppen (12 procent). De vanligaste kanalerna för att ta del av sådana erbjudanden är post (31 procent), internetannonser (30 procent) och genom tidningar (26 procent). De yngre åldersgrupperna har i högre utsträckning tagit del av sådana erbjudanden genom annonser på internet medan de äldre grupperna som tagit del av sådana erbjudanden i högre utsträckning fått dessa via posten (ungefär fyra av tio i ålderskategorin 35–44 år). Av de respondenter som fått sådana erbjudanden upplever ca fyra av tio att företaget som tillhandahöll erbjudandet var svensk. En tredjedel upplever att det var utländskt och lika stor andel är osäkra beträffande företagets ursprung.

Av undersökningen framgår vidare att två av tio tillfrågade uppger att alkoholreklam alltid eller oftast anger var alkoholdrycker kan köpas. Knappt sex av tio svarar att så aldrig eller sällan är fallet,

medan två av tio inte vet. Bland de respondenter som i någon mån svarat att alkoholreklam brukar ange var alkoholdrycker kan köpas anges som vanliga exempel "Systembolaget", "Butiker i Tyskland", "Butiker i Danmark", "Olika hemsidor på Internet", "Vinklubbar" och "Bordershops". Av respondenterna svarar ca hälften (49 procent) att de upplever att det är lagligt att på internet erbjuda alkoholdrycker för försäljning. Tre av tio uppfattar att så inte är fallet, medan ett fåtal (4 procent) upplever att så ibland är fallet. Knappt två av tio (17 procent) svarar att de inte vet. Endast en bråkdel av de tillfrågade uppger att de själva har beställt alkoholdrycker via internet (5 procent). I ålderskategorin 45–54 år är det dock nästan en av tio (9 procent) som uppger sig ha beställt alkoholdrycker via internet.

Respondenterna i undersökningen har vidare, utifrån en femgradig skala, fått svara på hur väl de instämmer i fem på förhand valda påståenden om beställning av alkohol via internet, nämligen "Alkohol blir billigare", "Det ger förmånligare erbjudanden", "Det ger ett rikare utbud", "Det gör det lättare för unga att få tag på alkohol" och "Det ökar alkoholkonsumtionen". Det påstående som högst andel instämmer i är att det blir lättare för unga att få tag på alkohol, vilket nästan sju av tio respondenter svarar på totalnivå. Lägst instämmandegrad visas för påståendet om att det skulle ge ett rikare utbud vilket 35 procent av respondenterna instämmer i.

10.10 Den framtida utvecklingen

Kunskapen om marknadsföringen på alkohol och tobaksområdet är, till följd av den snabba tekniska utvecklingen, mycket flyktig och vad som utgjorde en sanning i går behöver inte vara det i dag. Detta får till följd att det är vanskligt att förutspå den framtida utvecklingen. Det framstår emellertid inte som ett alltför vågat antagande att de digitala medierna kommer att få en än mer framträdande roll i framtiden och att den tekniska utvecklingen kommer att bidra till ökade förutsättningar för målgruppsanpassad och personlig marknadsföring. I takt med att antalet smartphones har ökat har marknadsförare visat ett allt större intresse för t.ex. plats-specifik marknadsföring genom användande av olika positionsbaserade tjänster (Location-Based Services – LBS). För att locka fler företag att använda sig av sociala medier som marknadsföringskanal har bl.a. Facebook skapat funktioner som integrerar

LBS i den befintliga sociala medieplattformen. LBS-funktionen gör det möjligt att integrera användarnas mobila enheter med den webbaserade sociala medieplattformen. Dessa lösningar gör att användarna är tillgängliga för att genom sin mobiltelefon ta emot meddelanden och rapportera var de befinner sig via sociala medier. LBS-applikationerna tillåter företag att integrera sin befintliga användning av sociala medier med sin position och låter användarna "checka in" på denna position, t.ex. en affär eller restaurang. Genom att göra detta sprids ett "kvitto" på att en person har besökt en fysisk butik till dennes vänner för att på så sätt försöka locka fler kunder till butiken.

En annan utvecklingstendens som går att urskilja på marknadsföringsområdet är att företag med hjälp av särskilt utvecklad mjukvara "lyssnar av" vad som skrivs om ett visst företag eller en särskild produkt inom sociala medier. Inom vinbranschen finns t.ex. ett företag som tillhandahåller sina kunder, i huvudsak vinföretag, upplysningar om produktrelevanta konversationer samt information om personerna bakom dessa konversationer.

När det gäller den utlandssända alkoholreklamen i tv, vilken idag står för en stor del av reklaminvesteringarna i alkoholdrycker, kan konstateras IOGT-NTO:s anmälan, som närmare redogjorts för i avsnitt 7.3, kan komma att få en avgörande betydelse för den framtida utvecklingen.

11 Överväganden och förslag

11.1 Reformbehovet

I direktiven framhålls att det i dag inte finns någon samstämmig bild av hur omfattande marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksprodukter i digitala medier är och vilka kanaler och metoder som används. Det påpekas dock att marknadsföringen av alkoholdrycker i medierna har ökat kraftigt de senaste åren, liksom att marknadsföring via internet och sociala medier har blivit ett allt vanligare inslag. Vidare konstateras att en okontrollerad marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier riskerar att öka barn och ungdomars exponering för sådan marknadsföring samtidigt som sambandet mellan exponering av marknadsföring av alkoholdrycker och ungas konsumtion av alkoholdrycker lyfts fram.

Den kartläggning som vi har genomfört visar otvetydigt att marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat närmast lavinartat under de senaste åren, både i fråga om medieinvesteringar och när det gäller spridningsvägar. Marknadsföringen har alltså ökat såväl i mer traditionella mediekkanaler som i fler, nyare kanaler, exempelvis olika varianter av digitala medier. Det innebär exempelvis att marknadsföringen av såväl alkohol som tobaksprodukter har bytt skepnad dels genom att en övergång har skett från traditionella kommunikationskanaler till digitala medier, dels genom att gränslandet för vad som är annonsering respektive annan typ av publicering har förändrat karaktär. Gränserna är numera många gånger mer svårbedömda.

Även om det är svårt att rent kvantitativt mäta alkohol- och tobaksmarknadsföringens utbredning i de digitala mediekkanalerna kan konstateras att en allt större del av de totala marknadsföringsresurserna investeras på annat sätt än genom köpt annonsutrymme, i synnerhet vad gäller de sociala medierna. De tidigare redovisade investeringarna i alkoholreklam (se avsnitt 10.2) ger sålunda inte en uttömmande bild av utvecklingen på området.

Vidare måste beaktas att den snabba tekniska utvecklingen på marknadsföringsområdet innebär att nya metoder och kanaler utvecklas kontinuerligt. Det innebär i sin tur att tidigare kunskap riskerar att förhållandevis snabbt bli inaktuell.

En av de mer påtagliga trenderna som har blottlagts under kartläggningen är att marknadsföringsinsatser tas vidare till de sociala medierna. Det förhållandet att reklambudskap och andra marknadsföringsåtgärder i de sociala medierna i flera fall anspelar på populära ungdomsmiljöer ger naturligtvis anledning att ifrågasätta motiven bakom sådana åtgärder. Med hänsyn till barn och ungdomars överrepresentation i dessa medier kan också lämpligheten, och i vissa fall lagligheten, av att överhuvudtaget marknadsföra alkoholdrycker i sådana kanaler ifrågasättas. Att barn och ungdomar de facto exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i en inte obetydlig omfattning står under alla förhållanden klart.

Alkoholdrycker och tobaksprodukter är i grunden marknadsprodukter, vars identitet byggs upp kring en avancerad blandning av olika marknadsföringstekniker. I denna blandning såväl ingår traditionell marknadsföring som användandet av nyare tekniker som mobiltelefoni och internet. Internet har onekligen öppnat upp nya möjligheter för företag att konversera med sina målgrupper, i synnerhet i de sociala medierna. Fördelarna med sociala medier är att industrin får spridning av sin marknadsföring till en mycket låg kostnad och kan skapa en direktrelation med sin målgrupp, genom att låta dem vara delaktiga i utformningen och marknadsföringen av produkterna. Dessutom blir målgruppen i praktiken märkesambassadörer då de delar t.ex. foton och videoklipp med företagets produkter. Inslaget av interaktion och förekomsten av användargenererat innehåll i dessa medier gör det svårt att i det enskilda fallet fastställa gränsen mellan marknadsföring och andra budskap som saknar ett bakomliggande kommersiellt syfte. När det gäller marknadsföring av tobak, vilken omgärdas av en striktare reglering än när det gäller alkoholmarknadsföring, framstår de tillämpade marknadsföringsmetoderna som än mer kreativa och raffinerade. Det kan därför många gånger vara svårt att avgöra om t.ex. en Facebooksida administreras av en privatperson eller ett företag och det förekommer att varumärken utnyttjar sidor skapade av privatpersoner i marknadsföringssyfte genom att t.ex. lägga in kommentarer, skicka inbjudningar till events och tillhandahålla saker för utlottning.

Från ett tillsynsperspektiv kan alltså konstateras att många företeelser befinner sig i en gråzon, inte juridisk men väl bevismässig.

Därtill kommer att det till följd av marknadsföringskampanjernas ofta integrerade karaktär, där olika delar i kampanjen samverkar, kan vara svårt att utifrån en enskild marknadsföringsåtgärds isolerade kontext göra en helhetsbedömning av kampanjen i stort.

I direktiven framhålls att de ansvariga tillsynsmyndigheterna på alkohol- och tobaksområdet har påtalat svårigheter när det gäller att bedriva tillsyn på internet och att man delvis måste hitta nya metoder för att säkerställa att riktad marknadsföring kan fångas upp och granskas, liksom att en okontrollerad marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier riskerar att öka barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. De praktiska tillsynsproblem som har blottlagts under vårt arbete kan sammanfattas enligt följande.

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

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

Marknadsföringen är i bland *gränsöverskridande*, vilket i vissa fall begränsar möjligheterna att ingripa mot misstänkta överträdelser med stöd av svensk rätt samt att verkställa marknadsrättsliga sanktioner.

I mångt och mycket kan det hävdas att den nuvarande regleringen av marknadsföringen i och för sig är tillräcklig, men att den inte tillämpas i den utsträckning eller på det sätt som krävs för att möta det behov av tillsyn som de senaste årens utveckling har aktualiserat. Med ett sådant synsätt kan det också hävdas att det är upp

till regeltillämparna – främst Marknadsdomstolen – att klargöra de eventuella svårigheter och tillämpningsproblem som kan finnas på området. Som redovisats i avsnitt 8.2.1 och som utvecklas nedan har flera tidigare utredningar noterat att det i mycket begränsad utsträckning förekommer att Konsumentombudsmannen (KO) agerar mot marknadsföringsåtgärder av alkohol eller tobak. Såvitt vi har erfart är situationen densamma idag. Samtidigt är det emellertid tydligt att marknadsföringen av alkohol och tobak ökar snabbt i omfattning och att detta också sker på arenor som har ungdomar som huvudsaklig målgrupp. Den nuvarande situationen är alltså inte tillfredsställande. I det följande bedömer vi vilka åtgärder som enligt vår mening är ändamålsenliga för att tillskapa en bättre fungerande och effektivare tillsyn av marknadsföringen av alkohol och tobak.

11.2 Organisationen av tillsynen

Vår bedömning: En genomgripande förändring av ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket/Konsumentombudsmannen och Statens folkhälsoinstitut bedöms inte bidra till en effektivare tillsyn.

Vårt förslag: Ansvar för den centrala tillsynen av bestämmelsen i 9 a § tobakslagen ska flyttas över från Konsumentverket/Konsumentombudsmannen till Statens folkhälsoinstitut. Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelsen ska utövas av kommunerna.

11.2.1 Den övergripande ansvarsfördelningen

Av den kartläggning som vi har genomfört framgår att det tveklöst förekommer marknadsföring av alkohol och tobak som är otillbörlig och att de nya former av marknadsföring som det digitala medielandskapet i dag erbjuder har ökat exponeringen för marknadsföringen allmänt och inte minst bland ungdomar. Härtill kommer att framväxten av en e-handelsmarknad för alkoholdrycker också har åtföljts av en intensiv och i flera fall tydligt otillbörlig marknadsföring. Den digitala marknadsföringens ofta flyktiga karaktär och potentiellt snabba virtuella spridning, i kombination med att mark-

nadsföringskampanjerna i dag ofta är synkroniserade och integrerade i helhetslösningar, ställer stora krav den eller de myndigheter som har att bedriva central tillsyn.

Som redan konstaterats förekommer det, såväl i dagsläget som historiskt sett, endast i mycket begränsad utsträckning att KO agerar mot marknadsföringsåtgärder av alkohol eller tobak. Med utgångspunkten att Konsumentverkets verksamhet i stor utsträckning är externt initierad, dvs. är beroende av i vilken utsträckning det kommer in anmälningar till verket, är detta inte anmärkningsvärt. Jämfört med Konsumentverkets totala ärendemängd utgör alkohol- och tobaksärendena en närmast försumbar del (se avsnitt 8.2.1).

Att antalet anmälningar är förhållandevis få på alkohol- och tobaksområdet kan naturligtvis ha flera förklaringar. Den grundläggande problematik som förekommer vid annan marknadsföring mellan köpare och säljare gör sig inte gällande på samma sätt på en reglerad marknad med de begränsningar som finns i marknadsföringsreglerna för alkohol och tobak. Det finns också skäl att anta att allmänhetens kunskap om den marknadsrättsliga regleringen på alkohol- och tobaksområdet, liksom benägenhet att anmäla misstänkta överträdelser, inte är lika stor som på många andra konsumenträttsområden. Marknadsföring i digitala kommunikationskanaler ställer dessutom tveklöst särskilda krav på anmälarnas förmåga att bedöma och dokumentera misstänkta överträdelser av marknadsföringsreglerna. Under vårt arbete har också framkommit att allmänhetens missnöje mot olika marknadsföringsbudskap i vissa fall kommer till uttryck i kontakter med andra myndigheter än Konsumentverket. Tullverket har t.ex. påtalat att de inte sällan kontaktas av privatpersoner som i samband med e-handel har känt sig lurade när de efter införsel har påförts svensk alkoholskatt.

De allmänna folkhälsoskäl som ligger till grund för bl.a. begränsningarna i möjligheterna till marknadsföring av alkohol och tobak tas uppenbart inte tillvara om tillsynsmyndighetens verksamhet i allt väsentligt styrs av anmälningsfrekvensen från enskilda. Oberoende av de orsaker som kan tänkas ligga bakom den låga anmälningsfrekvensen när det gäller alkohol- och tobaksmarknadsföring kan det alltså, mot bakgrund av den genomförda kartläggningen, ifrågasättas om det förhållningssätt som präglar dagens tillsyn på ett ändamålsenligt tillgodoser det faktiska tillsynsbehovet. I stället talar mycket för att en central tillsynsverksamhet måste vara mer proaktiv och egeninitierad än vad som hittills har varit fallet.

På ett allmänt plan framstår det som eftersträvansvärt att det centrala tillsynsansvaret för efterlevnaden av en viss lagstiftning samlas till en och samma myndighet. Det finns exempel på att de myndigheter som ansvarar för den materiella tillsynen även har tillsyn över marknadsföringen. I Finland har Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) bl.a. till uppgift utöva central tillsyn över den finska tobakslagen och alkohollagen, innefattande reglerna om marknadsföring. I Norge sköts motsvarande uppgifter av Helsedirektoratet.

Det kan konstateras att Statens folkhälsoinstitut (FHI) har ett tydligare och mer uttalat fokus på de övergripande alkohol- och tobakspolitiska mål som ligger till grund för bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i alkohollagen respektive tobakslagen. De skäl som i tidigare lagstiftnings-sammanhang framförts för respektive mot en överflyttning av tillsynsansvaret för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak från Konsumentverket/KO till FHI gör sig enligt vår uppfattning dock i de flesta hänseenden gällande med ungefär samma styrka även i dag. Som framgår av den följande framställningen föreslår vi dock vissa ändringar i det nuvarande sanktionssystemet när det gäller överträdelser av bestämmelserna om marknadsföring i alkohol- respektive tobakslagen. Förslaget, som i korthet går ut på att KO får möjlighet att direkt meddela sådana förbud som behövs för efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i alkohol- respektive tobakslagen, innebär att de processuella skäl som tidigare har anförts till stöd för den nuvarande ordningen, inte längre gör sig lika starkt gällande. Samtidigt kan konstateras att KO:s mångåriga erfarenhet av att driva processer i Marknadsdomstolen utgör endast ett av flera skäl bakom den nuvarande ansvarsfördelningen på alkohol- och tobaksområdet.

Som nyss nämnts ställer den tekniska utvecklingen på marknadsföringsområdet delvis nya krav på hur tillsynen bör bedrivas. Samtidigt går det inte att bortse från att dessa särskilda utmaningar inte är specifika för marknadsföring av alkohol och tobak, utan det är fråga om generella utmaningar som berör tillsynen över hela det marknadsrättsliga regelverket. Konsumentverket kan sålunda i sin tillsynsverksamhet på alkohol- och tobaksområdet dra nytta av kunskapen och erfarenheten på andra sakområden. Som redovisats i avsnitt 8.2.2 arbetar Konsumentverket sedan en tid tillbaka aktivt med att utveckla nya metoder för bl.a. omvärldsbevakning och bevissäkring när det gäller marknadsföring i digitala medier.

Särskilt mot bakgrund av att den marknadsrättsliga kompetensen i dag finns centrerad till Konsumentverket finns det, enligt vår mening, en uppenbar risk för att ett överflyttat ansvar för tillsynen till en annan myndighet skulle leda till praktiska svårigheter, i vart fall på kortare sikt. Utifrån utgångspunkterna för uppdraget, dvs. att undersöka vilka åtgärder som bidrar till en mer effektiv tillsyn på området, är det därför vår uppfattning att en genomgripande förändring av ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket/KO och FHI inte kan motiveras utifrån effektivitetsskäl. Inte desto mindre framstår det från ett ändamålsperspektiv som angeläget att formerna för Konsumentverkets nuvarande tillsynsarbete på alkohol- och tobaksområdet utvecklas och de omvärldsbevakande insatserna intensifieras. Förutsättningarna för ett reformerat tillsynsarbete i detta avseende aktualiserar frågor om verksamhetsprioritering och resurstilldelning. Det närmare behovet av och formerna för ett reformerat tillsynsarbete måste sålunda primärt göras utifrån andra utgångspunkter än vad som nu är aktuellt.

I stället för att flytta över tillsynsansvaret för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak från Konsumentverket/KO till FHI bör – med det undantag som redovisas i följande avsnitt – fokus ligga på att få till stånd ett tätare samarbete och en mer verksam interaktion mellan de båda myndigheterna (se nedan under avsnitt 11.3).

11.2.2 En effektiviserad tillsyn över tobaksförpackningar

Vår kartläggning av marknadsföringen visar att cigarettpaketens, tobakspaketens och snusdosornas design i dag används för att attrahera kunder och för att rikta in marknadsföringen mot bestämda målgrupper genom att färger, logotyper, förpackningsmaterial och typsnitt görs så tilltalande och märkesspecifika som möjligt. Det förekommer även att produkternas namn används för att skapa associationer till sammanhang som av vissa målgrupper uppfattas som tilltalande. Tobaksförpackningarnas spridning erbjuder goda möjligheter till marknadsföring även utanför försäljningsstället. Vår genomförda kartläggning visar också att förpackningsdesign är strakt associerad med marknadsföring i digitala medier (se avsnitt 10.7.1).

Som redogjorts för i avsnitt 8.1.1 ansvarar Konsumentverket/KO för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelsen i bl.a. 9 a § tobakslagen, vilken föreskriver att texter, namn, varumärken och andra märken på tobaksförpackningar som ger intryck av att tobaksvaran

skulle vara mindre farlig än andra sådana varor inte får användas på förpackningar till tobaksvaror. Såvitt framkommit bedriver dock Konsumentverket inte någon egentlig tillsyn i detta avseende. För tillsynen av andra aspekter av tobaksförpackningars utformning, innefattande krav på varningstexter och innehållsdeklaration enligt 9 § tobakslagen, ansvarar FHI. Den nuvarande ordningen innebär vidare att kommunerna i dag saknar mandat att bedriva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelsen i 9 a § tobakslagen. Det sagda innebär följaktligen dels att utformningen av tobaksförpackningar i dag, formellt sett, är föremål för central tillsyn från två olika håll, dels att kommunernas omedelbara tillsyn endast rör en begränsad del av tobaksförpackningarnas utformning.

Enligt vår mening talar effektivitetsskäl med styrka för att det centrala tillsynsansvaret för alla aspekter av tobaksförpackningars utformning bör läggas på en och samma myndighet. Även ändamålsskäl kan anföras till stöd för en sådan ordning. Enligt vad vi har erfarit har nämligen den nuvarande tillsynsordningen skapat en viss osäkerhet beträffande tillsynsansvaret, vilken i sin tur har medfört att det i dagsläget inte bedrivs någon faktisk tillsyn när det gäller förpackningsdesign.

Övervägande skäl talar för att tillsynsansvaret för förbudet mot marknadsföring genom vissa produktbeskrivningar bör flyttas över från Konsumentverket till FHI, som redan i dag har ett övergripande ansvar för tillsyn av tobaksförsäljning, produktkontroll och varningstexter och som även på andra sätt arbetar med förebyggande åtgärder och upplysning på tobaksområdet. Härtill kommer att det för närvarande pågår ett arbete med att revidera tobaksprodukt-direktivet (se avsnitt 6.1), vilket kan antas komma att leda till att folkhälsoaspekterna lyfts fram ytterligare och att marknadsföringsaspekterna sannolikt kommer att spela en mindre framträdande roll i det framtida tillsynsarbetet i detta avseende. Även denna förväntade utveckling talar med styrka för en överflyttning av det centrala tillsynsansvaret för samtliga aspekter av tobaksförpackningars utformning till FHI.

Vi föreslår sålunda att ansvaret för den centrala tillsynen av bestämmelsen i 9 a § tobakslagen ska flyttas över från Konsumentverket/KO till FHI. Den omedelbara tillsynen på försäljningsställen bör lämpligen, på samma sätt som för bestämmelserna om varningstexter, utövas av kommunerna.

11.3 Central samverkan på alkohol- och tobaksområdet

Vår bedömning: Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut bör vara skyldiga att löpande samråda med varandra på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.

Det i dag delade tillsynsansvaret på alkohol- och tobaksområdet ställer särskilda krav på samverkan mellan de ansvariga myndigheterna. Under vårt arbete har tydligt framkommit att det hos FHI finns en stor och samlad kunskap även om bl.a. marknadsföring av alkohol-drycker och tobak. Det framstår som uppenbart att Konsumentverket i sin tillsynsroll på alkohol- och tobaksområdet kan dra nytta av FHI:s kunskaper i detta avseende på ett bättre sätt än vad som sker i dag. Därtill kommer att det föreslagna delade tillsynsansvaret beträffande tobaksmarknadsföring (se avsnitt 11.2.2) torde ställa särskilda krav på samarbete och samordning mellan myndigheterna. Det finns dock även andra beröringspunkter mellan myndigheternas ansvarområden, vilka kan motivera ett myndighetsöverskridande samarbete. Som redogjorts för i avsnitt 6.5.2 får tillverkare, partihandlare och importörer inte sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få en gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror främjas. Den centrala tillsynen över bestämmelsen utövas, som redogjorts för i avsnitt 8.1.1, av Konsumentverket/KO. Samtidigt föreskriver tobakslagen att tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror ska lämna uppgifter till FHI om de kostnader som de har haft för reklam, annan marknadsföring och sponsring för sådana varor (18 b §). Det kan på ett allmänt plan diskuteras om det skulle kunna finnas effektivitetsvinster förknippade med en lösning som innebär att dessa uppgifter lämnas till den myndighet som har att bedriva tillsyn i detta avseende. Diskussionen blir emellertid hypotetisk, eftersom FHI – såvitt vi har erfarit – i dagsläget inte begär in uppgifter av nämnda slag. För det fall FHI i framtiden begär in sådana uppgifter synes dock ett samarbete mellan Konsumentverket och FHI vara motiverat även i nämnda avseende.

Utgångspunkten för våra överväganden i denna del är att samverkan mellan olika myndigheter inom ett tillsynsområde, i detta fall alkohol och tobak, så långt som möjligt bör ske informellt genom

kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen och att fastare samarbetsformer i många fall kan skapas genom exempelvis överenskommelser.

Under vårt arbete har inte annat framkommit än att det från både Konsumentverkets och FHI:s sida finns en vilja att utveckla samarbetet mellan myndigheterna. Samtidigt är det tydligt att kontakterna mellan myndigheterna har minskat under senare år. Även om det i och för sig förekommer olika former av informella kontakter och informationsutbyten mellan myndigheterna saknar dessa en fast struktur och det har i flera sammanhang uttalats ett behov av ett närmare samarbete i olika alkohol- och tobaksrelaterade frågor, såväl centralt som på handläggarnivå.

Mot angiven bakgrund framstår det som motiverat och nödvändigt att på något sätt formalisera samarbetet mellan Konsumentverket och FHI. En sådan formalisering skulle kunna åstadkommas på flera olika sätt. Ett alternativ skulle kunna vara att överlämna åt myndigheterna själva att med stöd av 6 § myndighetsförordningen (2007:515), som bl.a. föreskriver att myndigheter ska verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar detta kan medföra, hantera detta. Det förhållandet att samarbetet mellan myndigheterna sedan länge saknar klara former – trots en uttalad vilja från myndigheternas sida att fördjupa detta – ger dock anledning att ifrågasätta sannolikheten av att en befogad samarbetsstruktur kommer till stånd på detta sätt inom en snar framtid.

En annan lösning skulle kunna vara att genom anvisningar i de årliga regleringsbrev som regeringen utfärdar för respektive myndighet betona den oomstridda vikten av samarbete på alkohol- och tobaksområdet. Detta alternativ är i och för sig fullt tänkbart, men erbjuder inte den långsiktighet i planeringen som bör präglade utarbetandet av en fungerande samverkansstruktur.

Vi bedömer att lämpligaste sättet att åstadkomma ett långsiktigt och ändamålsenligt samarbete mellan Konsumentverket och FHI på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar är att i förordningarna med instruktion för respektive myndighet införa en löpande samrådsskyldighet. En sådan skyldighet kan förhoppningsvis gynna informationsutbytet och samarbetet mellan myndigheterna bidra till att större gehör för myndighetsöverskridande samarbete på handläggarnivå inom respektive myndighet. Förhoppningsvis skulle också en sådan ordning också kunna bidra till att sätta fokus på de alkoholpolitiska mål som ligger bakom de marknadsrättsliga reglerna på alkohol- och tobaksområdet.

11.4 Sanktionssystemet

Vårt förslag: Konsumentombudsmannen ska vid en överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker i alkohollagen respektive tobak i tobakslagen, direkt kunna besluta om förbud att fortsätta med marknadsföringsåtgärden. Ett sådant förbud ska kunna förenas med vite.

Beslut om förbud mot att fortsätta med viss marknadsföringsåtgärd ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Överträdelser av alkohollagens förbud mot att rikta marknadsföring särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

11.4.1 En utökad möjlighet för KO att meddela vitessanktionerade förbudsförelägganden

Som närmare redogjorts för i avsnitt 9.1.1 utgör förbud och ålägganden, eventuellt i förening med vite, de huvudsakliga sanktioner som i dag kan tillgripas vid överträdelser av det marknadsrättsliga regelverket, innefattande de särskilda reglerna om alkohol- och tobaksmarknadsföring i alkohol- respektive tobakslagen. För att få till stånd ett förbudsföreläggande måste i dagsläget som huvudregel talan väckas vid Marknadsdomstolen. KO:s nuvarande möjlighet att direkt ingripa mot otillbörlig marknadsföring är begränsad till fall som inte är av ”större vikt” och rättskraften av sådana förelägganden är beroende av godkännande från den som föreläggandet har riktats mot. Även om marknadsföringslagen erbjuder möjligheter till interimistiska ingripanden i brådska fall kan konstateras att Marknadsdomstolens bedömning av när förutsättningarna för ett interimistiskt beslut är uppfyllda har varit – och alltjämt är – förhållandevis sträng (se avsnitt 9.2).

De allmänna regler som gäller för marknadsföring enligt marknadsföringslagen gäller således också för marknadsföring av alkohol och tobak och sanktionssystemen i alkohol- respektive tobakslagen har i dag en stark koppling till marknadsföringslagen. Eftersom regleringen av alkohol- och tobaksmarknadsföring sakligt och historiskt sett har ett visst samband framstår det som eftersträvansvärt att sanktionssystemen enligt dessa lagar inte skiljer sig allt för mycket från varandra. Detta talar för att alkohol- och tobakslagens nuvaran-

de koppling till marknadsföringslagens sanktionssystem ska behållas. Att avskaffa alkohollagens och tobakslagens nuvarande koppling till marknadsföringslagens sanktionssystem framstår inte heller som lämpligt med hänsyn till att andra taleberättigade objekt – näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare – då skulle förlora den talerätt som marknadsföringslagen ger dem. Därtill kommer att det nuvarande sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen är väl inarbetat och – i vart fall formellt sett – flexibelt. Systemet har dessutom den fördelen att det ger marknadsaktörer vägledning för framtiden. Det kan vidare konstateras att de invändningar som har riktats mot det nuvarande sanktionssystemet är generella och att det på alkohol- och tobaksområdet i stor utsträckning saknas exempel på tillämpningen av interimistiska yrkanden. Sammantaget talar detta mot att genomföra mer genomgripande förändringar av det nuvarande sanktionssystemet.

Frågan är då om det med hänsyn till den utveckling som finns på marknadsföringsområdet är tillräckligt med de sanktioner som i dag finns för att kunna åstadkomma en ändamålsenlig tillsyn av marknadsföringen av alkohol och tobak? En generell invändning mot det nuvarande systemet är att förfarandet är tungrovt, vilket leder till att det är svårt att få till stånd snabba ingripanden när så bedöms vara nödvändigt. Det kan många gånger ta flera år från det att en förbudstalan väcks till dess att ett vite slutligen döms ut. Vidare har påtalats att de viten som beslutas av Marknadsdomstolen i många fall är för låga för att i praktiken ha någon handlingsdirigerande funktion.

Kartläggningen av marknadsföringen av alkohol och tobak visar att det otvivelaktigt förekommer en stor mängd marknadsföring, vars förenlighet med alkohollagens marknadsföringsregler starkt kan ifrågasättas. Den marknadsföringen blir i dag inte föremål för ingripande från KO i någon större utsträckning. Problematiken kan naturligtvis inte ensamt tillskrivas ovan beskrivna svagheter i det marknadsrättsliga sanktionssystemet. Inte desto mindre anser vi att de invändningar som har riktats mot den nuvarande processuella ordningen inte kan nonchaleras. Tvärtom framstår, med hänsyn till de folkhälsopolitiska skyddsintressen som ligger bakom alkohol- och tobakslagstiftningen, möjligheten till en skyndsam process och ett snabbt ingripande som särskilt angelägen på dessa områden, i synnerhet mot bakgrund av vad som under kartläggningen framkommit om den expansiva utbredningen och potentiellt snabba spridningen av sådan marknadsföring i digitala medier. Som redo-

visats i avsnitt 4.3 utgör möjligheten för ett tillsynsorgan att besluta om förelägganden i enskilda fall en central utgångspunkt vid utformningen av en tillsynsreglering. Samtidigt kan konstateras att KO i princip saknar självständigt rätt att genom förelägganden ingripa mot marknadsföring som strider mot bestämmelserna i alkohol- respektive tobakslagen. Tillämpningen, eller snarare bristen på tillämpning, av det marknadsrättsliga sanktionssystemet på alkohol- och tobaksområdet kan, enligt vår mening, inte heller tas till intäkt för att utformningen av det nuvarande sanktionssystemet är oklanderligt. Det får i stället förutsättas att KO, som otvivelaktigt har ett stort kunnande och erfarenhet på marknadsrättens område, till följd av processuella överväganden i flera fall avstår från att väcka talan vid Marknadsdomstolen.

För att tillskapa en möjlighet till en snabb och effektiv sanktion mot marknadsföringsåtgärder som särskilt i det digitala landskapet ofta är snabbt övergående och flyktiga bör KO alltså få en självständig möjlighet att meddela förbud mot sådana marknadsföringsåtgärder som strider mot alkohollagens respektive tobakslagens bestämmelser om marknadsföring.

KO:s förbud bör kunna förenas med vite. Eftersom rätt att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning bör detta komma till uttryck i alkohollagen. När vite föreläggs har KO att beakta vad som föreskrivs i lagen (1985:206) om viten. Det innebär t.ex. att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Det är med andra ord den lagstiftningens utgångspunkt att ett vitesbelopp ska sättas på en sådan nivå att det är kännbart. Det går naturligtvis inte att i detalj på förhand uttala sig om vilket belopp ett vite bör fastställas till i ett enskilt fall. Eftersom marknadsföringskampanjer ofta är såväl kostsamma som omfattande finns det dock anledning att notera att ett vitesbelopp vid ingripande mot en stor kampanj måste vara tillräckligt högt för att kunna få en handlingsdirigerande funktion. Det får med andra ord inte vara så att ett vite sätts på en nivå som innebär att det kan räknas in som en av flera kostnader för kampanjen.

Den föreslagna ordningen, som inte föranleder några ändringar i marknadsföringslagen, innebär sålunda att de möjligheter som i dag finns att väcka talan vid Marknadsdomstolen kvarstår oförändrade. Därmed införs i praktiken två parallella sanktionssystem när det

gäller överträdelser av marknadsföringsreglerna i alkohollagen respektive tobakslagen. Liknande lösningar förekommer på andra områden. Som exempel kan nämnas att Läkemedelsverket, som idag har ansvaret för tillsynen av läkemedelslagen (1992:859) – innefattande reglerna om marknadsföring i den lagen – får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att säkra efterlevnaden av dessa regler (24 §). KO är emellertid, även när det gäller den marknadsföring som Läkemedelsverket utövar tillsyn över, oförhindrad att väcka talan vid Marknadsdomstolen om förbud mot att fortsätta marknadsföringen. Genom regleringen i marknadsföringslagen får alltså även andra som har ett berättigat intresse av att inleda rättsliga åtgärder mot marknadsföringen möjlighet att göra det. Samma argument gör sig gällande även vid utformningen av den nu föreslagna lösningen.

KO:s beslut om förbud att fortsätta med marknadsföringsåtgärden – i förekommande fall förenade med vite – måste kunna överklagas. Det kan hävdas att det mest ändamålsenliga vore att sådana beslut överklagas till Marknadsdomstolen, eftersom sanktionerna har en anknytning till marknadsföringslagen. Införandet av ett parallellt sanktionssystem innebär emellertid att KO får liknande befogenheter vid tillsyn över marknadsföringsreglerna i alkohollagen respektive tobakslagen som andra tillsynsmyndigheter har vid tillsyn över den lagstiftningen i övrigt. Med den allmänna utgångspunkten att myndighetsbeslut i första hand bör kunna överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna ter det sig mest ändamålsenligt att talan får föras i förvaltningsrätt. Vi föreslår sålunda att KO:s beslut om förbud ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En annan utgångspunkt för den föreslagna sanktionsordningen är att denna främst är avsedd att användas i klara fall utan större principiellt intresse. Den föreslagna ordningen inskränker inte KO:s nuvarande möjlighet att väcka talan vid Marknadsdomstolen, t.ex. i fall av större prejudiciellt intresse. I dylika fall framstår det tvärtom som mer ändamålsenligt att KO, liksom i dag, väcker talan i Marknadsdomstolen för att få till stånd vägledande avgöranden för framtiden.

Några bärande invändningar har inte har riktats mot de sanktioner som regelverket i dag tillhandahåller. Dessa får alltså i sig anses vara ändamålsenliga. På ett allmänt plan kan dock diskuteras om dessa sanktioner är tillräckliga för att åstadkomma en nödvändig styrning av beteendet hos tillsynsobjektet eller om det är moti-

verat att införa mer ingripande åtgärder, t.ex. direktverkande sanktioner liknande dagens marknadsstörrningsavgift. Generellt kan sägas att sanktionsavgifter typiskt sett kan användas i stället för vite, böter, förverkande eller som ett komplement till dessa. Sanktionsavgifterna ligger visserligen utanför straffrätten, men har, liksom straff, oftast en preventiv och avskräckande verkan. Beslut om sanktionsavgifter fattas oftast av förvaltningsmyndigheter, och ansvaret är vanligtvis strikt i den meningen att avgifterna tas ut även om överträdelsen i fråga inte har skett med uppsåt eller oaktsamhet.

Regeringen har i början av 1980-talet angett riktlinjer för hur sådana sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet (prop. 1981/82:142 s. 21 f.). Dessa riktlinjer har också antagits av riksdagen (rskr. 1981/82:328). Av riktlinjerna framgår att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Det ska vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet och det bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion att överträdelse på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Av riktlinjerna framgår vidare att det i viss utsträckning kan överlåtas åt de administrativa myndigheter som är verksamma på området att besluta om avgift. Samtidigt anges att det i vissa fall kan vara lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Så sägs främst vara fallet när avgiftsskyldigheten beror på om överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet, och när reglerna är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. Som redogjorts för i avsnitt 4.3 har regeringen också i senare sammanhang uttalat att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

När marknadsstörningsavgiften infördes ersatte denna det tidigare straffansvaret enligt marknadsföringslagen. Regeringen konstaterade i sammanhanget att en sanktionsavgift, i förhållande till straffansvar generellt utmärks av att avgift kan dömas ut oberoende av subjektiva omständigheter. Som ett undantag nämndes konkurrensskadeavgiften, som kräver att företaget i fråga brutit mot konkurrenslagen uppsåtligen eller av oaktsamhet. Regeringen konstaterade att om ett krav på uppsåt skulle införas marknadsföringsmål skulle detta innebära inte bara att näringsidkaren ska ha vidtagit marknadsföringsåtgärden eller underlåtit att lämna informationen uppsåtligen, utan det skulle också krävas att näringsidkaren haft för avsikt att genom marknadsföringen framkalla någon sådan effekt som förutsätts för att en överträdelse av marknadsföringslagens bestämmelser ska föreligga. Regeringen framhöll att det i många fall kunde antas bli svårt att bevisa uppsåt, varför det fanns en risk för att marknadsstörningsavgiften skulle komma att spela en lika undanskymd roll som då gällande straffbestämmelser hade gjort, och som var huvudskälet till att straffet föreslogs ersättas med en effektivare sanktionsform. Å andra sidan framhöll regeringen att det kunde resas invändningar mot att man i ett steg övergick från ett rent straffrättsligt synsätt, med ett absolut krav på uppsåt, till en av subjektiva rekvisit obunden sanktionsavgift. Främst rättssäkerhetsskäl ansågs tala mot att man i detta avseende gick hastigt fram, särskilt mot bakgrund av att avsikten var att förbud och åläggande vid vite alltså skulle vara de huvudsakliga formerna för ingripande. Regeringen fann därvid att en lämplig medelväg var att avgiftsbelägga inte bara uppsåtliga utan även oaktsamma överträdelser (se prop. 1994/95:123).

Av redogörelsen ovan framgår att en ordning med direktverkande sanktioner för alla typer av överträdelser av marknadsföringsreglerna aldrig har varit aktuellt att diskutera i tidigare lagstiftningssammanhang. Även om starka folkhälsoskäl talar för att det ska finnas verksamma möjligheter att ingripa mot otillbörlig marknadsföring av alkohol och tobak ter det sig svårt att hävda att den typen av sanktion är nödvändig eller ens i sig mer ändamålsenlig. I stället torde det rimligen vara just den föreslagna åtgärden att utvidga KO:s möjligheter till att kunna ingripa snabbt direkt mot tillsynsobjektet som är den mest verksamma och lämpligaste generella sanktionen för att möta marknadsföringens nuvarande utvecklingstendenser.

11.4.2 Ett utvidgat tillämpningsområde för marknadsstörningsavgiften

Som redogjorts för i avsnitt 9.1.3 är marknadsstörningsavgiften en direktverkande sanktion för grova överträdelser av det marknadsrättsliga regelverket. Avgiften syftar primärt till att ha en preventiv effekt. Som skäl för införandet av en avgiftssanktion för annonsförbudet mot alkoholreklam i ljudradio- och TV anfördes att förbudet avsåg ett särskilt klandervärt beteende och i förarbetena erinrades om att syftet med annonsförbudet var att konsumtionen av alkoholhaltiga drycker inte skulle uppmuntras.

Som redovisats i föregående avsnitt anser vi inte att skyddsskäl i alkohol- respektive tobakslagen motiverar att nya typer av direktverkande sanktioner införs som reaktion mot alla typer av överträdelser av de marknadsföringsreglerna i dessa lagar. De skäl som motiverat att marknadsstörningsavgiften kopplats till överträdelser av annonsförbudet i radio och tv (se avsnitt 9.1.3) kan dock, enligt vår mening, hävdas på ytterligare ett område när det gäller överträdelser av marknadsföringsreglerna i alkohollagen. Den genomförda kartläggningen visar tydligt barn och ungdomar i inte obetydlig omfattning exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker. Barn och ungdomar, som får anses utgöra en särskild skyddsvärd grupp, är på grund av sina medievanor särskilt exponerade för marknadsföring via digitala medier i allmänhet och sociala medier i synnerhet. Den genomförda kartläggningen visar dessutom att marknadsföringen av alkoholdrycker i många fall särskilt inriktas mot medier och miljöer som har barn och ungdomar som primär målgrupp, eller i vart fall där barn och ungdomar är överrepresenterade.

Vi anser att marknadsföringsåtgärder som riktar sig särskilt till eller skildrar barn och ungdomar utgör ett sådant särskilt klandervärt beteende som motiverar att en starkare sanktion kopplas till den befintliga skyddsregeln. Utgångspunkten bör alltså vara att bestämmelsen i 7 kap. 1 andra stycket alkohollagen ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift. Med hänsyn till att marknadsstörningsavgiften är en sällan använd sanktion går naturligtvis att ifrågasätta dess preventiva funktion. Trots det anser vi att det ligger ett inte obetydligt symbolvärde i att på detta sätt lyfta fram barn och ungdomars särskilt skyddsvärda ställning.

Frågan är då om den föreslagna ordningen är möjlig att genomföra. Marknadsstörningsavgiften är, som redovisats i föregående avsnitt, en sanktion som liknar straffet. Formellt står avgifter

utanför den straffrättsliga ordningen och behöver i och för sig inte följa de allmänna principer som gäller där. Trots detta anser vi att man till viss del måste kunna ställa liknande krav på avgifter bl.a. vad gäller förutsägbarhet. En förutsättning för att avgiftssanktionera överträdelser av nämnda bestämmelse är sålunda att detta också är möjligt med hänsyn till marknadsstörningsavgiftens straffliknande karaktär, dvs. att tillämpningsområdet för avgiften blir tillräckligt tydligt avgränsat och möjligt att förutse. I detta avseende kan till en början diskuteras huruvida den aktuella bestämmelsen är tillräckligt precis för att kunna ligga till för marknadsstörningsavgift. Begreppet ”skildra” framstår i sammanhanget inte som problematiskt. Däremot erbjuder skrivningen ”rikta sig särskilt till” visst tolkningsutrymme, i vart fall när det är fråga om andra marknadsföringsåtgärder än direktmarknadsföring. I detta avseende konstaterar vi att enbart det förhållandet att den aktuella bestämmelsen ger utrymme för bedömningar inte utesluter att en avgiftssanktion kopplas till bestämmelsen. I marknadsföringslagens finns flera exempel på bestämmelser som ger utrymme för olika bedömningar, men där marknadsstörningsavgift trots det kan dömas ut vid överträdelser. Vi konstaterar vidare att innebörden av den aktuella bestämmelsen är klar och att den erbjuder ett handlingsutrymme. Bestämmelsen har dessutom genom Konsumentverkets allmänna råd och branschens rekommendationer getts en sådan stadga att det, enligt vår uppfattning, inte föreligger något hinder mot att – från ett rättssäkerhetsperspektiv – avgiftssanktionera överträdelser av bestämmelsen. Vi finner också att förbudet i sig är ägnat att ”störa” marknadsens funktion, eftersom systematiska otillbörliga ageranden i detta avseende i förlängningen riskerar att i leda till en bristande tilltro till hela alkoholbranschen.

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att tillämpningsområdet för marknadsstörningsavgiften bör utvidgas såtillvida att även överträdelser av alkohollagens förbud mot att rikta marknadsföring särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

11.5 Alkohollagens materiella marknadsföringsbestämmelser

Vår bedömning: Alkohollagens bestämmelser om marknadsföring framstår i huvudsak som tydliga och kompletta.

Vårt förslag: Förbudet mot användandet av kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol ska utvidgas till att gälla även vid annonsering i tidningar som ges ut på internet.

Kravet på informationstexter ska utvidgas till att gälla för kommersiella annonser för alkoholdrycker i tidningar som ges ut på internet. För sådana tidningar behöver informationstexten inte täcka en i förväg bestämd procentuell del av annonsens yta.

Under vårt arbete har inte framkommit något särskilt behov av förtydliganden av de materiella marknadsföringsreglerna avseende alkohol och tobak, utan dessa framstår i allt väsentligt som tydliga. Även med beaktande av den utveckling som vi beskrivit i vår kartläggning bedöms det befintliga regelverket vara i princip ändamålsenligt för att fånga upp olika marknadsföringsföreteelser. Reglerna kompletteras dessutom av på detaljnivå av Konsumentverkets allmänna råd och – när det gäller alkoholmarknadsföring – branschens egna rekommendationer. Något behov av en ytterligare detaljreglering i lagstiftningen har inte framkommit och med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen kan för övrigt lämpligheten av en sådan ifrågasättas. De praktiska tillsynsproblem som den tekniska utvecklingen har gett upphov till synes inte kunna knytas till konkreta brister eller otydligheter i de nuvarande marknadsföringsreglerna, varför något behov av ändrad lagstiftning inte heller föreligger av den anledningen.

Det i 7 kap. 1 § första stycket alkohollagen uppställda kravet på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker är teknikneutralt och detsamma gäller de grundgällande bestämmelserna om marknadsföring i marknadsföringslagen. Som närmare redogjorts för i avsnitt 6.4.2 finns dock vissa teknikrelaterade skillnader när det gäller tillåtligheten av och förutsättningarna för vissa former av marknadsföring av alkoholdrycker. Den utveckling på marknadsföringsområdet som under kartläggningen har blottlagts aktualiserar frågan om det i dagsläget kan anses ändamålsenligt att det marknadsrättsliga regelverket stipu-

lerar olika spelregler beroende på i vilket medium som marknadsföringen förekommer. Därutöver kan på ett allmänt plan konstateras att ett enhetligt och konsekvent regelsystem utgör en viktig förutsättning för att effektiv tillsyn ska kunna bedrivas. Mot denna bakgrund finns det anledning att undersöka om och hur de teknikrelaterade skillnaderna i det nuvarande regelverket kan och bör neutraliseras.

Annonseringsförbudet för drycker med en alkoholhalt överstigande 15 volymprocent

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 6.4.2 råder i dag ett förbud mot att vid marknadsföring av drycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Vi konstaterar inledningsvis att en helt teknikneutral reglering i detta avseende skulle innebära ett totalförbud mot marknadsföring av sådana drycker. Oavsett bärigheten av de skäl som kan anföras till stöd för en sådan lösning finner vi en sådan lösning skulle gå utöver de begränsningar som direktiven stipulerar, nämligen att vi inte få lämna förslag som begränsar de möjligheter till marknadsföring som de nuvarande reglerna erbjuder.

Med denna utgångspunkt finns det anledning att undersöka om det på något annat sätt är möjligt att anpassa regleringen till den tekniska verkligheten. Mot bakgrund av vad som framkommit under kartläggningen kan vi konstatera att den tekniska utvecklingen har medfört att marknadsföring i allt högre utsträckning sker via digitala medier. Det kan med den utgångspunkten ifrågasättas om Alkohollagsutredningens slutsats från år 2009 – att reklam för alkohol som sker i en dagstidning får anses ha en avsevärt större genomslagskraft än annan reklam – fortfarande har samma bäring.

Numera ges många traditionellt sett tryckta tidningar ut även på internet och annonseringen för alkoholdrycker i dessa "nättidningar" eller "nätupplagor" av de tryckta tidningarna har under senare år ökat avsevärt. Eftersom dessa nättidningar vanligtvis innehåller ett urval av material som har funnits eller ska publiceras i papperstidningen, men inte sällan även material som endast läggs ut på webbplatsen, bl.a. video- och ljudinspelningar, omfattas dessa inte av bilageregeln i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (regeln har tidigare behandlats i avsnitt 5.3). Det sagda innebär att det i dag i

många fall är tillåtet att annonsera för starkare alkoholdrycker i tidningarnas nätupplagor, medan det är förbjudet i pappersupplagorna. Enligt vår mening framstår en lagteknisk uppdelning mellan papperstidningar och nättidningar i detta avseende som både förlegad och omotiverad och det saknas numera bärande skäl för att låta den nuvarande särbehandlingen av tryckta tidningar i aktuellt hänseende bestå. Det föreslås därför att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 7 kap. 4 § alkohollagen utvidgas till att omfatta även nätupplagorna av de tryckta tidningarna. Förslaget, som i praktiken endast innebär en kodifiering av den rekommendation som Sveriges Annonsörer, Sveriges Bryggerier, Sprit & Vinleverantöresföreningen och Sveriges Marknadsförbund har antagit i detta avseende, begränsar inte möjligheterna till marknadsföring i sig, utan modifierar endast de tillåtna formerna för sådan marknadsföring.

Begreppet ”nättidning” eller ”nätupplaga” är inte definierat i lag och vi finner det vare sig motiverat eller lämpligt att införa en sådan definition. Istället bör bestämmelsen i 7 kap. 4 § alkohollagen kompletteras med en hänvisning till databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (regeln behandlas i avsnitt 5.3). Vårt syfte med den föreslagna utvidgningen är emellertid endast att avskaffa den i dag rådande skillnaden beträffande tillåtligheten av annonsering i de tryckta tidningarna och tidningarnas nätupplagor. Hänvisningen bör därför begränsas såtillvida att endast sådan information som tillhandahålls av redaktioner för periodiska skrifter omfattas av annonseringsförbudet. Eftersom periodiska skrifter endast omfattar tidningar, tidskrifter eller andra tryckta skrifter medför den föreslagna lösningen att redaktioner som inte publicerar tryckta tidningar, faller utanför tillämpningsområdet. Ett eventuellt framtida förändrat medielandskap, där papperstidningar övergetts till förmån för nättidningar, skulle därmed riskera att få till följd att den föreslagna lösningen blir obsolet. Samtidigt kan konstateras att det från ett förutsebarhetsperspektiv finns klara fördelar med att koppla den aktuella bestämmelsen till det automatiska grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen. Därtill kommer att andra möjliga lösningar, t.ex. en koppling till ett utgivningsbevis, riskerar att redan i dag leda till att den föreslagna regeln får ett vidare tillämpningsområde än vad som är meningen med förslaget.

Storleksbegränsningen för kommersiella annonser

Av redogörelsen för alkohollagens nuvarande marknadsföringsbestämmelser i avsnitt 6.4.2 framgår vidare att 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, inte får vara större än 2100 spaltmillimeter. Sådana annonser ska också på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt, men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap.

Rent generellt kan konstateras att en stor annons väcker mer uppmärksamhet än en liten och en stor annons kan därför antas påverka mer oavsett i vilket medium annonseringen sker. Ändamålsskäl talar därför för att en storleksbegränsning bör gälla vid all annonsering oavsett i vilket medium denna sker. Samtidigt är den nuvarande storleksbegränsningen anpassad till de tryckta tidningarnas tabloidformat. Det framstår därför som mindre lämpligt att tillämpa regeln vid annonsering via t.ex. internet. Man skulle emellertid kunna tänka sig en annan, mer teknikanpassad, utformning av regeln, t.ex. någon form av procentuell begränsning av annonsernas tillåtna storlek.

I sammanhanget måste dock beaktas att det vid t.ex. internetmarknadsföring inte alltid är givet vad som utgör en kommersiell annons. I allmänhet är ett företags hela webbsida att betrakta som en del i företagets marknadskommunikation. Detta förhållande aktualiserar frågan om hela eller bara delar av ett företags webbsida faller under det något smalare begreppet ”kommersiell annons” (begreppet har tidigare behandlats under avsnitt 5.2). I brist på klargörande praxis är det i dag osäkert om t.ex. ett företags hela webbsida kan betraktas som en kommersiell annons och införandet av en teknikneutral storleksbegränsning för kommersiella annonser skulle riskera att accentuera denna osäkerhet ytterligare, vilket vore olyckligt från ett förutsebarhetsperspektiv. Därtill kommer att en teknikneutral lagstiftning i detta avseende skulle medföra vissa uppenbara tillämpningssvårigheter för det fall ett företags hela webbsida de facto är att betrakta som en kommersiell annons. En relevant fråga som därvid infinner sig är hur storleken av en sådan ”annons” ska kunna begränsas i praktiken. Dessutom saknar en annonsör saknar full rådighet över hur en viss annons framträder för en enskild användare. Detta eftersom webbsidans yttre form delvis beror på hur den enskilde användaren får åtkomst till sidan, dvs. vilka tekniska hjälpmedel som används, och hur dessa är konfigurerade.

Utifrån det sagda bedömer vi att det saknas praktiska möjligheter att utvidga tillämpningsområdet för storleksregeln i 7 kap. 5 § andra stycket alkohollagen. När det gäller de övriga krav som uppställs i bestämmelsen bedömer vi att en utvidgning av tillämpningsområdet i det avseendet, med hänsyn till det allmänna kravet på god marknadsföringssed enligt 4 § marknadsföringslagen och den praxis som finns på området (se avsnitt 6.9), inte är påkallad.

Kravet på informationstexter i alkoholannonser

Det i 7 kap. 7 § första stycket alkohollagen uppställda kravet på att alkoholannonser på ett tydligt sätt återge ska en text som informerar om alkoholens skadeverkningar gäller endast vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Närmare bestämmelser om användningen av informationstexter återfinns, som tidigare nämnts i avsnitt 6.4.2, i alkoholförordningen där det föreskrivs bl.a. att informationstext ska tryckas med typsnitt Helvetica i fet stil, omges av en svart ram och täcka minst tjugo procent av annonsens yta.

När det gäller kravet informationstexter i kommersiella annonser finner vi inte några principiella skäl som kan motivera varför detta inte bör gälla även vid annan annonsering än i tryckta medier. Den genomförda kartläggningen visar att barn och ungdomar p.g.a. sina medievanor i dag är särskilt exponerade för marknadsföring via digitala medier. Även om marknadsföringen inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar under 25 års ålder kommer barn och ungdomar ändå att på olika sätt ta del av marknadsföring som inte särskilt riktar sig till dem. Det står också klart att marknadsföring av alkohol riskerar att påverka ungdomars föreställningar och attityder till alkohol och ge dem en förskönad bild av alkoholen och dess konsekvenser. Det framstår därför som rimligt att annonsören, oavsett i vilket medium som annonseringen sker, informerar om riskerna med sådana drycker.

När det sedan gäller förutsättningarna för att göra lagstiftningen teknikneutral kan konstateras att ovan nämnda tolknings- och tillämpningsproblematiken beträffande begreppet annons gör sig gällande även i detta avseende. Även om det alltså finns sakliga skäl för att

göra kravet på informationstexter teknikneutralt är en sådan lösning, såvitt vi kan bedöma, inte praktiskt genomförbar. Det är med andra ord inte möjligt att gå längre med utvidgningen av varningstexter än med utvidgningen av annonseringsförbudet. Däremot föreligger inte, såvitt vi kan bedöma, några praktiska hinder mot att utvidga det nuvarande kravet på informationstexter till att gälla även vid annonsering i nättidningar. Kravet bör emellertid anpassas till den tekniska verkligheten. Med hänsyn till de tekniska möjligheter som i dag finns att utforma t.ex. rörliga och rullande annonser i digitala medier framstår det inte som nödvändigt att kräva att informationstexten ovillkorligen måste täcka minst tjugo procent av annonsens yta. I stället bör sådana texter bedömas utifrån det generella tydlighetskravet i 7 kap. 7 § första stycket alkohollagen.

III

E-handel med och hemleverans av
alkoholdrycker

12 Allmänna regler om försäljning

12.1 Rätten att sälja alkoholdrycker

12.1.1 Försäljningsbegreppet

Den nuvarande alkohollagen (2010:1622), AL, saknar en uttrycklig definition av begreppet försäljning. I 1994 års alkohollag (1994:1738) – och i Alkohollagsutredningens förslag till ny alkohollag (SOU 2009:22) – definierades försäljning som ”varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning”.

Med detaljhandel avses enligt alkohollagen försäljning av alkoholdrycker till konsument. Om försäljningen sker för förtäring på stället betecknas denna i stället som servering. Annan försäljning benämns partihandel (1 kap. 11 andra stycket AL).

12.1.2 Detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker

Försäljning av alkoholdrycker är strikt reglerad och får endast ske när rätt därtill föreligger enligt alkohollagen (3 kap. 1 § AL). När det gäller detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker framgår av 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen att sådan handel endast får bedrivas av ett statligt ägt detaljhandelsbolag. Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida ska finnas i ett avtal mellan staten och bolaget. I enlighet med 2 § i tillkännagivandet (2011:789) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten ska Systembolaget vara det i alkohollagen föreskrivna detaljhandelsbolaget. Systembolaget har härigenom beretts en exklusiv rätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige.

12.1.3 Detaljhandel med folköl

Detaljhandel med folköl är, med vissa i alkohollagen närmare angivna inskränkningar, tillåten under villkor att handeln bedrivs i sådana lokaler eller i andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien. Villkoret gäller emellertid inte för Systembolaget eller för tillverkare av sådan öl (5 kap. 5 § AL).

12.2 Begränsningar för den tillåtna försäljningen

12.2.1 Inledning

Allmänna regler om försäljning av alkoholdrycker finns i 3 kap. alkohollagen. Kapitlet innehåller även regler om förvaring och utlämnande av alkoholdrycker. Den alkoholpolitiska grundprincipen för den tillåtna försäljningen kommer till uttryck i 3 kap. 5 § alkohollagen där det anges att försäljning av alkoholdrycker ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Reglerna behandlas närmare nedan.

12.2.2 Förvaringsförbudet

Enligt 3 kap. 2 § första stycket alkohollagen får alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen. Med butikslokal avses enligt bestämmelsens andra stycke en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra serveringsställen (för serveringsställen gäller ett motsvarande förvaringsförbud enligt 8 kap. 24 § tredje stycket AL). Med tillhörande utrymmen avses utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål (prop. 2004/05:126, s. 45).

I samband med införandet av bestämmelsen fann regeringen det lämpligt att använda samma definition av begreppet butikslokal i alkohollagen som i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Enligt förarbetena till sistnämnda lag ska i begreppet förvaringslokal innefattas det som i dagligt tal kallas affärer liksom

varuhus, stormarknader och försäljningstålt. I definitionen ingår vidare lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster, t.ex. resebyråer, skomakare och frisörer, liksom verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning, t.ex. av videofilmer (prop. 1997/98:64 s. 36).

Från förbudet undantas sådana lokaler där provsmakning enligt 8 kap. 7 § andra stycket alkohollagen bedrivs (3 kap. 2 § tredje stycket AL).

12.2.3 Försäljnings- och utlämnandeförbuden

I 3 kap. alkohollagen föreskrivs vidare förbud mot att i vissa fall sälja eller annars lämna ut alkoholdrycker. I 3 kap. 7 § första stycket stadgas att alkoholdrycker inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år (18 år för folköl). Paragrafen motsvarar 3 kap. 8 § i 1994 års alkohollag som föreskrev ett motsvarande försäljnings- och utlämnandeförbud ”vid detaljhandel”. Av förarbetena framgår inte att någon ändring av bestämmelsens tillämpningsområde varit avsedd med den redaktionella ändring som gjordes i samband med införandet av den nu gällande alkohollagen. Begreppet utlämnande får därför anses ta sikte på sådana alkoholdrycker som härrör från detaljhandel. Motiv till åldersgränserna finns beskrivna i SOU 1993:50 s. 118 och SOU 1994:24 s. 82.

Alkoholdrycker får inte heller lämnas ut till någon som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel eller när det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon (3 kap. 8 § första och andra stycket). Kravet på ”särskild anledning” markerar att det inte ska vara fråga om hur lösa antaganden som helst. Vad som avses med begreppet ”olovligen tillhandahållas” framgår av 3 kap. 9 § (se följande avsnitt).

12.2.4 Tillhandagåendeförbudet

I 3 kap. 9 § alkohollagen uppställs ett straffsanktionerat förbud mot att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 3 kap. 7 eller 8 § inte har rätt att få sådana drycker utlämnade till sig. Vidare råder förbud mot att, i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–7, i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Bestämmelsen motsvaras av i huvudsak likalydande bestämmelser i tidigare gällande författningar, nämligen 12 § lagen (1977:293) om handel med drycker och 3 kap. 20 § rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521). Även i 4 kap. 9 § 2 mom. förordningen (1937:436) angående försäljning av rusdrycker stadgades ett visst förbud i detta avseende. Där angavs att ”ej må någon genom särskild, för ändamålet driven rörelse eller eljest i större omfattning och mot ersättning tillhandagå annan med anskaffande av rusdrycker”. I förarbetena till sistnämnda bestämmelse anfördes att lagstiftaren med uttrycket ”genom särskild, för ändamålet driven rörelse” velat stadga förbud mot att distribution av spritdrycker eller vin gjordes till ett näringsfång och att de övriga fall av ombudskap, som man avsett att förhindra, karakteriserats såsom ett tillhandagående i större omfattning och mot ersättning (SOU 1934:39 Förslag till spritdrycksförordning m.m., s. 360 ff., jfr prop. 1937:242 s. 234). Den närmare innebörden av uttrycket ”i större omfattning” berördes inte närmare. Det framhölls emellertid att med de föreslagna bestämmelserna kunde t.ex. stadsbud eller chaufförer i linjetrafik mot ersättning tjänstgöra såsom ombud för inköp och försäljning av spritdrycker och vin, såvida deras befattning härmed inte skedde i större omfattning eller organiserades såsom en särskild rörelse. Bestämmelsen överfördes utan ändring till 20 § första stycket (senare flyttad till andra stycket) 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning (jfr SOU 1952:54 Rusdrycksförsäljning och nykterhetsvård s. 330 och prop. 1954:151 s. 605).

År 1963 ändrades bestämmelsen på så sätt att kravet på att tillhandagåendet skulle ske mot ersättning avskaffades. Detta motiverades med att det hade förekommit fall då det kunde vara tveksamt om ersättning kunde anses ha utgått, t.ex. när den som anskaffat rusdrycker åt annan inte tagit särskilt betalt för detta men där syftet med tillhandagåendet varit kommersiellt genom att han haft nytta av det i annan rörelse (SOU 1962:13 Skärpta regler för rusdrycksinköp s. 76 och prop. 1963:82 s. 52 och 89).

I 12 § 1977 års lag om handel med drycker föreskrevs ett förbud mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Det fallet att tillhandagåendet sker genom särskild, för ändamålet driven rörelse hade sålunda utgått ur lagtexten. I förarbetena till bestämmelsen, enligt vilka en regel i ämnet tillgodosåg det alkoholpolitiska önskemålet att begränsa det enskilda vinstintresset i alkoholhanteringen så långt möjligt, framhölls att detta fall numera torde sakna praktisk betydelse samt att jämkningen inte

innebar någon ändring i sak (SOU 1974:91 Alkoholpolitik Del 2 Åtgärder s. 514; jfr prop. 1976/77:108 s. 67).

I samband med införandet av en möjlighet till privatinförsel genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen (se följande kapitel) infördes samtidigt ett undantag från tillhandagåendeförbudet, innebärande att detta inte ska gälla vid sådan införsel. I propositionen (prop. 2007/08:119, s. 39) anfördes följande skäl för denna ordning.

Orden anskaffa och tillhandagå kan dock sägas åsyfta ett vidare antal åtgärder för att någon ska komma i besittning av en sak, såsom exempelvis att vara behjälplig med transport. Syftet med bestämmelsen måste också anses vara att träffa personer som agerar som mellanhand mellan säljare och köpare av alkoholdrycker med ett förbud i aktuellt avseende, låt vara att bestämmelsens motsvarighet i äldre alkohollagstiftning tillkommit under en tid då omvärlden såg annorlunda ut i fråga om bl.a. regler för försäljning. Såsom Högsta domstolen uttalat i NJA 1986 s. 527 får förbudet antas ha sin grund även i att det allmänna inte i större utsträckning än som av praktiska skäl kan anses påkallat velat avhända sig den möjlighet till kontroll som följer av att en köpare själv ombesörjer sina inköp. Vid sådan införsel som nu är aktuell genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, kan sådana personer som därvid agerar som mellanhand, mot bakgrund av det anförda, sägas tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Det aktuella förbudet bör därför inte vara tillämpligt vid sådan införsel som – till följd av EG-domstolens domar – föreslås bli tillåten genom detta lagstiftningsärende.

12.2.5 Förvissandekravet

Förbudet mot att lämna ut alkoholdrycker till personer under 20 år är förenat med ett krav på att den som lämnar ut sådana drycker ska förvissa sig om mottagarens ålder (3 kap. 8 § tredje stycket). Om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder ska legitimation begäras. Om legitimation inte lämnas ska försäljning eller servering vägras (se prop. 1994/95:89 s. 90).

Statens folkhälsoinstitut anger som allmänt råd till bestämmelsen om ålderskontroll att vid detaljhandel med eller servering av alkoholdrycker bör, om en köpares ålder inte är känd och den kan antas understiga 25 år, krävas att köparen legitimerar sig med en legitimation som är godkänd enligt Svensk industristandard, dvs. en SIS-godkänd legitimation (Statens folkhälsoinstituts allmänna råd till alkohollagens serveringsbestämmelser, FHIFS 2002:6).

13 Införsel genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand

13.1 Bakgrund

13.1.1 Det tidigare privatimportförbudet

Distansförsäljning från utlandet av alkoholdrycker har varit förbjudet i lag sedan 1916 i Sverige. Orsaken till att förbudet infördes var att man ville göra det möjligt för den tidens lokala detaljhandelsmonopol att behålla kontrollen över försäljningen, både när det gällde ransoneringen av sprit, och senare vin och öl. Vidare ville man värna om monopolens princip att verksamheten inte skulle vara vinstdrivande (proposition 1915:187 till riksdagen). Förbudet kom senast till uttryck i 4 kap. 2 § i den tidigare alkohollagen (1994:1738).

Som en följd av EES-avtalet och Sveriges inträde i EU år 1995 avskaffades de tidigare monopolen på tillverkning, import, export och partihandel, vilka innehades av det statliga bolaget Vin & Sprit AB, och nya regler för yrkesmässig handel infördes. Systembolagets detaljhandelsmonopol för försäljning av spritdrycker, vin och starköl behölls dock.

Detaljhandelsmonopolet och de svenska reglerna om privatinförsel av alkoholdrycker har, som framgår av den följande framställningen, de senaste årtiondena ifrågasatts såsom stridande mot EUrätten (tidigare EG-rätten) och därvid varit föremål för EG-domstolens prövning. I vissa avseenden har dessa prövningar föranlett anpassningar av den svenska alkoholregleringen.

13.1.2 Något om EU-rätten

En utgångspunkt enligt Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. De viktigaste bestämmelserna i fördraget som styr den fria rörligheten för varor är:

- artikel 34, som handlar om import inom EU och innehåller ett förbud mot ”kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan” mellan medlemsstaterna,
- artikel 35, som handlar om export från en medlemsstat till en annan och innehåller samma förbud mot ”kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan” och
- artikel 36, där det anges vilka undantag från inre marknadsfriheterna i artiklarna 34 och 35 EUF-fördraget som av vissa särskilda skäl kan motiveras.

Även om de allmänna principerna om fri rörlighet för varor anges i artiklarna 34–36 är dessa artiklar inte den enda måttstocken för att avgöra om nationella åtgärder är förenliga med inre marknadsreglerna. Dessa tre artiklar i fördraget gäller nämligen inte när en viss produkts fria rörlighet är fullständigt harmoniserad genom mer specifik EU-lagstiftning, dvs. där en viss produkts tekniska specifikationer eller försäljningsvillkor harmoniseras genom direktiv eller förordningar som EU har antagit.

Fördragets kapitel om förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstater innehåller även bestämmelser om anpassning av statliga handelsmonopol. Enligt artikel 37 ska sådana monopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

13.1.3 Franzéndomen

Det svenska detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten har prövats av EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet. Bakgrunden var följande. Harry Franzén var ägare av en livsmedelsbutik i Röstånga. Efter Sveriges inträde i EG började Harry Franzén att sälja alkoholdrycker i sin butik. Han åtalades sedermera för olovlig försäljning och olovligt innehav av alkohol. Åklagaren hade påstått

att Harry Franzén i sin butik uppsåtligen utan tillstånd dels den 7 april 1994 hade sålt 26 liter vin och hade innehaft fyra liter vin i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, dels den 1 januari 1995 hade sålt 20 flaskor lättvin och fem liter lättvin i tetraförpackning och därutöver innehaft 12 flaskor lättvin och en liter lättvin i tetraförpackning i försäljningssyfte. Harry Franzén bestred ansvar under åberopande av att det svenska detaljhandelsmonopolet för försäljning av spritdrycker, vin och starköl stred mot gemenskapsrätten.

Den 23 oktober 1997 meddelade EG-domstolen på begäran av Landskrona tingsrätt förhandsavgörande i mål C-189/95, Franzén, REG s. I-5909. EG-domstolen konstaterade att artikel 37 i EG-fördraget (37 EUF-fördraget) inte utgjorde hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avsågs i begäran om förhandsavgörande. EG-domstolen konstaterade vidare att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken föreföll vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. EG-domstolen övergick därefter till att undersöka om andra nationella bestämmelser, vilka inte rörde monopolets funktionssätt även om de påverkade detta, var otillåtna, nämligen det förhållandet att regleringen avseende rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- och partihandels-tillstånd. Detta system utgjorde enligt domstolen ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyrades genom bl.a. kostnader för mellanhänder, kostnader i samband med betalning av de skatter och avgifter som fordrades för att tillstånd skulle beviljas eller som hade samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium. Domstolen konstaterade att artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget (artikel 34 och 36 EUF-fördraget) utgjorde hinder mot nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandels-tillstånd på sådana villkor som föreskrevs i den svenska lagstiftningen. EG-domstolen uttalade sig dock inte om svensk lag i övrigt avseende privatinförelse av alkohol stod i överensstämmelse med fördraget.

13.1.4 Rosengrendomen

År 2001 beställde ett antal personer, däribland den pensionerade läkaren Klas Rosengren, vin via internet från utländska leverantörer för hemleverans från utlandet. Betalning skedde till två olika postgirokonton. I samband med köpet utfärdade köparna en fullmakt för ett företag att ombesörja beställning och betalning av frakt för de inköpta varorna. I fullmakten intygade köparen att han hade fyllt 20 år och att varorna var avsedda för privat bruk. Vinet, som transporterades med lastbil av en självständig fraktförare, togs vid införseln i beslag av tullen.

Genom dom den 3 januari 2002 förklarade Göteborgs tingsrätt vinet förverkat. Rosengren och ytterligare elva personer överklagade domen till Hovrätten för Västra Sverige under åberopande av att lagstiftningen om förbud mot privatimport stred mot artiklarna 28 och 30 EG-fördraget (34 och 36 EUF-fördraget). Hovrätten fastställde tingsrättens dom och anförde som skäl bl.a. att EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet hade funnit att det svenska detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt stod i överensstämmelse med EG-fördraget.

Rosengren m.fl. överklagade domen till Högsta domstolen som i september 2006 frågade EG-domstolen om bestämmelserna i den svenska lagstiftningen var förenliga med EU:s regler. Frågan gällde bl.a. om förbudet i alkohollagen mot att privatpersoner direktimporterar alkoholdrycker genom beställningar utgör en del av detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av artikel 28 EG (artikel 34 EUF-fördraget) utan ska prövas endast mot artikel 31 EG (37 EUF-fördraget).

EG-domstolen konstaterade att åtgärden inte rörde monopolets utövande av sin särskilda funktion och att den följaktligen inte avsåg monopolets existens. EG-domstolen fann emellertid att det svenska förbudet utgjorde en oproportionerligt långtgående importrestriktion som inte lät sig motiveras av folkhälsoskäl. Förbudet ansågs sålunda inte vara förenligt med EU:s regler om fri rörlighet för varor (mål C-170/04, Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren).

13.1.5 Kommissionen mot Sverige (mål C-186/05)

I ett mål som pågick parallellt med Rosengrenmålet väckte Europeiska kommissionen talan mot Sverige om påstått fördragsbrott och yrkade att domstolen skulle fastställa att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter genom att förbjuda att privatpersoner importerar alkoholdrycker genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran. Domstolen utgick i sin bedömning från Rosengrendomen och beslutade den 4 oktober 2007 att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende.

13.1.6 Genomförda anpassningar och tidigare överväganden

I september 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). I direktiven (dir. 2007:127) angavs att vissa frågor skulle uppmärksammas särskilt. Sålunda angavs bland annat att utredaren skulle lämna förslag till lagstiftning som tillåter sådan införsel av spritdrycker, vin eller starköl som aktualiserades i Rosengrendomen. Utredningen, som antog namnet Alkohollagsutredningen, avlämnade i december 2007 delbetänkandet Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning (SOU 2007:113). Utredningen konstaterade att det i alkohollagen då gällande förbudet mot privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl under yrkesmässig befordran inte längre kunde upprätthållas med hänsyn till EG-rätten. Utredningen föreslog sålunda att sådan införsel skulle tillåtas under vissa förutsättningar. Vidare föreslogs att en skyldighet skulle införas för den som lämnar ut alkoholvaror att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Utredningen föreslog slutligen att en särskild bestämmelse om straffansvar skulle införas för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut spritdrycker, vin eller starköl till den som inte fyllt 20 år.

I enlighet med utredningens förslag ändrades lagstiftningen på så sätt att det från och med den 1 juli 2008 blev tillåtet för enskilda personer som fyllt 20 år att genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand föra in starköl, vin och spritdrycker i landet från ett annat EES-land. Vidare ändrades alkohollagen såtillvida att det tidigare förbudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker inte längre skulle gälla vid sådan införsel (se vidare avsnitt 12.2.4).

När det gällde utredningens förslag om förvissandekrav vid utlämnande av alkoholdrycker som införts genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand konstaterade regeringen att det för övriga införselsituationer för privata ändamål – vid vilka det för rätten till införsel fordras att man fyllt 20 år – saknas uttryckligt förbud mot utlämnande och krav på ålderskontroll. Flera remissinstanser påtalade att utredningens förslag i denna del kunde innebära en rad problem vid tillämpningen av de föreslagna reglerna, bl.a. i fråga om ålderskontroll och avsaknad av reglering om vad som ska ske med varor som efter företagen ålderskontroll inte kan lämnas ut. Regeringen konstaterade att dessa problem accentueras mot bakgrund av att den bakomliggande köpetransaktionen innefattar parter i ett internationellt avtal med köpare och säljare i olika länder. Regeringen ansåg att det befintliga straffrättsliga regelverket i tillräcklig grad tillgodosåg behovet av skydd för unga mot alkoholens skadeverkningar. Det överlämnades åt Alkohollagsutredningen att överväga och bedöma om regelverket var i behov av översyn.

Alkohollagsutredningen avlämnade i februari 2009 sitt slutbetänkande En ny alkohollag (SOU 2009:22). I detta konstaterade utredningen bl.a. att det, sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, hade uppträtt aktörer på marknaden vilka i vinstsyfte förmedlade eller planerade alkoholförsäljning från lager utomlands, medan de flesta försäljningsmomenten (transport, betalning, reklamationer m.m.) hanterades i Sverige. Vidare konstaterades att vissa varianter av e-handeln stod detaljhandeln nära och i längden, om dessa verksamheter tilläts fortsätta, kunde få en sådan omfattning att de kunde komma att utgöra ett reellt hot mot detaljhandelsmonopolets existens. Mot den bakgrunden förslog utredningen att ett uttryckligt förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker skulle införas i alkohollagen. Förbudet skulle enligt förslaget inte omfatta transporter.

Alkohollagsutredningens förslag om förmedlingsförbud föranledde inte någon lagändring. I propositionen konstaterades att den typ av privatinförsel som möjliggjordes genom lagändringen 2008 stod för en mycket liten del av den totala alkoholkonsumtionen och att det inte fanns något som tydde på att denna typ av privatinförsel hade fått någon större omfattning. Det angavs dock att det fanns anledning att följa utvecklingen (prop. 2009/10:125, s. 59).

13.2 Gällande alkohollaglig reglering

Av 4 kap. 4 § första stycket alkohollagen (2010:1622), AL, gäller som huvudregel att spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för fullgörandet av skyldigheten att, enligt 5 kap. 4 § alkohollagen, på begäran av konsument anskaffa sådana drycker som inte hålls i lager.

I andra stycket anges ett antal situationer där sådan införsel i övrigt är tillåten, nämligen:

1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.,
2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk (s.k. resandeförsel),
3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,
4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttat till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
6. som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
7. av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

8. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

I detta sammanhang är punkten 7 av särskilt intresse. Det kan till en början slås fast att för rätten till införsel genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand saknar det betydelse om den bakomliggande transaktionen utgör en distansförsäljning och varan transporteras av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning eller om köparen har anlitat transportören (prop. 2007/08:119 s. 37 f.).

När det gäller begreppet ”yrkesmässig befordran” framgår att lagstiftaren har avsett postbefordran eller annan liknande befordran, t.ex. genom transportföretag. Begreppet ”annan oberoende mellanhand” är direkt hämtat från EU-domstolens dom i målet C-186/05 (domen har behandlats i avsnitt 13.1.5). När det gäller innebörden av sistnämnda begrepp konstaterade lagstiftaren att det varken av domen i nyssnämnda mål eller av skriftväxlingen i målet framgår att kommissionen lagt någon annan betydelse i uttrycket ”oberoende mellanhand” än vad som framgår av uttrycket ”yrkesmässig befordran”, men att en strikt tolkning efter ordalydelsen talar för att införsel även genom andra oberoende mellanhänder än yrkesmässiga sådana bör tillåtas för att förslaget ska kunna anses stå i överensstämmelse med EG-rätten (prop. 2007/08:119, s. 37). Alkohollagsutredningen noterade dock att bestämmelsens lydelse kan tolkas så att undantaget också omfattar andra tjänster än transporttjänster, såsom att man ber annan privatperson att för ens räkning i utlandet köpa in varorna eller i Sverige hjälper till att beställa dem, t.ex. via internet (SOU 2009:22, s. 77).

13.3 Skatterättslig reglering

13.3.1 Punktskattedirektivet

Alkoholvaror är föremål för punktskatt som uttas av EU:s medlemsstater i konsumentledet. Skattesatserna varierar mellan medlemsstaterna, vilket ger konsumenterna från medlemsstater med höga skattesatser incitament att köpa alkohol i länder med en lägre skattesats. För medlemsstater med en hög skattesats utgör denna gränsöverskridande handel ett potentiellt problem, eftersom de riskerar

att gå miste om skatteintäkter samtidigt som den höga skattesatsens begränsande effekt på alkoholkonsumtionen uteblir. Därtill medför den inre marknadens avskaffade gränskontroller en ökad risk för att punktskatt överhuvudtaget inte betalas. Från ett EU-perspektiv utgör de nationella punktskattereglerna de facto något som försvårar handeln över gränserna, eftersom konkurrerande skatteanspråk och olika kontrollförfaranden hämmar varornas fria rörlighet. I syfte att komma till rätta med dessa problem inrättades genom det s.k. cirkulationsdirektivet¹ gemensamma regler för kontroll och uttag av punktskatt.

I syfte att främja kontrollmöjligheterna och komma till rätta med bedrägerier inom ramen för cirkulationsdirektivet beslutades 2003 att medlemsstaterna skulle inrätta ett datoriserat transport- och kontrollsystem, Excise Movement Control System (EMCS). Mot denna bakgrund, och då kommissionen den 14 februari 2008 lämnat förslag till ett nytt direktiv om allmänna regler för punktskatt, antog rådet i december 2008 det s.k. punktskattedirektivet². Punktskattedirektivet har ersatt cirkulationsdirektivet.

Punktskattedirektivet bygger på principen att skattskyldigheten för alkoholvaror föreligger endast i en medlemsstat. Eftersom det rör sig om en konsumtionsskatt är huvudregeln att beskattningen ska ske där varan ska levereras eller användas (konsumtionslandet), vilket presumeras vara den stat där den punktskattepliktiga alkoholen innehåses ”i kommersiellt syfte” (artikel 33.1).

Punktskattedirektivet föreskriver att skattskyldighet för punktskatt ska inträda när varan släpps för konsumtion (artikel 7.1). Artikel 32 i direktivet föreskriver ett viktigt undantag till principen att skatteuttag ska ske i det land där varorna ska användas. Har varorna förvärvats av enskilda personer (alltså privatpersoner) för deras privata bruk och transporterats av dem själva från en medlemsstat till en annan ska punktskatten endast uttas i den medlemsstat där de har förvärvats. Allt annat innehav av varor som släppts för konsumtion anses i direktivets mening vara i ”kommersiellt syfte” och omfattas därmed av huvudregeln att skatten ska erläggas i konsumtionslandet (artikel 33.1). Det sagda innebär att punktskatt i konsumtionslandet otvetydigt ska erläggas för alkoholdrycker som har beställts av privatpersoner över internet från en

¹ Rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor.

² Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

annan medlemsstat (under förutsättning förstås att köparen inte personligen transporterar dryckerna vilket sällan torde vara fallet).

En fråga som infinner sig naturligt är vem som är skyldig att erlägga punktskatt i konsumtionslandet/destinationsstaten vid sådan handel. Svaret på denna fråga är i första hand beroende av vem som utför eller för vems räkning transporten av alkoholen sker. Om transporten sker av säljaren eller för säljarens räkning är det säljaren som ansvarar enligt de särskilda reglerna om distansförsäljning i artikel 36 i punktskattedirektivet. Enligt dessa regler är säljaren bl.a. skyldig att antingen själv eller genom en s.k. skatterepresentant registrera sig i destinationsstaten, ställa garanti för betalning av punktskatten till myndigheterna i destinationsstaten innan varorna avsänds, samt erlägga skatten när varorna anlänt. Om dessa procedurregler följs ska den skatt som erlagts i den första medlemsstaten efterges eller återbetalas på säljarens begäran. Om transportören däremot anlitas för annan än säljarens räkning (t.ex. av köparen) gäller de generella reglerna i artikel 33 i punktskattedirektivet enligt vilka betalningsskyldigheten åligger den person som verkställt leveransen, den som innehar de varor som är avsedda att levereras eller den person till vilken varorna har levererats. Liksom är fallet vid distansförsäljning ankommer det enligt artikel 34.2 på den som är skattskyldig att bl.a. lämna en förhandsanmälan till de behöriga myndigheterna och ställa en garanti för punktskatten innan avsändandet. Den skattskyldige ska också samtycka till varje kontroll som gör det möjligt för den behöriga myndigheten i destinationsmedlemsstaten att förvissa sig om att varorna faktiskt har mottagits och att den punktskatt som belastar varorna har erlagts i detta land. En möjlighet till återbetalning av den punktskatt som erlagts i den medlemsstat där varorna släpptes för konsumtion framgår av artikel 33.6.

Oavsett vem som är skattskyldig ska transporterarna av de punktskattepliktiga varorna åtföljas av ett s.k. förenklat ledsagardokument som bl.a. utvisar att punktskattegaranti har ställts för varorna (artikel 34.1). Detta krav gäller emellertid inte vid regelrätt distansförsäljning.

13.3.2 Lagen om alkoholskatt

Skyldigheten att betala alkoholskatt följer av lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS). Vid distansförsäljning, dvs. när transporten sker av säljaren eller för säljarens räkning, är säljaren skattskyldig och denne ska hos Skatteverket ställa säkerhet för betalning av skatten på de varor som sänds från det andra EU-landet (15 §). En distansförsäljare ska företräddas av en representant som är etablerad i Sverige och denne ska vara godkänd av Skatteverket (15 a §). En distansförsäljare som endast vid ett enstaka tillfälle säljer alkoholvaror till någon i Sverige behöver dock inte företräddas av en särskild representant. I stället ska denne, innan varorna avsänds från det andra EU-landet, anmäla sig till Skatteverket och ställa säkerhet för skatten på varorna (15 b §). Den som tar emot varor vid distansförsäljning är dock skattskyldig för punktskatten här i Sverige i stället för säljaren, om säljaren underlåter att ställa säkerhet för den svenska skatten (8 § första stycket 5). Denne ska anmäla varorna till Skatteverket och ställa säkerhet för betalning av skatten på dessa. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid (16 §).

Om transporten inte sker av säljaren eller för dennes räkning är den som för in eller tar emot de beskattade varorna skattskyldig (8 § första stycket 5). Denne ska anmäla varorna till Skatteverket och ställa säkerhet för betalning av skatten på dessa. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid (16 §)

Den som ansvarar för en flyttning av beskattade alkoholvaror till en svensk ort via ett annat EU-land ska upprätta ett särskilt transportdokument, ett förenklat ledsagardokument (25 § första stycket 1). Detta gäller dock inte vid distansförsäljning.

Ledsagardokumentet ska åtfölja varorna under flyttningen (25 § andra stycket). Kravet på åtföljande gäller under hela flyttningen från avsändaren till mottagaren (prop. 2009/10:40 s. 181). Det förenklade ledsagardokumentet ska innehålla uppgifter om avsändaren, mottagaren, transportören och en beskrivning av varorna.

14 Tillsyn, kontroll och sanktioner

14.1 Tillsynsansvar

När det gäller försäljning och införsel av alkoholdrycker har flera myndigheter tillsyns- och kontrolluppgifter. Statens folkhälsoinstitut (FHI) ansvarar för den övergripande tillsynen av efterlevnaden av alkohollagen (2010:1622), AL (9 kap. 1 § första stycket AL). FHI har till uppgift att på nationell nivå utöva tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och angränsande föreskrifter för att garantera att all försäljning av alkohol sker ansvarsfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs. Arbetsuppgifterna omfattar i första hand att:

- ge ut föreskrifter och allmänna råd,
- följa rättstillämpningen,
- följa och utvärdera vilka konsekvenser nya regler på alkoholområdet får,
- ansvara för insamling och statistik bearbetning av uppgifter som rör partihandel, tillverkning och registrerad försäljning av spritdrycker, vin, starköl och öl och andra jästa alkoholdrycker,
- rådgivning, information och utbildning till stöd för tillsynsansvariga på regional och lokal nivå, och
- övervaka att kommunernas tillståndsgivning på serveringsområdet utvecklas i överensstämmelse med lagens intentioner.

I uppgiften som central tillsyns- och uppföljningsmyndighet på alkoholområdet ingår också att beskriva utvecklingen samt löpande utvärdera behovet av förändringar i lagstiftningen för att de alkoholpolitiska målen ska uppnås.

FHI har också tillsyn över handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat samt över tillverkningen av sprit och alkoholdrycker.

Den operativa tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och detaljhandel med folköl bedrivs av kommunerna, tillsammans med polismyndigheten (9 kap. 2 § första och andra stycket AL). Länsstyrelserna har ett direkt ansvar som regional tillsynsmyndighet med uppgift att ge råd och stöd och övervaka kommunernas verksamhet (9 kap. 1 § andra stycket AL).

14.2 Kontrollmekanismer

14.2.1 Godkännande, tillstånd och anmälan

Handel med alkohol är strikt reglerad enligt alkohollagen och föremål för olika krav på godkännande, tillstånd eller anmälnings-skyldighet. En näringsidkare som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl för försäljning till konsumenter ska sålunda anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras innan försäljningen påbörjas (5 kap. 5 § tredje stycket respektive 8 kap 8 § tredje stycket AL).

För att få servera spritdrycker, starköl, vin och andra jästa alkoholdrycker behövs som huvudregel att serveringstillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (8 kap. 1 § första stycket AL). Ett sådant tillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden) samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen (8 kap. 12 § första stycket AL). Sökanden kan åläggas att ge in utdrag från kronofogdemyndigheten, intyg från skattemyndigheten om momsregistrering m.m., konkursfrihetsintyg från tingsrätten, intyg om utbildningar och tidigare anställningar, hyreskontrakt, köpeavtal och finansieringsplan. Vid konstaterade brister, dvs. när inte längre de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd föreligger, kan administrativa åtgärder vidtas (se avsnitt 14.3.1 nedan). För att erhålla ett serveringstillstånd ska sökanden vidare avlägga ett prov som visar att han eller hon har de kunskaper om alkohollagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt utöva

serveringsverksamheten (8 kap. 12 § andra stycket AL). Kommunen har rätt att ta ut en avgift för tillsynen av den som har serverings-tillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl (8 kap. 10 § tredje stycket AL).

14.2.2 Egenkontroll

Den som bedriver försäljning av folköl är skyldig att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har tillräckliga kunskaper om vad som gäller för denna. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program (5 kap. 5 § fjärde stycket AL). Ett sådant program bör beskriva hur personalen ska få utbildning i alkohollagens bestämmelser. Detta gäller framförallt hur ålderskontrollen för 18-årsgränsen ska tillämpas. Det ska framgå vilka rutiner kassapersonalen ska tillämpa för att undvika försäljning till underåriga, märkbart påverkade eller köp till någon som inte själv skulle ha rätt att köpa folköl.

14.2.3 Något om kontrollköp

Inom ramen för egenkontrollen används ofta kontrollköp (i vissa sammanhang även betecknat test- eller provköp) som en metod för näringsidkare att internt kontrollera efterlevnaden av de regler som verksamheten har att förhålla sig till. Exempelvis genomför Systembolaget testköp för att kontrollera hur de egna butikerna lyckas med att kontrollera kundernas ålder. Systembolagets policy är att alla under 25 år ska visa legitimation, varför provköpen genomförs av personer i åldern 20–24 år. Vid de ca 5 700 testköp som genomfördes under 2012 kontrollerades legitimation i 95 procent av fallen. Även de stora dagligvarukedjorna använder sig av metoden.

Provköp har tidigare använts även av kommunerna vid deras tillsyn enligt alkohollagen. Justitieombudsmannen (JO) har i två fall, år 1996 och år 2009, granskat provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. Båda fallen gällde tillsyn av folkölsförsäljning. I sitt beslut från år 1996 slår JO fast att det i myndigheters verksamhet inte är tillåtet att utföra provköp med hjälp av minderåriga. JO hävdar i beslutet från år 2009 att en myndighets användning av

provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsmetod och att detta inte är tillåtet med mindre än att metoden ges lagstöd.

I augusti 2011 tillsattes en arbetsgrupp med uppdrag att utreda om provköp bör införas som metod för tillsyn enligt alkohollagen, tobakslagen, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel samt vid handel med nikotinläkemedel enligt lagen om handel med läkemedel. Uppdraget redovisades i rapporten Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11). I denna föreslås ett införande av nya bestämmelser om kontrollköp vid tillsyn av detaljhandel med folköl och tobak samt försäljning av receptfria läkemedel i andra butiker än öppenvårdsapotek. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten genomför ett för näringsidkaren dolt köp i syfte att kontrollera om näringsidkaren, dennes företrädare eller personal vid försäljningen förvisar sig om kundens ålder, till exempel genom legitimationskontroll. Syftet med lagförslagen är att ge myndigheterna möjlighet att kunna bedriva effektiv tillsyn på annars svårkontrollerade områden.

14.2.4 Punktskattekontroll

Genom lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) finns ett system för kontroll av bl.a. yrkesmässiga vägtransporter av punktskattepliktiga varor.

Enligt lagen får en punktskattepliktig vara förflyttas endast om kraven i fråga om elektroniskt administrativt dokument, administrativt referenskod, ersättningsdokument, förenklat ledsagardokument, säkerhet och anmälningsskyldighet är uppfyllda (1 kap. 6 §). När det gäller punktskattepliktiga varor i vägtransporter som är eller kan antas vara omfattade av 1 kap. 6 § får Tullverket, enligt 2 kap. 1 §, kontrollera att varorna transporteras i enlighet med den bestämmelsen (transportkontroll). Transportkontroll får ske under pågående transport och då varor på-, av eller omlastas i direkt anslutning till transport. Sedan den 1 januari 2013 får transportkontroll också företas i en lokal för på-, av- eller omlastning om det kan antas att punktskattepliktiga varor förvaras i en sådan lokal under en pågående flyttning. Vid transportkontroll får Tullverket undersöka transportmedel, lådor, behållare eller andra utrymmen i transportmedel, containrar eller tankar där punktskattepliktiga varor kan

förvaras under transport. Vid transportkontroll i lokal får även utrymmen i lokalen där punktskattepliktiga varor förvaras eller kan antas förvaras undersökas. Tullverket får vidare eftersöka och granska administrativa referenskoder, ersättningsdokument, förenklade led-sagardokument och andra handlingar som kan vara av betydelse för beskattningen. Vid transportkontroll i lokal får dock inte utrymmen i lokalen undersökas i syfte att söka efter sådana handlingar.

Om kraven i 1 kap. 6 § inte är uppfyllda får tullen omhänderta de punktskattepliktiga varorna (2 kap. 9 §). Om skattskyldighet föreligger för omhändertagen punktskattepliktig vara ska Tullverket besluta om skatt på varan om skattskyldighet har inträtt och varan har transporterats i strid med 1 kap. 6 § (2 kap. 13 §).

14.3 Sanktioner

14.3.1 Administrativa sanktioner enligt alkohollagen

Alkohollagen tillhandahåller ett antal administrativa sanktioner som kan riktas mot aktörer som bedriver verksamhet som närmare regleras i lagen. Om en innehavare av ett serveringstillstånd inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt alkohollagen får kommunen meddela en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning (9 kap. 17 § AL). Har tillståndshavaren brutit mot alkohollagen på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller att denne har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till, ska kommunen återkalla serveringstillståndet (9 kap. 18 § 3 AL).

Om bestämmelserna i alkohollagen inte följs vid detaljhandel med eller servering av folköl får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta med denna eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning (9 kap. 19 § första stycket AL). Förbud kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepade eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet (9 kap. 19 § andra stycket AL).

14.3.2 Straffsanktioner enligt alkohollagen

I 11 kap. alkohollagen finns bestämmelser om straffansvar för olika förfaranden som står i strid med alkohollagens bestämmelser. Bland dessa kan särskilt nämnas följande.

Olovlig försäljning av alkoholdrycker

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan rätt enligt alkohollagen döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (11 kap. 3 första stycket 1).

Olovligt innehav av alkoholdrycker

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år (11 kap. 6 §).

Olovligt anskaffande av alkoholdrycker

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § alkohollagen döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år (11 kap. 7 §).

Olovlig dryckeshantering

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 eller 8 §§ alkohollagen till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart berusad av alkohol eller annat berusningsmedel döms, enligt 11 kap. 9 § första stycket AL, för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också, enligt andra stycket, den som:

1. förvarar alkohol dryck i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket,
2. tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket,
3. säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 §, eller
4. serverar alkohol drycker i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Bestämmelsens tredje stycke innehåller en ansvarsfrihetsregel som stadgar att den som i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket förvarar alkohol dryck, inte ska dömas till ansvar om det av omständigheterna framgår att drycken var avsedd för annat än försäljning eller förtäring på platsen (11 kap. 9 § tredje stycket).

14.3.3 Straffansvar enligt smugglingslagen

I lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om ansvar för bl.a. olovlig införsel av sprit och alkohol drycker. Enligt 3 § döms den som i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, för smuggling till böter eller fängelse i högst två år. Om det inte är uppenbart oskäligt ska vara som varit föremål för brott enligt lagen förverkas.

14.3.4 Sanktionsbestämmelserna i lagen om punktskattekontroll

Om en gärning inte är belagd med straff i lagen om straff för smuggling kan i stället straffansvar i stället inträda enligt sanktionsbestämmelserna i LPK.

Olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor

Den som, utan att uppfylla kraven i 1 kap. 6 § LPK, uppsåtligen förflyttar punktskattepliktiga varor inom Sverige, för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör EU:s punktskatteområde, eller för ut punktskattepliktiga varor från Sverige och därigenom ger upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras döms för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor (5 kap. 1 §).

Olovlig befattning med punktskattepliktiga varor

Den som i stället uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar eller överlåter punktskattepliktiga varor som varit föremål för brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69) döms, om brottet rör skatt enligt lagen om alkoholskatt, för olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (5 kap. 1 a § första stycket LPK).

Transporttillägg

I vissa fall ska, enligt 4 kap. 1 § LPK, en särskild avgift (transporttillägg) påföras avsändande upplagshavare eller registrerad avsändare vid överträdelser av bestämmelserna i lagen om punktskattekontroll. Så är fallet om administrativ referenskod eller ersättningsdokument inte följer med transporten eller säkerhet inte ställts för denna i föreskriven utsträckning.

Transporttillägg ska också påföras en skattskyldig om anmälningsskyldighet eller skyldighet att ställa säkerhet som följer av bl.a. 16 § lagen om alkoholskatt inte iakttagits, eller säljare som vid distansförsäljning enligt bl.a. 15 eller 15 b § lagen om alkoholskatt inte ställt säkerhet på föreskrivet sätt.

Transporttillägg ska även påföras en förare som inte har med sig föreskrivet förenklat ledsagardokument vid flyttning av punktskattepliktiga varor som beskattats i ett annat EU-land. Detsamma gäller den som äger, eller innehar med nyttjanderätt, en lokal där punktskattepliktiga varor förvaras för på-, av- eller omlastning under en pågående flyttning, om föreskrivet förenklat ledsagardokument

vid flyttning av punktskattepliktiga varor som beskattats i ett annat EU-land inte tillhandahålls vid transportkontrollen

Transporttillägget är tjugo procent av de punktskatter som belöper på eller kan antas belöpa på de varorna.

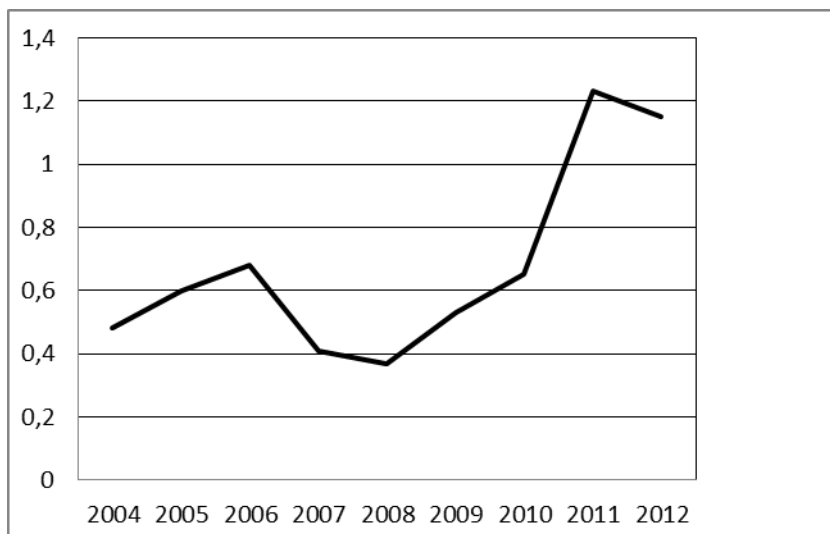
15 Dagens e-handel med alkoholdrycker

15.1 E-handelns utveckling och utbredning

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet (SoRAD) har regeringens uppdrag att löpande följa alkoholkonsumtionen i Sverige. Inom ramen för Monitorprojektet har SoRAD löpande tagit fram och sammanställt statistik avseende köp av alkohol via internet sedan 2004.¹ Rapporten Internetalkohol – En kartläggning av självrapporterade alkoholbeställningar via Internet 2004–2012 (Forskningsrapport nr 65) innehåller en sammanställning av statistik under perioden 2004–september 2012, där tyngdpunkten ligger på köp av alkohol via internet. Av rapporten framgår att andelen av befolkningen som har beställt alkoholdrycker via internet det senaste året är förhållandevis liten. Andelen har dock ökat med drygt 300 procent mellan åren 2008 och 2011. År 2011 uppgick andelen till 1,23 procent, vilket motsvarar ca 90 000 personer. De preliminära siffrorna för år 2012, som alltså baseras på data från de första nio månaderna tyder på att den ökning som skedde år 2011 är stabil. Utvecklingen illustreras i diagram 15.1 nedan.

¹ Statistiken baseras på månadsvisa frågeundersökningar med 1 500 personer. Populationen i de månatliga undersökningarna är ett representativt urval av svensktalande personer i Sverige i åldrarna 16–80 år. Intervjuerna har skett per telefon med hjälp av CATI (Computer Aided Telephone Interviews) och genomförts av Temo AB (numera Synovate).

Diagram 15.1 Andel (procent) av befolkningen 16–80 år som beställt alkohol via internet under de senaste 12 månaderna (januari 2004–september 2012)



Källa: SoRAD.

Andra undersökningar indikerar att andelen personer som har beställt alkoholdrycker via internet är något högre än vad SoRAD:s siffror visar. Enligt en undersökning som Alkoholpolitiskt Forum lät genomföra hösten 2011 hade fyra av tio tillfrågade personer beställt alkohol på internet eller kände någon som hade gjort det.² En annan undersökning som Sveriges Marknadsförbund lät genomföra hösten 2012 visade att knappt en av tio hade köpt alkoholphaltiga drycker via internet det senaste året.³ Som närmare redogjorts för i avsnitt 10.9.2 visar den undersökning som vi har låtit genomföra att ca fem procent av de tillfrågade hade beställt alkoholdrycker via internet.

De spretande resultaten kan naturligtvis ha flera förklaringar. Förutom undersökningsmetoder och urval kan konstateras att frågorna i nämnda undersökningar skiljer sig något åt. SoRAD mäter internetbeställningar av alkohol genom att fråga om respondenten "under

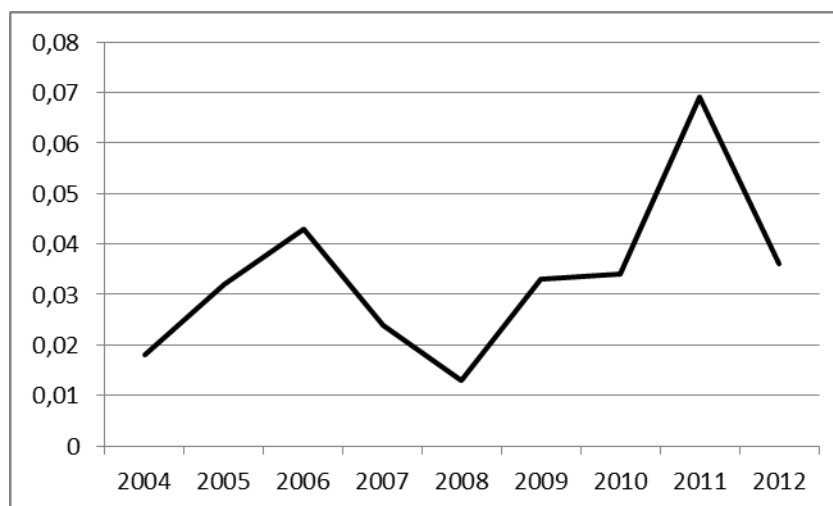
² Undersökningen utfördes av Novus och bestod av en enkätundersökning bland 1 000 personer. Intervjupersonerna utgjorde ett representativt urval av befolkningen över 18 år.

³ Marknadsföring av alkoholphaltiga drycker i digitala kanaler, rapport 2012-11-02. Resultatet baseras på en datainsamling den 18-24 oktober 2012 med hjälp av SnabbaSvars webbaserade paneler. Totalt 1 046 svarande.

de senaste 12 månaderna beställt alkohol till Sverige direkt från ett utländskt företag, t.ex. genom internet”. I sammanhanget kan noteras att det av den undersökning som vi har låtit genomföra framgår att endast ca en tredjedel av de respondenter som tagit del av erbjudanden om att köpa alkoholdrycker via internet upplevde att företaget som tillhandahöll erbjudandet var utländskt. Lika stor andel uppgav att de var osäkra (se avsnitt 10.9.2)

Av SoRADs rapport framgår vidare att internetbeställningar av alkohol även mängdmässigt är ett förhållandevis begränsat fenomen. Den genomsnittliga beställningsmängden, utslaget på hela befolkningen, var som lägst år 2008 (0,013 liter ren alkohol per person), men har därefter ökat och år 2011 uppgick den totala mängden till 0,07 ren alkohol per person. SoRADs preliminära siffror för år 2012 tyder på en viss nedgång från 2011 års beställningsmängder. Utvecklingen illustreras i diagram 15.2 nedan.

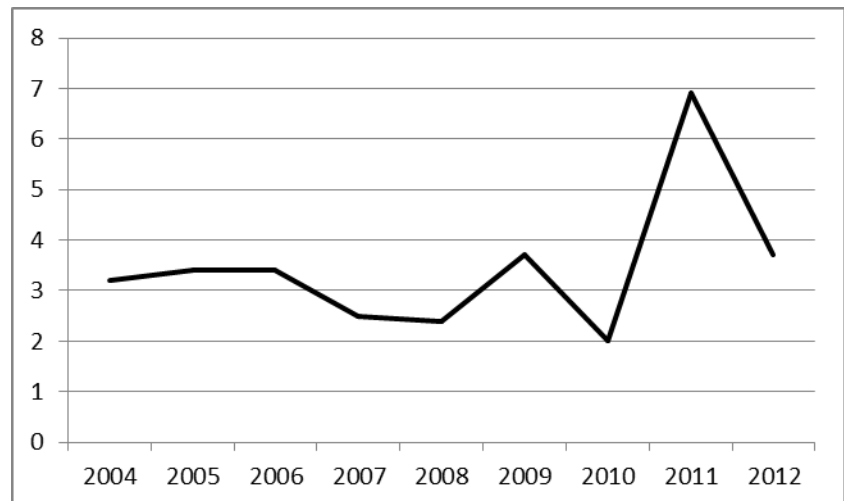
Diagram 15.2 Genomsnittlig beställningsmängd av 100 procent ren alkohol (liter) per person 16–80 år via internet de senaste 12 månaderna (januari 2004–september 2012)



Källa: SoRAD.

Diagram 15.3 nedan visar hur utvecklingen ser ut när mängden alkohol i stället slås ut på de respondenter som uppger sig ha beställt alkoholdrycker via internet.

Diagram 15.3 Genomsnittlig beställningsmängd av 100 procent ren alkohol (liter) per beställningstillfälle och år



Av SoRADs rapport framgår att vin sedan några år tillbaka utgör den vanligaste beställningsvaran (fram till år 2010 var det vanligare att beställa spritdrycker). De preliminära siffrorna för år 2012 tyder inte på någon förändring i det avseendet.

Det är i dagsläget oklart exakt hur många e-handelsaktörer som verkar på den svenska marknaden och det är också svårt att få en tillförlitlig bild av storleken av den samlade omsättningen från denna handel. Det kan dock konstateras att antalet aktörer som registrerat sig vid Skatteverket som distansförsäljare har ökat kraftigt de senaste åren. Detsamma gäller de totala skattebetalningarna från dessa, se tabell 15.1 nedan.

Tabell 15.1 Antal registrerade distansförsäljare och beslutad skatt för dessa per den 31 december

År	Registrerade distansförsäljare	Beslutad skatt (kr)
2007	3	119 756
2008	21	2 791 210
2009	43	7 194 815
2010	57	12 769 836
2011	68	29 954 461
2012	78	33 585 242

Källa: Skatteverket

Det bör noteras att försäljningen av alkoholdrycker från aktörer som inte är registrerade som distansförsäljare hos Skatteverket inte finns med i siffrorna ovan. Vad gäller dessa aktörer är mörkertalet i princip totalt. Tullens omhändertaganden av alkoholdrycker beställda på internet indikerar dock att betydande mängder alkoholdrycker härrör från sådana företag. Utvecklingen illustreras i tabell 15.2 nedan.

Tabell 15.2 Beslagtagna/omhändertagna alkoholdrycker (liter) samt antal skattebeslut

År	Sprit	Vin	Starköl	Antal skattebeslut
2004	4 309	1 964	23 727	1 392
2005	9 900	13 661	33 369	736
2006	45 399	69 175	144 227	5 130
2007	830	650	680	170
2008	672	2 094	11 149	49
2009	14 982	22 207	57 280	1 250
2010	4 210	6 441	27 533	410
2011	18 410	29 427	69 394	1 480
2012	11 764	16 526	33 626	1 171

Källa: Tullverket.

Som närmare redogjorts för i avsnitt 13.2.2 åligger det en svensk köpare som själv ordnar med transporten av alkoholdryckerna till Sverige att anmäla införseln till Skatteverket och ställa säkerhet för

skatten. Det kan konstateras att antalet anmälningar har ökat de senaste åren, från 135 år 2007 till 641 år 2012⁴, men det går naturligtvis inte att utifrån anmälningarna dra några egentliga slutsatser om e-handelns verkliga omfattning.

Avslutningsvis kan nämnas att en av de i dag största e-handelsaktörerna på den svenska marknaden, enligt en artikel i internettidningen World of Wine News, i oktober 2012 hade ca 400 000 medlemmar och en marknadsandel motsvarande 6,5 procent av viner över 100 kronor i Sverige.

15.2 Typer av köpare

SoRADs undersökningar visar att det är fler män än kvinnor som beställer alkohol via internet och de beställer också totalt sett en större genomsnittlig mängd alkohol per tillfälle. Internetbeställningar av alkohol är vanligast förekommande i ålderskategorin 30–49 år. Mängden beställd alkohol är däremot inte större än bland de yngsta, trots att dessa har betydligt färre antal beställningar. Individer med en utbildningsnivå högre än grundskola handlar oftare alkohol på internet. Däremot köper personer med universitets- eller högskoleutbildning mindre mängder per beställningstillfälle än personer med endast grundskole- eller gymnasieutbildning. En hög inkomst förefaller samvariera med att beställa alkohol via internet. Höginkomsttagare har dock färre beställningstillfällen än de med medelinkomst, men beställer större mängder vid varje enskilt tillfälle. Tendensen att beställa alkohol via internet har visat sig öka med ett högt alkoholkonsumtionsmönster. De som druckit sig berusade minst en gång i månaden har beställt alkohol via internet nästan två gånger oftare än de som druckit sig berusade färre gånger. Även de som kategoriseras som riskkonsumenter (dvs. en kvinna som druckit minst 14 cl ren alkohol i veckan och en man som druckit minst 21 cl alkohol i veckan) har beställt alkohol via internet nästan dubbelt så ofta än de som inte faller in under denna kategori.

När det gäller alkoholdrycker inhandlade från andra e-handelsaktörer än registrerade distansförsäljare har Tullverket identifierat tre huvudsakliga typer av beställare:

⁴ Uppgifter från Skatteverket.

1. Köparen som tror på e-handelsaktörens felaktiga information om att det inte föreligger någon skattskyldighet i Sverige och som blir förvånad och upprörd när han eller hon får ett skattebeslut.
2. Köparen som känner till regelverket, men som av "ideologiska" eller andra skäl inte respekterar det.
3. Köparen som använder internet för många – och i en del fall stora beställningar – av alkoholdrycker i syfte att sälja dryckerna vidare.

15.3 Hur e-handeln typiskt sett går till

E-handeln med alkoholdrycker kan generellt beskrivas på följande sätt. Konsumenten nås av marknadsföring med köperbudanden (se avsnitt 10.9.2 och 15.5) eller söker själv upp aktörens webbplats. På webbplatsen utbjuder e-handelsaktören alkoholdrycker till försäljning för egen eller annans räkning. Beställning av dryckerna sker i regel direkt på e-handelsaktörens hemsida, men vissa aktörer erbjuder även möjlighet till beställning via t.ex. telefon eller sms. Även andra typer av försäljningsförmedling förekommer, såsom möjlighet till beställning i fysiska butiker som säljer andra varor. Betalning sker företrädesvis med konto- eller kreditkort, men i vissa fall erbjuds fakturabetalning. De betalda varorna transporteras till kunden antingen av ett av säljaren anlitat transportbolag, eller ett transportbolag som köparen har anlitat. I den mån säljaren inte ombesörjer transporten informeras kunden i regel om att han eller hon kan anlita vilket fraktbolag som helst, men i praktiken är oftast köparen hänvisad till att välja något av de transportbolag som säljaren anvisar i samband med att beställningen slutförs. Leverans av alkoholdryckerna sker till ett utlämningsställe i Sverige eller hem till konsumenten. I vissa fall har kunden möjlighet att hämta ut varorna i t.ex. en livsmedelsaffär som fungerar som paketombud för ett transportbolag.

15.4 Typer av e-handelsaktörer

15.4.1 Inledning

Det finns inledningsvis anledning att göra en distinktion mellan å ena sidan aktörer som är etablerade i ett annat EES-land och som varken organisatoriskt eller verksamhetsmässigt har någon egentlig koppling till Sverige (t.ex. utländska vinproducenter) och å andra sidan aktörer som är helt eller delvis etablerade i Sverige, har delar av sin verksamhet i Sverige eller som annars särskilt riktar sig till den svenska marknaden. I den mån annat inte särskilt anges syftar ”e-handelsaktörer” i det följande på aktörer som tillhör den andra kategorin. I sammanhanget kan också noteras att en del e-handelsaktörer riktar sin verksamhet mot norska konsumenter och erbjuder utlämning vid fasta utlämningsställen på den svenska sidan gränsen.

E-handelsmarknaden är inte homogen, utan flera särdrag kan urskiljas bland de typer av aktörer som förekommer. Ur ett skatterättsligt perspektiv kan en distinktion göras mellan de aktörer som är registrerade som distansförsäljare vid Skatteverket respektive de som inte är det. Det går också att göra en indelning av de olika typerna av aktörer utifrån hur företagen väljer att marknadsföra sitt produktsortiment och eventuella kringtjänster. Aktörerna skulle därvid kunna delas in i lågprisaktörer och högprisaktörer, där aktörer tillhörande den första kategorin har ett tydligt lågprisfokus, medan aktörer i den andra kategorin främst framhåller vad som ofta benämns ”särskilt utvalda” alkoholdrycker, företrädesvis viner (även öl har dock på senare tid börjat säljas och marknadsföras på ett liknande sätt). Denna indelning försvåras emellertid av att marknaden och affärsuppläggen ständigt förändras. Det finns flera exempel på aktörer som övergått från att uteslutande erbjuda viner i de högre prissegmenten till att även tillhandahålla viner från ett lägre prissegment till en bredare målgrupp.

I syfte att försöka beskriva de typer av aktörer som förekommer på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker delas i det följande dessa in i tre huvudsakliga kategorier; (1) vinbutiker på internet, (2) dagligvarubutiker på internet samt (3) lågprisaktörer. Dessa presenteras mer ingående nedan.

15.4.2 Vinbutiker på internet

Aktörerna inom denna kategori tillhandahåller vad som ofta betecknas som "exklusiva" eller "noga utvalda" viner. På senare tid har dock flera aktörer breddat sitt sortiment. Dessa aktörer har huvudsakligen två olika affärsupplägg. Vissa aktörer använder båda uppläggen, andra endast ett av dem.

Det första affärsupplägget innebär att vinbutiken bedriver verksamhet under eget varumärke och erbjuder tjänster genom hela värdekedjan, dvs. sköter kundkontakter, tar emot beställningar och ombesörjer administration och logistiklösningar m.m. Det andra affärsupplägget går ut på att använda ett redan välkänt varumärke (t.ex. Dagens Industri, Malmö Aviation eller Nordea) och marknadsföra olika s.k. "vinklubbar" i dessa varumärkens namn. Genom att teckna ett medlemskap i en vinklubb erbjuds kunden möjlighet att köpa enstaka låder med vin eller teckna vinabonnemang. Många vinklubbar erbjuder även sina kunder vinprovningar och diverse kringtjänster, t.ex. digitala nyhetsbrev och personlig vinrådgivning per telefon. Det finns i dag exempel på aktörer som använder sig av båda dessa upplägg parallellt, dvs. förmedlar viner både under eget varumärke och agerar tjänsteleverantör till andra företags vinklubbar.

15.4.3 Dagligvarubutiker på internet

I denna kategori inkluderas dels dagligvarubutiker som samarbetar med vinbutiker på internet, dels sådana butiker som erbjuder hemleverans av vin tillsammans med en färdigkomponerad middagskasse, s.k. matkasse, direkt hem till dörren.

Redan 2008 planerade en av de största svenska livsmedelkedjorna att genom ett samarbete med en vinbutik på internet, erbjuda möjlighet till vinbeställningar via sin hemsida. Planerna ledde emellertid till kraftiga reaktioner, varför livsmedelskedjan vid en utvärdering beslutade sig för att avbryta dessa.

Våren 2011 började en större aktör som bedriver e-handel och hemleverans med matvaror att, genom ett samarbete med en vinbutik på internet, erbjuda vinleveranser tillsammans med matkassar. Beställningarna samt hanteringen av bl.a. alkoholskatten administrerades av vinbutiken. Företaget erbjuder inte längre dylika vinleveranser med sina matkassar, men det finns exempel på mindre företag som i dag erbjuder liknande lösningar.

Det finns också flera andra exempel på samarbeten mellan vinbutiker och olika fysiska butiker innefattande utlämning av alkoholdrycker i dagligvarubutiker, men även exponering av viner i affärslokaler.

15.4.4 Lågprisaktörer

I denna grupp ingår e-handelsaktörer som profilerar sig med ett lågt pris och som ofta erbjuder produkter till ett betydligt lägre pris än övriga e-handelsaktörer och Systembolaget. Anledningen till att lågprisaktörerna kan hålla en betydligt lägre prisnivå är att de inte betalar svensk alkoholskatt, antingen med hänvisning till att de inte anser att alkoholskatt ska betalas i Sverige eller genom att lägga över ansvaret på konsumenten att själv betala in alkoholskatt till Skatteverket.

Lågprisaktörernas affärsmodell skiljer sig från andra typer av e-handelsaktörers affärsmodell på tre avgörande punkter:

1. Lågprisaktörerna agerar i större utsträckning från annat land än Sverige och försäljning sker oftast uteslutande från företagets webbsidor.
2. Alkoholdryckerna tillgängliggörs vid säljarens lager i utlandet och leveransen till konsumenten sker vid lagret. Konsumenten kan sedan välja att antingen hämta produkterna själv eller anlita en transportör.
3. Lågprisaktörerna är inte registrerade som distansförsäljare i Sverige.

15.5 Marknadsföring

Till skillnad från Systembolaget driver e-handelsaktörerna sin verksamhet utifrån vinstmaximering. Den marknadsundersökning som vi har låtit genomföra visar att e-handelsaktörerna marknadsför sina produkter aktivt på internet och i tidningar, men att även riktad reklam i form av post och e-post är förhållandevis vanligt förekommande. Av undersökningen framgår även att marknadsföring per telefon förekommer om än i en begränsad omfattning. För en närmare redogörelse av resultaten från undersökningen hänvisas till sammanställningen i avsnitt 10.9.2. Under arbetets

gång har vi också sett exempel på att flera aktörer bedriver stor-skalig marknadsföring i många parallella kanaler, såsom genom annonsering i dagstidningar, på olika webbsidor och sociala medier samt genom direktreklam. Vi har också sett exempel på aktörer som marknadsför alkoholprodukter genom s.k. "showrooms" där alkoholdrycker fysiskt exponeras i affärslokaler.

Marknadsföringen från e-handelsaktörer uppvisar även innehållsmässigt vissa särdrag. Vi har under arbetets gång uppmärksammat flera exempel på annonser som främjar merförsäljning, t.ex. erbjudanden om fri frakt, erbjudanden om "storpäck" och särskilda kampanj- och kombinationserbjudanden (t.ex. "köp sex betala för fem"). Flera lågprisaktörer marknadsför sig som direkta konkurrenter till Systembolaget, bl.a. genom utfästelser som "billigare än Systembolaget" eller "handla alkoholhaltiga drycker upp till 70 % billigare än på Systembolaget". På senare tid har även flera vinbutiker på internet börjat kommunicera på ett liknande sätt, t.ex. genom påståenden om att de är "garanterat billigare än Systembolaget". Marknadsföringen från flera av dessa aktörer ger också i vissa fall ett mer eller mindre tydligt intryck av att det är fråga om detaljhandel med alkoholdrycker, t.ex. "Din vinbutik på nätet".

Vi har även sett flera exempel på annonser vars förenlighet med alkohollagens marknadsföringsbestämmelser med fog kan ifrågasättas utifrån dess utformning och innehåll. AGM har också vid flera tillfällen funnit brister i e-handelsaktörers marknadsföring. Bland de marknadsföringsmoment som AGM har ingripit mot kan särskilt nämnas följande.

- Erbjudande om "Vin för en krona" vid tecknade av medlemskap i en vinklubb.
- Erbjudande om en extra flaska vin utan kostnad vid köp av 11 andra flaskor
- "Pop up"-annons för vinklubb på Dagens Industris hemsida.
- Erbjudande om möjlighet att vinna ett vinpaket genom tävling.
- E-postreklam från vinklubb till medlemmar av ett flygbolags bonusprogram utan att mottagaren beställt eller uttryckligen accepterat sådan reklam.

AGM har därutöver vid flera tillfällen anmärkt mot att utskick från vinklubar saknat klar uppgift om avsändaren, dvs. vikat företags produkter som marknadsförs.

Marknadsföring från e-handelsföretag har även varit föremål för KO:s bedömning. Som exempel på marknadsföring som KO har bedömt som otillbörlig kan nämnas följande.

- Erbjudande om vinglas på köpet i samband med tecknande av vinprenumeration.
- Gratis frakt vid beställningar över 3 000 kr.
- Mellandagsrea och specialerbjudanden hänförliga till viss årstid.
- En flaska vin på köpet vid köp av elva flaskor vin.
- Brevlådereklam direkt hem till kund som inte bitt om det.

15.6 Den framtida utvecklingen

Den nuvarande svenska lagstiftning som möjliggör privatinförsel av spritdrycker, vin eller starköl genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har endast funnits i cirka fem år, varför det är svårt att dra några egentliga slutsatser om den kommande utvecklingen. Det kan dock konstateras att e-handelsmarknaden i stort har upplevt en expansiv tillväxt de senaste åren. Enligt undersökningen "Mat på nätet" (Svensk Distanshandel 2012) har den totala försäljningen via internet ökat mer än den totala detaljhandeln och marknaden har ökat från en årlig omsättning om 4,9 miljarder kronor år 2003 till 27,7 miljarder kronor år 2011 – en ökning med nästan 500 procent. Det framgår också att yngre personer är mer benägna än äldre att handla via internet och det bedöms att försäljningen via internet kommer att fortsätta öka i takt med att fler marknader inom detaljhandeln mognar. I rapporten konstateras vidare att e-handel med livsmedel under åren 2007–2008 var mycket begränsad med få fullsorterade internetbaserade dagligvarubutiker. De aktörer som i dag levererar färdiga middagslösningar med ingredienser och recept, s.k. "matkassar" existerade inte alls, utan endast enstaka nischade matkasseaktörer förekom. Dagens matkasseaktörer har således etablerat sin bredare verksamhet under de senaste två till tre åren.

I rapporten "Så handlar vi på nätet 2011 – företag och konsumenter på en global e-handelsmarknad" (Svensk Handel 2011), framgår bland annat att priset är en viktig faktor för e-handel. Detta innebär att ju mer marknaden mognar desto viktigare blir det att bredda erbjudandet och även erbjuda produkter i lägre pris-

klasser. Detta är en mognadsprocess som kan skönjas även på e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Som tidigare nämnts förekommer flera vinbutiker på internet som tidigare uteslutande erbjudit vad de själva benämnt som unika och exklusiva viner, men som nu även marknadsför viner från ett lägre prissegment till en bredare målgrupp. Det förekommer också uppgifter om att nya typer av aktörer planerar att etablera verksamhet i Sverige, exempelvis att distributörer avser att lansera logistiklösningar till vinbutiker på internet.

Systembolaget har låtit Handelns Utredningsinstitut (HUI) undersöka hur e-handel med alkohol har utvecklats de senaste åren, men framför allt hur marknaden, utifrån vissa förutsättningar och scenarion, kan komma att utvecklas på fem till tio års sikt. Av HUI:s rapport⁵ framgår att e-handeln i Sverige har haft en stark utveckling de senaste åren och att de traditionellt framgångsrika branscherna på internet varit klädhandeln, elektronikhandeln och bokhandeln. Branscher som har haft en trög start, eller som befinner sig i utvecklingsfasen, är livsmedels- och apotekshandeln. Enligt rapporten förutspås dock e-handeln i dessa branscher öka de närmaste åren. Även alkohol bedöms ha potential att bli en framgångsrik handelsvara på internet. Detta eftersom ”kläm- och kännfaktorn” är låg medan utbudet är stort och informationen lättillgänglig. De huvudsakliga hot som lyfts fram mot en fortsatt expansion av denna marknad är dels behovet av särskilda logistiklösningar pga. tunga leveranser, dels osäkerheten kring lagligheten av vissa förfaranden. I rapporten beskrivs tre olika scenarier för den fortsatta e-handeln med alkohol. Enligt scenariot med låg tillväxt förväntas försäljningen fortsätta öka i en förhållandevis måttlig takt för att inom fem år nå en total marknadsandel om ca 0,9 procent av den totala alkoholförsäljningen och inom tio år en andel om 1,3 procent. Enligt scenariot med medelstark tillväxt hamnar alkoholförsäljningen på internet på en andel om drygt två procent inom fem år och knappt sju procent på tio års sikt. Enligt scenariot med hög tillväxt skulle internethandelns andel av den totala alkoholförsäljningen uppgå till fyra procent om fem år och till knappt 29 procent om tio år.

⁵ Carin Blom och Jonas Arnberg, Försäljning av alkohol på nätet, HUI Research, 2013.

15.7 Något om Systembolagets försöksverksamhet med hemleverans av alkoholdrycker

15.7.1 Inledning

Regeringen gav i september 2012 Systembolaget klartecken att göra försök med hemleveranser av alkoholdrycker i hela eller delar av maximalt sex län i Sverige. Tjänsten riktar sig till privatpersoner och leverans sker måndag–fredag klockan 10.00–20.00, tidigast tre dagar efter beställning. Det finns i dagsläget en maxgräns på åtta kollin. Hemleverans sker för närvarande till självkostnadspris. Försöket genomförs stegvis och har hittills införts i Sollentuna, Johanneshov, Bromma, Nacka, Göteborg, Uppsala, Borås och Brämhult. Försöket påbörjas i full skala efter sommaren 2013. Utvärdering sker löpande och följs av alkoholforskare. Utvärderingen kommer att pågå i maximalt 12 månader efter det att försöket har påbörjats i full skala.

15.7.2 Beställningsförfarandet

Beställning görs enligt nuvarande rutin där kunden kan beställa varor via webbplatsen först efter att ha öppnat ett ”konto” hos Systembolaget. Vid skapandet av konto anges namn, personnummer och e-postadress. Namn och personnummer kontrolleras med hjälp av PAR AB. Stämmer de uppgifter som kunden lämnat och han/hon är över 20 år skapas ett konto och det blir möjligt att genomföra en beställning. I samband med lansering av erbjudande om hemleverans ges information om ansvarsfull försäljning och försäljningsregler vidhäftas övrig information såväl vid skapande av konto för första gången som vid varje beställningstillfälle. Vid varje beställning ska användarvillkoren (som måste läsas och accepteras) tydligt beskriva förväntningar kopplat till ansvarsfull försäljning.

15.7.3 Utbildning av transportörer

Systembolaget har valt Bring Express som partner för leverans till kunderna. Systembolaget har tillsammans med Bring tagit fram ett utbildningsprogram för att utbilda och certifiera de personer som ska leverera till kunderna för att bl.a. säkerställa att Systembolagets försäljningsregler följs. Systembolaget har tillsammans med trans-

portören utbildat chaufför samt trafikledare hos transportören. Utbildningen består av fyra delar:

1. *Självstudiematerial*

Beskrivning av Systembolagets uppdrag, försäljningsregler samt alkohollagen.

2. *Interaktiv utbildning*

Fördjupning i försäljningsreglerna via bl.a. filmsekvenser och exempel.

3. *Läroledd utbildning*

Fortsatt fördjupning och diskussion rörande Systembolagets uppdrag, försäljningsregler samt alkohollagen. Denna del avslutas med att transportörens medarbetare genomför ett prov för att bli certifierad.

4. *Återkoppling*

Steg fyra innebär att en anställd från Systembolaget följer med chauffören den första tiden för att ge chauffören direkt återkoppling på kundmötet och leveransen.

15.7.4 Mottagande av hemleverans

Hemleverans av varor sker bara efter att både varor och frakt är betalda. I samband med utlämning av varor är legitimationskontroll obligatoriskt. Syftet är att säkerställa både att beställningen lämnas till rätt person och att beställaren/mottagaren är 20 år. På frakthandlingen, där kunden kvitterar, finns en checklista som speditören vid varje leverans skall kvittera att kontroll av ålder, bedömning av nykterhet, risk för langning, samt att det är beställaren eller dennes ombud som tar emot varorna alla är genomförda. Annan person kan få ta emot varor men då behöver den personen också kunna uppvisa giltig legitimation och vara 20 år fyllda. Möjligheten för mottagning via ombud gäller endast vid leverans till beställarens folkbokförda adress.

15.7.5 Kontroll och uppföljning

Liksom i Systembolagsbutik och hos Systembolagets befintliga ombud ska kontroll av att försäljningen sker enligt alkohollagen göras vid hemleverans. De metoder som används för att kontrollera efterlevnaden vid hemleverans är:

- ”Mystery shopping”, innebärande att Systembolaget med hjälp av extern samarbetspartner gör beställning för hemleverans och med hjälp av ”shopporn” kontrollerar hur transportören utför sitt uppdrag.
- Löpande diskussioner och utvärdering av metoder och arbetsätt vid forum för samverkan.
- Inledningsvis medföljande av personal från Systembolaget vid leverans.
- Uppföljning av transportörens inrapporterade incidenter med koppling till försäljningsreglerna.

16 Regleringen av e-handeln i Finland och Norge

16.1 Finland

I Finland har det statligt ägda alkoholbolaget, Alko Ab, ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker. Denna ensamrätt är dock förenad med undantag. Livsmedelsaffärer kan beviljas tillstånd att bedriva detaljhandel med genom jäsnings framställda drycker som innehåller högst 4,7 volymprocent alkohol. Vidare får detaljhandel med genom jäsnings framställda drycker som innehåller högst 13 procent alkohol bedrivas av den som har beviljats tillstånd för att framställa sådana produkter.

Detaljhandel med alkoholdrycker är förenad med flera villkor och förbud. Det är t.ex. inte tillåtet att sälja alkoholdrycker till personer under 20 år eller till personer som är uppenbart berusade eller som uppför sig störande. Inte heller får alkoholdrycker säljas om det finns skäl att misstänka att de kommer att förmedlas till sådana personer. Försäljning av alkoholdrycker får på detaljhandelsställen ske endast mellan kl. 9.00–21.00 och försäljning får inte ske på kredit. Det är inte tillåtet för en innehavare av ett detaljhandelstillstånd att leverera alkoholdrycker till en kund. Följaktligen är det förbjudet att leverera alkoholdrycker till en kund tillsammans med t.ex. livsmedel.

Förmedling av alkoholdrycker mot arvode är uttryckligen förbjudet i den finska alkohollagen (8.12.1994/1143). Alkoholdrycker får inte heller utan arvode förmedlas till personer till vilka sådana drycker inte får säljas. Alkoholdrycker som inte är lagligen importerade får inte heller innehas eller transporteras.

Enligt den finska alkohollagen har privatpersoner rätt att importera alkoholdrycker för eget bruk utan importtillstånd. Tillstånds- och tillsynsverket för social och hälsovården (Valvira) har i en anvisning utfärdad den 18 mars 2010 närmare preciserat vad som enligt

myndighetens uppfattning ska gälla vid beställning och privatimport av alkoholdrycker. En utgångspunkt är att kommersiell import av alkoholdrycker förutsätter tillstånd, men att ett bolag som via internet bedriver försäljning av alkoholdrycker inte kan beviljas sådant tillstånd, eftersom det i sådana fall är fråga om otillåten förmedling av alkoholdrycker. För att det ska vara fråga om tillåten privatimport måste beställningen, betalningen och transporten av alkoholdryckerna organiseras på ett visst sätt. Ett första krav är att köparen ska beställa alkoholdryckerna direkt av en försäljare av alkoholdrycker som befinner sig i utlandet. Han får alltså inte använda sig av en finsk mellanhand. Betalning ska ske innan alkoholdryckerna transporteras till Finland och betalning får inte ske till säljarens representant i Finland. Vidare ska säljaren överlåta alkoholdryckerna till köparen eller till en representant som köparen meddelat, t.ex. ett transportföretag, utanför Finlands gränser. Vid behov ska köparen själv anlita ett i förhållande till säljaren oberoende och självständigt transportbolag och betalning för transporten ska ske till det bolaget. I transporthandlingarna ska köparen antecknas som både avsändare och mottagare. Slutligen får alkoholdryckerna inte mellanlagras, utan de måste transporteras direkt till den adress i Finland som köparen har angett vid beställningen.

Valvira övervakar importen av alkohol tillsammans med andra myndigheter, framför allt tullen. Särskilda tillsynsregler saknas dock beträffande t.ex. ålderkontroll vid privatimport och Valvira har efterlyst klarare regler i det avseendet.

I en dom från Helsingfors tingsrätt den 5 mars 2010 konstaterade tingsrätten att en kommersiell aktör som hade agerat i strid med Valvira's anvisningar gjort sig skyldig till brott mot alkohollagen. På grund av preskriptionsregler dömdes inte aktören för brott, men tillsynsmyndigheterna i Finland betraktar detta avgörande som en bekräftelse på att myndigheternas tolkning av alkohollagen är riktig. Vidare har Helsingfors tingsrätt i september 2012 avgjort ett likande mål. Målet rörde en estnisk man som på internet hade en handelsplats (alkotaxi.eu) genom vilken finska konsumenter kunde beställa och få alkoholdrycker hemlevererade. Även i det fallet konstaterade tingsrätten att brott mot alkohollagen (samt även skattelagstiftning) hade begåtts. Domen har överklagats till hovrätten.

I det finska regeringsprogrammet, som lämnades till den finska riksdagen den 22 juni 2011, har antecknats att en totalreform av alkohollagen ska ske under förvarande regeringsperiod. Beredningen av reformen inleds genom en förutredning av de nuvarande bestäm-

melsernas funktionsduglighet. Tillsynsmyndighetens preliminära uppfattning är att e-handel med alkoholvaror samt hemtransport av alkoholdrycker inte ska tillåtas för inhemska tillståndsinnehavare.

16.2 Norge

Till skillnad från Sverige står Norge utanför EU. Som medlemsstat inom EFTA omfattas Norge emellertid (genom EES-avtalet med EU) av den inre marknadens fria rörlighet. Det innebär att EUF-fördragets handels- och konkurrensrelaterade bestämmelser gäller även för Norge.

I Norge har det statligt ägda Vinmonopolet ensamrätt på detaljhandel med alkoholhaltiga drycker med en volymprocent över 4,75. Drycker med lägre alkoholhalt får säljas i vanliga livsmedelsbutiker.

Fram till 2009 fanns ett förbud mot import av alkoholdrycker för privatpersoner i Norge. Efter Rosengrendomen och påtryckningar från ESA (EFTA:s övervakningsorgan) upphörde emellertid förbudet genom en lagändring den 1 juli 2009. Lagändringen innebär att det i dag är tillåtet att som privatperson importera alkoholdrycker för privat bruk oavsett avsändarland. Den uttalade avsikten med lagändringen var dock att Vinmonopolets ensamrätt till att sälja alkoholdrycker till konsument i Norge skulle upprätthållas på oförändrat sätt. I samband med att förbudet mot privatinförsel upphörde infördes därför flera preciseringar av den norska alkoholoven (LOV 1989-06-22 nr 27: Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.), vilka syftade till att säkerställa monopolet och att det just bara var fråga om privatpersoners rätt att utnyttja möjligheten till privatimport. Alkoholoven kompletteras av föreskrifter utfärdade av departementet (FOR 2005-06-08: Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.). Det norska regelverket innehåller följaktligen flera krav dels på den verksamhet som utlämnar alkoholdrycker, dels på hur själva utlämningen får gå till. Kraven kan sammanfattas enligt följande.

Privatpersoner har rätt att från utlandet föra in alkoholhaltiga drycker avsedda för eget bruk förutsatt att de har uppnått lagstadgad ålder – 18 år för drycker med upp till och med 22 volymprocent och 20 år för starkare drycker. Privatpersonen ska stå som importör både formellt och reellt och inga andra än köparen, säljaren och en oavhängig transportör får vara inblandade i importen. Beställning,

som även kan ske via internet, ska ske direkt till den utländske säljaren.

Särskilda krav ställs på transportbolag som levererar alkoholdrycker vid privatinförsel. Bolaget måste vara oberoende av säljaren och får inte ha några andra fördelar av transportuppdraget än normal betalning för detta. Transportbolaget får inte heller ha något utlämningsställe utöver den distributionsanordning som gäller för andra försändelser (t.ex. postkontor). Utlämning av varorna får ske endast under vissa tider (kl. 08.30–18.00 på vardagar och kl. 08.30–15.00 på lördagar).

Företag som levererar alkoholdrycker ska kontrollera att mottagaren har uppnått lagstadgad ålder samt att mottagaren inte är berusad. Transportföretaget måste vidare ha ett system för internkontroll, vilket betyder att det måste vidta systematiska åtgärder för att säkerställa att verksamheten planeras, organiseras och bedrivs i enlighet med gällande regelverk.

För att ett transportföretag ska få leverera alkoholdrycker måste det vara registrerat hos Helsedirektoratet. Det huvudsakliga syftet med kravet på registrering är att se till att leveransen av alkoholdrycker uppfyller kraven i alkohollagstiftningen. I samband med registreringen måste transportbolaget lämna en "egenerklaring" varigenom företaget intygar att verksamheten uppfyller de lagstadgade kraven. Registreringsprocessen är rent formell och någon prövning av verksamheten sker inte.

Helsedirektoratet ansvarar för tillsynen av reglerna avseende privatimport av alkoholdrycker. I sitt tillsynsarbete samarbetar Helsedirektoratet med flera andra myndigheter, bl.a. Toll- och avgiftsetaten. Helsedirektoratet har möjlighet att avregistrera ett transportföretag som bryter mot villkoren för registreringen.

17 Överväganden och förslag

17.1 Reformbehovet

Direktiven framhåller att det är angeläget att frågan om tillsyn över e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter utreds för att säkerställa en fungerande tillsyn och för att kunna ingripa mot förfaranden som strider mot dagens bestämmelser. Vi har därför fått i uppdrag att för samtliga aktörer som bedriver e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter utreda och lämna förslag på hur tillsyn av sådan handel bör bedrivas och hur ålderskontrollen ska säkerställas.

I dagsläget har sålunda ingen tillsynsmyndighet ett uttryckligt ansvar för att bedriva tillsyn över e-handel med alkoholdrycker. Det finns följaktligen inte någon möjlighet att rikta administrativa sanktioner mot kommersiella aktörer som på olika sätt medverkar vid e-handel.

Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) genomförde 2011 en kontroll där fyra ungdomar mellan 16 och 18 år försökte beställa alkoholdrycker via internet. Totalt gjordes nio inköpsförsök från sex slumpvis utvalda e-handelsakörer. Vid två av försöken nekades de gjorda beställningarna och vid ett tillfälle nekades utlämning av de beställda varorna. UNF lät genomföra en liknande undersökning 2012. Den gången genomfördes totalt tio provköp från lika många slumpvis utvalda s.k. vinklubbar av tre personer mellan 17 och 18 år gamla. I fem fall kunde köpen fullföljas.

Utifrån de begränsade undersökningar som UNF har låtit utföra går naturligtvis inte att dra några generella slutsatser kring efterlevnaden av reglerna om ålderskontroll i samband med beställning och leverans av alkoholdrycker vid e-handel. Det kan dock konstateras att de rutiner som många företag, i vart fall utåt sett, använder sig av för att säkerställa att minderåriga inte kommer i besittning av alkoholdrycker i många fall synes uppvisa brister. Det är dock tillräckligt

att konstatera att e-handel med alkohol tillsynsmässigt är en vit fläck genom att ingen myndighet vare sig utövar tillsyn eller anser sig ha ett ansvar för att sådan tillsyn bedrivs. Som uttalas i direktiven är det alltså motiverat att överväga hur en sådan tillsyn bör bedrivas och inriktas.

Tillsyn utövas inte över verksamhet som i sig är illegal, utan det ankommer på de rättsvårdande myndigheterna att övervaka, utreda och ingripa mot förfaranden som kan misstänkas strida mot alkohollagens (2010:1622, AL:s) straffbestämmelser, t.ex. överträdelser av Systembolagets detaljhandelsmonopol med alkoholdrycker. En förutsättning för att kunna rikta tillsyn mot en viss verksamhet är sålunda att denna omfattas av det lagreglerade området. Ett problem i det sammanhanget är att det i dag förekommer e-handel med alkoholdrycker vars laglighet kan ifrågasättas. Innan vi analyserar förutsättningarna för – och lämnar förslag på – hur en tillsynsreglering kan utformas på e-handelsområdet finns det anledning att något beröra denna situation och redovisa vår bedömning av i vilken mån gränsdragningen i framtiden bör tydliggöras.

17.2 Gränserna för den tillåtna e-handeln

Vår bedömning: Det nuvarande regelverket ger upphov till tolkningssvårigheter, vilka i sig medför osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och förfaranden som förekommer bland de aktörer som etablerat sig på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Vi anser att legalitets- och förutsebarhetsskäl motiverar en översyn av det nuvarande regelverket med inriktningen att gränserna för det tillåtna området bör regleras på ett tydligare sätt än vad som är fallet i dag. Vid en sådan översyn bör även allmänna alkoholpolitiska hänsyn beaktas.

17.2.1 Lagtekniska gränsdragningsproblem

Den renodlade distanshandeln omfattar två huvudsakliga led, ett försäljningsled och ett transportled. Som redogjorts för i kapitel 15 är dock dagens e-handel med alkoholdrycker i realiteten mer komplex än så. Sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har det nämligen uppträtt aktörer på den svenska marknaden, vilka i kommersiellt syfte förmedlar försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Flera svenska företag inom skilda branscher har också inlett olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker.

Bortsett från renodlade transporttjänster råder i dag osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och affärsupplägg som förekommer på e-handelsmarknaden. Osäkerheten gäller primärt den närmare innebörden av begreppen ”yrkesmässig befordran” och ”annan oberoende mellanhand” i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen och följaktligen räckvidden av det i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen införda undantaget från det straffsanktionerade förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker (begreppen har behandlats i avsnitt 13.2.)

En bärande princip i svensk alkoholpolitik är att handel med alkoholdrycker ska vara kontrollerad. Tillgänglighetens betydelse har slagits fast i forskning och regeringar har valt att bygga politiken på slutsatsen att ju svårare det är att få tag på alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen. En annan viktig grundsten i alkoholpolitiken är, som redovisats i avsnitt 3.1, den så kallade desintresseringsprincipen. Den innebär att man så långt som möjligt försöker begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. Privata aktörer med vinstintresse verkar för ökad konsumtion, vilket står i strid med folkhälsointresset av minskad alkoholkonsumtion och minskade skador. Mot denna bakgrund kan de uttalanden som regeringen gjorde i samband med införandet av undantaget från tillhandagående förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen (se avsnitt 12.2.4) svårligen tas till intäkt för att avsikten då var att tillåta alla former av kommersiell förmedlingsverksamhet. Samtidigt går det inte att bortse från att bestämmelsens nuvarande ordalydelse inte inskränker det tillåtna området till rena transporttjänster. Att bestämmelsens ordalydelse redan tidigt ledde till tolkningsproblem (se avsnitt 13.2)

har inte inneburit någon översyn av lagstiftningen. Det sagda innebär att det fortfarande är oklart om – och i så fall i vilken utsträckning – annan förmedling än transport är tillåten.

Frågan om olika typer av förmedlingstjänster eller andra moment i försäljningskedjan är tillåtna eller inte hänger även samman med frågan om försäljningsbegreppets räckvidd. Mot bakgrund av de uttalanden som EG-domstolen gjorde i den s.k. Rosengrendomen (domen har behandlats i avsnitt 13.1.4) är det å ena sidan helt klart att en vid sidan av detaljhandelsmonopolet parallell försäljningsverksamhet av alkoholdrycker i Sverige under inga förhållanden kan legitimeras utifrån undantaget från tillhandagående förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen. I domen fann EG-domstolen å andra sidan att det tidigare förbudet mot privatimport av alkoholdrycker till Sverige utgjorde en obefogad kvantitativ restriktion av den fria rörligheten för varor enligt dåvarande artikel 28 i EG-fördraget. Denna artikel träffar endast sådana importörer som sker från en annan medlemsstat i EU eller någon av de stater som ingår i EES-området. Avgörande i detta avseende är som huvudregel inte varifrån varorna ursprungligen kommer eller var handeln rent fysiskt sker, utan var den näringsidkare som köpet sker ifrån är etablerad.

Etableringsbegreppet är inte okomplicerat. EG-domstolens praxis innebär att detta omfattar det faktiska bedrivandet av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe. För ett företag som bedriver handel via internet är etableringsstaten alltså inte den stat där utrustningen för webbplatsen finns eller den stat från vilken det går att nå webbplatsen, utan den stat där näringsverksamheten faktiskt utövas. Näringsidkarens fasta driftställe tjänar i regel som en utgångspunkt vid denna bedömning, men även andra omständigheter och aktiviteter är av betydelse.

Redan det förhållandet att frågan om var etablering ska anses föreligga innefattar en samlad bedömning av ett flertal omständigheter innebär naturligtvis en osäkerhet i frågan om vad som, utöver transporttjänster, utgör tillåten förmedlingsverksamhet. Detta eftersom en etablering i Sverige för försäljning strider mot detaljhandelsmonopolet. Vi har under arbetets gång kunnat observera olika former av verksamhet som uppvisar påtagliga likheter med detaljhandel, dvs. försäljning till konsument. Det finns flera exempel på aktörer som inom ramen för en i Sverige uppbyggd organisation hanterar de flesta försäljningsmomenten vid e-handel och erbjuder tjänster genom hela värdekedjan, såsom beställning, betalning, transport, reklamationer och kundtjänst. Även tilläggstjänster, såsom

rådgivning och särskilda provningar förekommer (se vidare kap. 15 angående dagens e-handel med alkoholdrycker).

En variant på samma problematik är att ett utländskt företag, som formellt säljer alkoholdrycker till svenska konsumenter, använder ett svenskt företag för att ta upp beställningar, ombesörja frakt till konsument och sköta punktskattebetalningar för den sålda alkoholen. Anses i en sådan situation en etablering för försäljning ha skett i Sverige och i så fall av vilket av bolagen?

Flera e-handelsaktörer marknadsför sig som direkta konkurrenter till Systembolaget och marknadsföringen uppvisar i vissa fall också särdrag. Vi har under vår kartläggning på marknadsföringsområdet fått tydliga indikationer på förekomsten av uppsökande försäljningsverksamhet i form av t.ex. telemarketing. Det förekommer också direktreklam från exempelvis olika vinklubbar, både via e-post och via vanlig post (se vidare avsnitt 15.5). Utan att kunna redovisa någon fullständig bild finns det alltså tecken som talar för att det på detta område i större omfattning förekommer marknadsföringsåtgärder som inte är i enlighet med de svenska marknadsföringsreglerna. Även om det ligger i sakens natur att säljare på distans ska få marknadsföra sina varor – givet att de marknadsföringsrättsliga reglerna respekteras – torde även marknadsföringens utformning rimligen spela in vid bedömningen av frågan om var en etablering ska anses ha ägt rum. Trots att försäljningen av dryckerna formellt sker från ett utländskt bolag kan i dessa fall konstateras att gränsen mot detaljhandel, i synnerhet utifrån ett kundperspektiv, är hårfin och i flera fall går att ifrågasätta var verksamheten egentligen är etablerad. Den marknadsundersökning som vi har låtit utföra visar också att det hos allmänheten finns en stor osäkerhet när det gäller ursprunget av den marknadsföring för e-handel med alkoholdrycker som förekommer.

Gränsen för vad som ska anses utgöra en etablering i Sverige kan också kompliceras av om ett svenskt företag som säljer och levererar t.ex. livsmedel, genom samarbete med en förmedlare av alkoholdrycker även erbjuder sina kunder leverans av alkoholdrycker. Även om företaget i ett sådant fall inte skulle ha någon direkt ekonomisk vinning av samarbetet med förmedlaren, finns naturligtvis ett bakomliggande kommersiellt syfte och en fråga är självklart i vilken utsträckning livsmedelsbutikens etablering påverkar hur bedömningen sker av företaget som säljer alkohol.

Sammanfattningsvis är det alltså oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som – i förekommande

fall – är tillåtna. Enligt vår uppfattning framstår det som sannolikt att vissa aktörer i dag sammantaget är etablerade i Sverige på ett sådant sätt att de vid en rättslig prövning skulle anses bedriva detaljhandel mot konsument här. Det finns dock inga indikationer på att gränsdragningsproblematiken inom rimlig tid kommer att lösas genom domstolsavgöranden.

Utöver frågan om lagligheten av vissa företeelser och affärsupplägg på e-handelsmarknaden har vi konstaterat att det i dag också förekommer vissa leveransmetoder vars laglighet kan ifrågasättas utifrån nuvarande regler i alkohollagen.

En särskild frågeställning som har aktualiserats hos FHI avser lagligheten av förfaranden som innebär att privatpersoner ges möjlighet att beställa transporttjänster vid särskilda terminaler där försändelserna också kan hämtas ut. Det kan hävdas att en sådan terminal kan utgöra en butikslokal i alkohollagens mening. En sådan bedömning, som bygger på en relativt extensiv tolkning av begreppet butikslokal, framstår dock inte som självklar. Någon vägledande praxis där begreppet har behandlats på motsvarande sätt finns inte. Å andra sidan torde det vara närmast klart att om motsvarande verksamhet i stället sker genom att en butik, exempelvis en närbutik, är paketombud för en transportör av alkoholdrycker, kan alkoholdrycker komma att förvaras i butiken i strid förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen. Även när det gäller tolkningen av begreppet butikslokal rådet det alltså en viss osäkerhet i detta avseende.

17.2.2 Allmänna alkoholpolitiska överväganden

Vi har ovan redogjort för de juridiska gränsdragningsproblem som de nuvarande reglerna ger upphov till. Oklarheterna blir särskilt bekymmersamma om man beaktar att överträdelser av reglerna är straffrättsligt sanktionerade och att legalitetsprincipen ställer stora krav på förutsägbarhet och tydlighet. Uttryckt på ett annat sätt kan alltså hävdas att gränsen för det kriminaliserade området i dag är oklar, vilket sannolikt är en bidragande orsak till att det inte förekommer domstolsprövningar i nämnvärd omfattning. Det kan i vart fall konstateras att de rättsvårdande myndigheterna hittills har valt att inte ingripa mot tveksamma e-handelsrelaterade förfaranden med stöd av alkohollagens bestämmelser.

Att det inte tydligt står klart var gränserna går mellan tillåtna och otillåtna åtgärder kan också anses leda till mer allmänna, alkohol-

politiska problem. Grundläggande i den svenska alkoholpolitiken är detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, vilket i allt väsentligt motiveras av folkhälsoskäl.

E-handeln med alkoholdrycker har fortsatt att öka de senaste åren, men omsätter av allt att döma fortfarande relativt små volymer jämfört med Systembolagets försäljning. Osäkerheten kring siffrorna är emellertid stor. Det kan konstateras att antalet registrerade distansförsäljare har ökat, liksom de totala skatteinbetalningarna från dessa aktörer. Tullverkets beslag av alkoholdrycker beställda på internet indikerar att också att betydande mängder alkoholdrycker beställs från andra e-handelsaktörer än de som är registrerade som distansförsäljare hos Skatteverket, men utifrån Tullverkets siffror går inte att dra några egentliga slutsatser beträffande eventuella ökning i denna handel. Av SoRAD:s undersökningar (se avsnitt 15.1) framgår att andelen av befolkningen som har beställt alkoholdrycker via internet har ökat kraftigt de senaste åren, om än från en låg nivå. Flera andra undersökningar tyder på att beställningar av alkoholdrycker via internet är något vanligare än vad SoRAD:s siffror ger uttryck för, men annat har inte framkommit än att e-handeln med alkoholdrycker fortfarande utgör en förhållandevis begränsad, men expansiv, företeelse.

Även om volymerna från e-handelsförsäljningen fortfarande är begränsade har marknadsföringen från e-handelsaktörerna utifrån vad vi har erfart ökat under senare år och det finns också flera exempel på att målgruppen för denna handel har breddats. I marknadsföringen förekommer också att olika e-handelsaktörer söker legitima verksamheten med formuleringar om att försäljningen är laglig eller med hänvisningar till att företaget är registrerat hos Skatteverket. Att gränserna för det lagliga området är oklara strider mot den grundläggande utgångspunkten vad gäller hantering av alkohol i Sverige, nämligen att den ska vara reglerad. Samtidigt är det i praktiken omöjligt att angripa sådana påståenden i marknadsföringen så länge oklarheterna består.

En risk om det inte klagörs var gränserna går för det tillåtna området är att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet, kombinerat med intensiv marknadsföring, undergräver den ställning som monopolet har i dag. Det kan med andra ord vara svårt att upprätthålla stödet för monopolet om andra aktörer som av konsumenterna uppfattas som svenska bistår med förmedling av alkoholdrycker. Särskilt skulle så rimligen vara fallet om e-handeln fortsätter i samma riktning, men redan i dag finns det risk för en sådan utveckling. En

annan konsekvens skulle kunna vara att det skulle kunna bli svårt att på sikt upprätthålla detaljhandelsmonopolet EU-rättsligt. Även om det alltjämt rör sig om en relativt begränsad företeelse är således en sådan framtida utveckling bekymmersam ur ett alkoholpolitiskt perspektiv.

17.2.3 Sammanfattande slutsatser

Vårt uppdrag är enligt direktiven att med utgångspunkt i nu gällande regelverk utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter bör bedrivas. Redan med den utgångspunkten faller det utanför uppdraget att slå fast vilka typer av förfaranden som vid e-handel är tillåtna respektive otillåtna. Vi kan alltså inte föreslå vare sig regler som tillåter eller förbjuder e-handeln med alkoholdrycker, utan utgångspunkten är den reglering som redan finns i dag. Å andra sidan ställs vi indirekt inför frågan om vad som är lagligt och inte lagligt, eftersom det inte kan komma i fråga att föreslå tillsyn över sådan verksamhet som vid en senare prövning skulle visa sig inte vara laglig.

Bedömningen av vilka tillsynsåtgärder som är möjliga och lämpliga att vidta måste rimligen ta sin utgångspunkt i alkohollagens allmänna bestämmelser om försäljning, företrädesvis i reglerna om utlämnade. Som nämnts ovan finns det i alkohollagen i dag inga regler som detaljerat fångar upp olika typer av förmedlingstjänster och andra former av e-handelsverksamhet. Alkohollagens regelverk är alltså inte utformat för att täcka olika typer av förmedlingstjänster och andra former av kommersiella e-handelstjänster. Även om det alltjämt rör sig om en kvantitativt sett relativt begränsad företeelse finns det – som vi utvecklat ovan – starka skäl att se över alkohollagstiftningen med utgångspunkten att för framtiden reglera gränserna för vilka typer av förmedlingsåtgärder som bör vara tillåtna vid och e-handel och hemleverans till konsument och – i den mån olika förfaranden ska falla inom de lagliga gränserna – bestämma de närmare förutsättningarna och villkoren för sådan verksamhet. En sådan översyn måste dock ske i ett annat sammanhang och ryms inte inom utredningens uppdrag, som är att utifrån gällande regler föreslå åtgärder för en effektivare tillsyn.

Det kan i och för sig hävdas att inrättandet av regler för tillsyn av enskilda legala delar av e-handel med alkohol skulle kunna få en legitimerande effekt på sådan verksamhet eller sådana verksam-

hetsdelar som i dag vid en prövning skulle visa sig strida mot detaljhandelsmonopolet. Motsvarande invändning kan och har riktats mot möjligheten att hos Skatteverket registrera en verksamhet för skatteinbetalningar. Att gränserna mellan det tillåtna och otillåtna är oklar innebär dock inte att vi bör avstå från att föreslå tillsynsåtgärder riktade mot det lagliga området. Eftersom det enligt gällande lagstiftning finns ett sådant område – och då ingen myndighet i dag rent faktiskt utövar någon tillsyn inom detta område – är behovet av en sådan reglering mycket tydligt. Det är vidare svårt att tro att en framtida eventuell översyn skulle komma till slutsatsen att all e-handel och hemleverans av alkohol till privatpersoner skulle begränsas. Det finns således ett behov av en ordning för tillsyn av den verksamheten. I det följande lämnar vi förslag på hur en sådan bör utformas.

17.3 Hur ska tillsynen inriktas?

Vårt förslag: Alkohollagens nuvarande förbud mot att i vissa fall sälja och lämna ut alkoholdrycker, samt krav på att vid utlämnande av alkoholdrycker förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder, ska förtydligas så att de otvetydigt gäller även för den som levererar alkoholdrycker. Den som levererar alkoholdrycker i strid med nämnda förbud ska kunna dömas för olovlig dryckeshantering.

17.3.1 Vilka alkoholrättsliga regler kan ligga till grund för en tillsynsreglering?

Syftet med tillsyn är att säkerställa att en viss verksamhet bedrivs i enlighet med gällande regler. Från ett tillsynsperspektiv är det därför nödvändigt att inledningsvis identifiera vilka alkoholrättsliga regler som aktualiseras vid e-handel med alkoholdrycker och som sålunda kan utgöra grund för tillsyn. Redan inledningsvis kan här konstateras att alkohollagen saknar särskilda regler beträffande e-handel med alkoholdrycker. De närmare förutsättningarna och villkoren för sådan handel måste därför bedömas mot de allmänna bestämmelser om försäljning, innefattande regler om bl.a. förvaring och utlämnande, av alkoholdrycker som finns i 3 kap. alkohollagen.

17.3.2 Vilka förfaranden kan bli föremål för tillsyn enligt alkohollagens regler?

I den mån e-handel med alkoholdrycker inbegriper försäljning av alkoholdrycker i Sverige inkräktar denna på Systembolagets detaljhandelsmonopol och faller såldes under det kriminaliserade området. Det saknas alltså förutsättningar för att rikta tillsynsinsatser mot sådana verksamheter. Med hänsyn till alkohollagens nationella räckvidd saknas också förutsättningar för att bedriva tillsyn över försäljningsverksamhet som bedrivs i ett annat land i enlighet med det landets nationella lagstiftning. Det kan också konstateras att alkohollagen, utöver tillhandagändeförbudet i 3 kap. 9 §, saknar särskilda regler beträffande försäljningsförmedling. Alldeles oavsett frågan om lagligheten av sådana förfaranden kan alltså olika typer av försäljningsförmedling i samband med införsel av privatpersoner inte göras till föremål för tillsyn utifrån alkohollagens nuvarande regelverk. Att i alkohollagen införa en helt ny regelkatalog för sådan verksamhet framstår redan med hänsyn till de gränsdragningsproblem som behandlats ovan (se avsnitt 17.2.1) inte som lämpligt.

Det sagda innebär att försäljning eller försäljningsförmedling av alkoholdrycker inte kan göras till föremål för tillsyn enligt alkohollagen. Tillsynen måste därför ovillkorligen inriktas mot de e-handelsrelaterade verksamheter som på annat sätt innefattar fysiskt befattning med alkoholdrycker i Sverige, nämligen transportledet. Alkohollagen saknar särskilda regler om transporter av alkoholdrycker. Däremot finns, som närmare behandlas i följande avsnitt, särskilda regler beträffande utlämnande av sådana drycker.

17.3.3 Den begreppsmässiga utlämnandeproblematiken

Som redogjorts för i avsnitt 12.2.3 stadgar alkohollagen förbud mot att sälja eller annars lämna ut alkoholdrycker till den som inte har uppnått föreskriven ålder. Förbud råder också mot att lämna ut alkoholdrycker till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel eller i fall där det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Som närmare redogjorts för i avsnitt 17.2.1 ovan kan transporten av alkoholdrycker utformas och organiseras på olika sätt vid e-handel. En fråga som därvid aktualiseras är vilken innebörd och räckvidd som begreppet ”lämna ut” i 3 kap. 7 och 8 §§ alkohollagen har. Vid

renodlad distansförsäljning, dvs. när varorna transporteras av säljaren eller någon annan för säljarens räkning, fullbordas köpet i samband med att varorna avlämnas. Avlämnande av varorna sker i dessa fall normalt enligt köprättsliga regler när varan överlämnas till köparen. Följaktligen kan på goda grunder hävdas att alkoholdryckerna även ”lämnas ut” vid samma tidpunkt. Vid annan distanshandel än distansförsäljning, dvs. när köparen själv anlitar en transportör, ställer dock i regel säljaren varorna till köparens förfogade vid sitt lager i utlandet. Varorna kan i dessa fall anses vara avlämnade när köparen har tagit hand om dem. Om inte köparen själv hämtar varorna (vilket inte torde vara vanligt förekommande vid e-handel med alkoholdrycker) överlämnas dessa till den transportör som köparen har anlitat för ändamålet. Vid sådant förhållande uppkommer fråga dels om de avlämnade varorna är att betrakta som utlämnade i alkohollagens mening, dels – om så är fallet – om transportörens överlämnande av varorna till köparen i Sverige är att betrakta som ett nytt utlämnande. Härtill kommer den praktiska situationen att varor vid vissa transporter ibland helt enkelt lämnas utan att något fysiskt mottagande överhuvudtaget sker förrän senare, exempelvis genom att godset lämnas i postlådan eller på uppfarten eller i trappan, även om detta förfarande torde vara vanligare vid mindre försändelser. En ändamålstolkning av de relevanta bestämmelserna i alkohollagen talar för att det sista ledet i transportkedjan även i dessa fall bör träffas av utlämnandeförbudet (och förvissandekravet). Eftersom reglerna är straffsanktionerade finns det dock anledning att framhålla att en restriktiv bokstavstolkning också skulle kunna ge till resultat att något utlämnande de facto inte sker i någon eller några av nämnda situationer, utan att det sista ledet i transportkedjan endast överlämnar redan utlämnade alkoholdrycker. En sådan tolkning skulle leda till att det sista ledet i kedjan, som utlämnandeförbuden i alkohollagen avser, faller utanför den nuvarande regleringen.

17.3.4 Ett straffsanktionerat förbud mot att i vissa fall leverera alkoholdrycker

I syfte att anpassa den nuvarande utlämnanderegleringen till den nya utvecklingen – och därigenom undvika eventuella tolkningsproblem hänförliga till alkohollagens nuvarande terminologi – finns det skäl för att de nuvarande begränsningarna i rätten att lämna ut

alkoholdrycker bör förtydligas så att de uttryckligen gäller även för den som ”levererar” sådana drycker. Begreppet får anses ha en vidare innebörd än uttrycket ”lämna ut” och innefattar alla former av fysiska överlämnanden av alkoholdrycker. Samtidigt har begreppet en snävare innebörd än uttrycket ”transportera”. Detta eftersom den som utför slutleveransen inte nödvändigtvis behöver ha varit involverad i den föregående transporten.

Konsekvens- och ändamålsskäl motiverar att en straffsanktion knyts till de föreslagna leveransförbuden i 3 kap. 7 och 8 §§ alkohollagen. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet levererar alkoholdrycker i strid med nämnda bestämmelser bör därför, på motsvarande sätt som är fallet vid försäljning eller utlämnande i strid med bestämmelserna, kunna dömas för olovlig dryckeshantering enligt 11 kap. 9 § alkohollagen. Följaktligen föreslås att tillämpningsområdet för sistnämnda bestämmelse utsträcks till att gälla även den som levererar alkoholdrycker.

17.3.5 Ett förtydligt förvissandekrav

I 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen föreskrivs att den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagen. Detta krav bör, av samma skäl som redovisats i föregående avsnitt, gälla även för den som levererar alkoholdrycker.

17.3.6 Andra begränsningar för leveransen?

Anpassningen av reglerna om utlämnande och om ålderskontroll till företeelsen hemleverans vid e-handel innebär att samma regler gäller för en sådan situation som för detaljhandel med alkohol. I de följande avsnitten redovisas närmare våra förslag till hur tillsynen lämpligen bör bedrivas och hur ålderskontrollen bör ska säkerställas.

En fråga som aktualiseras är om leveranssituationen bör underkastas begränsningar, exempelvis vad avser tiden då leverans ska kunna äga rum, eller krav, t.ex. obligatorisk identitetskontroll av mottagaren.

Vi konstaterar att genom att utsträcka förvissandekravet till leveranssituationen har risken att alkohol överlämnas till en person

som är under 20 år övergått på den som levererar varan. Det kan då inte heller komma ifråga att lämna varan utan att det är klarlagt vem som tar emot den, exempelvis genom att leverera den till en persons uppfart eller garage. Det får förutsättas att leverantören i leveransvillkoren reglerar situationen så att den som faktiskt levererar varan har tillräckliga möjligheter att förvissa sig om att den som tar emot alkoholen inte är under 20 år, liksom att denne har en beredskap för att hantera de praktiska frågor av civilrättslig natur som kan uppstå om beställda alkoholdrycker efter föreskriven ålderskontroll inte kan lämnas ut. Vi har under vårt arbete varit i kontakt med några av de aktörer som levererar alkoholdrycker till privatpersoner och då fått besked att dessa frågor i dagsläget inte ger upphov till några praktiska problem.

Att därutöver ställa upp ytterligare krav på identitetskontroller eller på att leverans endast får ske till beställaren etc. är inte behövligt.

Att begränsa tillgängligheten av alkohol genom att reglera detaljhandelsmonopolets öppettider eller genom att begränsa tiderna för servering av alkohol motiveras av tydliga folkhälsoskäl. Sett mot den bakgrunden skulle det i och för sig förefalla naturligt att även införa tidsbegränsningar för leverans av alkoholdrycker som kommer från e-handel. Frågan är dock om detta har någon praktisk effekt eller är sakligt motiverat. Den situation som träffas av regleringen är praktiskt sett främst när mer eller mindre självständiga fraktförare levererar gods inom ramen för sedvanlig transport- och leveransverksamhet. Det finns i sammanhanget anledning att påpeka att en förutsättning för att yrkesmässig leverans av alkohol till konsument ska vara tillåten är att alkoholen har förts in från utlandet i enlighet med 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen eller annars distribueras inom ramen för Systembolagets försöksverksamhet med hemleveranser av alkoholdrycker (se avsnitt 15.7). Den absoluta merparten av sådana leveranser av alkoholdrycker torde, på samma sätt som när det gäller andra varor, ske på vanlig kontorstid, eller i vart fall inom sådana ramar att de motsvarar detaljhandelsmonopolets öppettider.

Som vi redovisat i avsnitt 17.2 är det synnerligen tveksamt om en ordning som innebär att den enskilde beställaren själv hämtar en försändelse hos ett s.k. paketombud i exempelvis en närbutik är förenlig med alkohollagens regler. Tillsynsbestämmelserna behöver således inte innefatta en sådan situation. Härtill kommer att inköp av det slag som nu är aktuellt aldrig kan ske för spontan konsumtion utan måste beställas i förväg. Behovet att inskränka möjlig-

heten att leverera ter sig även ur den aspekten mindre angelägen än vid detaljhandel eller servering.

Sammantaget anser vi att det i sig inte finns skäl att, utöver vad som redan följer av alkohollagens regler, införa ytterligare restriktioner av nämnda slag för sådana leveranser av alkoholdrycker som nu är i fråga.

17.4 Hur ska tillsynen organiseras?

Vårt förslag: Statens folkhälsoinstitut ska ha det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner.

Den operativa tillsynen ska handhas inom den i dag befintliga organisationen för tillsyn av folkölsförsäljning, dvs. i praktiken av kommunerna.

Som närmare redogjorts för i avsnitt 14.1 har Statens folkhälsoinstitut (FHI) i dag, med vissa begränsningar, tillsyn över efterlevnaden av bl.a. alkohollagen och anslutande föreskrifter. Allmänt sett är det en fördel om det övergripande tillsynsansvaret för en lagstiftning samlas på en myndighet. FHI har också rimligen bäst förutsättningar att svara för en sådan samlad central tillsyn av alkohollagen. Vi anser därför att tillsynen över verksamhet som innefattar yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner bör falla under FHI:s övergripande ansvar.

Den operativa tillsynen över alkohollagens regler om ålderkontroll utövas i dag i praktiken av kommunerna (och i vissa fall även av polisen). Vi föreslår inte några avsteg från denna ordning, utan bedömer att den operativa tillsynen över yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner bör bedrivas på samma sätt som i dag gäller för den anmälningspliktiga detaljhandeln med folköl, dvs. i realiteten av kommunerna. Den gränsdragning mellan kommunerna och polisen som redan i dag finns för tillsyn av folkölsförsäljning sker formlöst. Det finns inte anledning att anta att den tillsyn som vårt förslag innebär kommer att lösas på något annat sätt. Gränserna för de enskilda kommunernas tillsyn behandlas närmare i avsnitt 17.5.2 och 17.7 nedan.

17.5 Hur ska tillsynsobjekten identifieras?

Vårt förslag: Den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska vara skyldig att anmäla verksamheten hos den kommun där näringsidkaren har sitt säte och, om säte saknas i landet, Stockholms kommun. Anmälningarna ska registreras hos Statens folkhälsoinstitut.

Statens folkhälsoinstitut ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska finnas i en sådan anmälan.

17.5.1 Införandet av en anmälningsskyldighet

En förutsättning för att tillsynsinsatser ska kunna riktas mot en viss verksamhet är att tillsynsmyndigheterna har kännedom om dess förekomst. Ett informationsansvar bör därför läggas på de näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner. Därmed inte sagt vilken lösning som är den lämpligaste för att få kontroll över de yrkesmässiga leveranserna av alkoholdrycker till privatpersoner – tillstånd i förening med en möjlighet till återkallelse av tillståndet eller en utökad anmälningsskyldighet i förening med bl.a. möjlighet att besluta om förbud mot verksamheten. Vi gör i denna del följande överväganden.

Ett tillståndskrav medför lika väl som en anmälningsskyldighet att kommunen får kontroll över de leveransverksamheter som finns och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter som kommunen behöver för att planera och utöva sin tillsyn. Ett tillståndssystem är dock mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem. Om inga särskilda krav uppställs för att få ett sådant tillstånd riskerar detta också att bli en ren formalitet. Så blev fallet t.ex. beträffande den tidigare tillståndsplikten för handel med öl, vilken avskaffades med införandet av alkohollagen (1994:1738) och ersattes av vissa i lagen uppställda krav i förening med anmälningsskyldighet (se prop. 1994/95:89 s. 72–74).

Vi anser att övervägande skäl talar för att, på motsvarande sätt som gäller vid t.ex. detaljhandel med folköl, införa en ordning med anmälningsskyldighet för verksamheter som innefattar yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner. Den föreslagna ordningen är i vissa avseenden ämnad att fungera på samma sätt som en tillståndsordning, eftersom en anmälan kommer att utgöra en

förutsättning för att få yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner. Detta bör komma till uttryck genom att en straffsanktion kopplas till kravet på anmälningsplikt (se avsnitt 17.7).

Förslaget i denna del syftar uteslutande till att skapa praktiska förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att bedriva tillsyn över leveranssituationen, inte minst för att kunna säkerställa att reglerna om ålderskontroll följs. I detta avseende saknar de föregående momenten i försäljningskedjan relevans.

Att tillskapa en ordning som innebär att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska vara skyldiga att anmäla verksamheten till en tillsynsmyndighet innebär givetvis en pålaga som kan anses betungande för näringsidkaren, även från ett EU-rättsligt perspektiv. Detsamma gäller vissa övriga inslag i den tillsynsreglering som vi föreslår (se t.ex. avsnitt 17.6.1 angående egenkontroll och avsnitt 17.6.4 angående skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål). Med hänsyn till de starka folkhälso-skäl som ligger till grund för alkohollagens reglering av tillgängligheten är det dock, på sätt som förslås, motiverat att säkerställa möjligheterna till tillsyn även på detta område.

Avslutningsvis kan tilläggas att det under vårt arbete från olika håll har framförts farhågor för att den föreslagna ordningen med anmälningskyldighet kan komma att utnyttjas i marknadsförings-syfte för att legitimera olika typer av e-handelsverksamheter vars laglighet är omstridd. Utifrån vad vi har funnit i vår kartläggning på marknadsföringsområdet lyfts inte sällan efterlevnaden av de skatterättsliga reglerna vid gränsöverskridande e-handel fram som en del i marknadsföringen från olika e-handelsaktörer. Farhågan att ytterligare administrativa förfaranden kring e-handel kan användas som ett argument för att skapa ytterligare legitimitet åt tveksamma förfaranden kan därför i och för sig inte bortses från. Som vi inledningsvis påpekat i avsnitt 17.2 gör sig dock vid en avvägning mellan å ena sidan dessa omständigheter och å andra sidan vikten av att samla information i syfte att kunna bedriva en fungerande tillsyn av leveranssituationen de senare intressena starkast gällande. Risken för en – som det får förstås – obefogad legitimitet är alltså i sig inte ett tillräckligt starkt skäl för att avstå från den föreslagna ordningen.

17.5.2 Hur ska anmälningarna hanteras?

Frågan är då vilken myndighet som bör hantera de anmälningar som den i föregående avsnitt föreslagna ordningen medför. En möjlig lösning skulle vara att placera ansvaret för hanteringen av anmälningsförfarandet till en central myndighet. Den myndighet som närmast skulle komma i fråga för denna uppgift är FHI, eftersom myndigheten redan i dag har till uppgift att på nationell nivå utöva tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och angränsande föreskrifter för att garantera att all försäljning av alkohol sker ansvarsfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs. En sådan lösning skulle förvisso innebära en centralisering och rationalisering av anmälningsförfarandet. Samtidigt framstår ordningen som mindre ändamålsenlig med hänsyn till FHI:s nuvarande tillsynsroll på alkoholområdet (se avsnitt 14.1).

Mycket talar för att den mest ändamålsenliga ordningen operativt vore att ålägga de aktörer som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker en skyldighet att anmäla verksamheten till den kommun där verksamheten faktiskt bedrivs. Det ligger emellertid i sakens natur att yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker i många fall inte är begränsade till en viss kommun. En sådan lösning skulle följaktligen innebära att flera av de transportörer som levererar alkoholdrycker skulle vara tvungna att göra ett flertal anmälningar (i vissa fall kanske en anmälan till varje svensk kommun). Eftersom leverans av alkoholdrycker till privatpersoner utgör en förhållandevis begränsad företeelse, i vart fall i dagsläget, framstår en sådan ordning som mer administrativt betungande än vad som kan anses rimligt.

Vi föreslår i stället en tredje lösning, som innebär att de aktörer som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker ska åläggas att anmäla verksamheten till den kommun där näringsidkaren har sitt säte och, om denne saknar säte i landet, Stockholms kommun. I sammanhanget kan nämnas att alkohollagen innehåller en motsvarande lösning när det gäller den administrativa hanteringen av tillstånd som avser servering av alkoholdrycker i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (se 8 kap. 1 § andra stycket AL).

Även den föreslagna lösningen är i och för sig förenad med vissa nackdelar, inte minst att tillsynsverksamheten riskerar att koncentreras till ett fåtal kommuner. Samtidigt innebär de regler som redan finns att kommunerna har möjlighet att med stöd av 9 kap. 6 § alkohollagen, träffa avtal med varandra i fråga om tillsynens bedriv-

ande. Sådana avtal kan givetvis slutas även för den tillsyn som nu föreslås. Därigenom skapas möjlighet för andra kommuner än den där näringsidkaren har sitt säte att vid behov utöva tillsyn över leveransverksamheten.

Därtill kommer att de yrkesmässiga leveranserna av alkohol-drycker inom överskådlig tid sannolikt kommer att utgöra en mycket begränsad del av kommunernas tillsynsverksamhet på alkohol-området. Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att denna lösning i dagsläget är den mest ändamålsenliga. En stor ökning av antalet tillsynsobjekt kan naturligtvis framöver komma att motivera en översyn av denna ordning.

Som redogjorts för i avsnitt 17.4 föreslår vi att FHI ges det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässig leverans av alkohol-drycker. Vi föreslår också att FHI ges i uppdrag att föra statistik över sådan verksamhet (se avsnitt 17.6). Mot denna bakgrund – och med hänsyn till att anmälningar annars kan komma att finnas spridda på ett oöverskådligt sätt – är det lämpligt att FHI också ges i uppdrag att föra ett nationellt register över de anmälningar som skickas in. För att FHI ska kunna fullgöra denna uppgift föreslår vi en ordning som innebär att kommunerna ska skicka kopior av mottagna anmälningar till FHI.

17.5.3 Anmälningarnas innehåll

I konsekvens med vad som anförts i föregående avsnitt måste en anmälan om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner ovillkorligen innehålla uppgift om den eller de kommuner där näringsidkaren avser bedriva den anmälningsskyldiga verksamheten. Därutöver behöver dessa naturligtvis innehålla en rad andra uppgifter för att tillsyn ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

FHI har i dag rätt att meddela föreskrifter när det gäller vilka uppgifter som ska finnas i bl.a. anmälningar hänförliga till detaljhandel med folköl, se 4 § första stycket 1 alkoholförordningen (2010:1636). I syfte att åstadkomma ett effektivt och enhetligt anmälningsförfarande även när det gäller yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner föreslår vi att FHI bemyndigas att på motsvarande sätt meddela närmare föreskrifter om innehållet i anmälningar hänförliga till sådan verksamhet.

17.6 Innehållet i tillsynen

Vårt förslag: En näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska vara skyldig att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över att verksamheten inte bedrivs i strid med förbuden mot att i vissa fall leverera alkoholdrycker.

För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program (egenkontrollprogram). Detta ska fogas till den anmälan som näringsidkaren ska göra till kommunen innan leveransverksamheten påbörjas.

Bestämmelser ska införas i alkohollagen som innebär att kommunen får genomföra kontrollköp för att kontrollera att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen.

Den som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker ska vara skyldig att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över verksamhet enligt alkohollagen.

Kommunen ska kunna ta ut en avgift för tillsynen av den som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker.

17.6.1 Egenkontroll

Efterlevnaden av alkohollagens föreslagna leveransbestämmelser förutsätter dels att tillsynsobjektet har nödvändig kunskap om det relevanta regelverket, dels att det har tillfredställande metoder för att själv uppmärksamma och åtgärda fel och brister. Vid t.ex. detaljhandel med folköl och servering av alkoholdrycker är tillsynsobjektet skyldigt att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen (se avsnitt 14.2.2). Krav på egenkontroll finns även på andra områden (se t.ex. 12 c § tobakslagen angående krav på egenkontroll vid försäljning av tobaksvaror). De folkhälsoskäl som motiverar ett krav på egenkontroll i de nu beskrivna situationerna gör sig självklart minst lika starkt gällande i en situation som gäller leverans av alkoholdrycker. Det är dessutom ett beprövat och verksamt instrument för såväl dialog som tillsyn. Ett motsvarande krav på egenkontroll bör enligt därför införas även för sådana aktörer som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner. Egenkontrollprogrammet blir ett centralt instrument i den kom-

munala tillsynen och bör bl.a. beskriva hur näringsidkaren (samt dennes personal om sådan finns) får information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som tillämpas vid leverans av alkoholdrycker till privatpersoner. När det gäller t.ex. tillsyn av försäljning av tobaksvaror har FHI tagit fram ett exempel på en anmälningsmall och på ett egenkontrollprogram. Dokumenten är avsedda att vara ett stöd och hjälp för kommunerna i deras tillsynsarbete. Även när det gäller utformningen av egenkontrollprogram för yrkesmässig leverans av alkoholdrycker framstår det som naturligt att FHI på motsvarande sätt bistår kommunerna med stöd och hjälp.

Genom att lämna in egenkontrollprogrammet till kommunen i samband med anmälan kan det fungera som underlag för en fortsatt tillsynskontakt. Kommunen får en möjlighet att redan inledningsvis upprätta en kontakt med och stödja näringsidkaren. För näringsidkaren kan egenkontrollprogrammet fungera som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska vara väl organiserad vad gäller utbildning, information etc. Det bör därför i lagtexten införas ett uttryckligt krav på att egenkontrollprogrammet ska fogas till anmälan. Ett motsvarande krav gäller i dag vid t.ex. anmälningspliktig försäljning av tobaksvaror (se 12 c § tredje stycket tobakslagen).

17.6.2 Kontrollköp

I rapporten Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel, Ds 2012:11, föreslås införandet av nya bestämmelser om kontrollköp vid tillsyn av detaljhandel med folköl och tobak samt försäljning av receptfria läkemedel i andra butiker än öppenvårdsapotek (förslaget behandlas närmare i avsnitt 14.2.3).

Tillsyn av verksamheter som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner bör primärt bedrivas genom kontroll av att det finns ett ändamålsenligt egenkontrollprogram. Samtidigt kan konstateras att förutsättningarna för att bedriva praktisk tillsyn över de föreslagna reglerna i många fall torde vara mycket begränsade. Sådana leveranser kan i praktiken ske när som helst och var som helst i riket och det är troligt att de inte sker med någon större återupprepningsfrekvens. Exempelvis spaningsinsatser torde därför i praktiken vara uteslutna.

Kontrollköp har i den ovan nämnda rapporten bedömts utgöra en effektiv och motiverad metod i tillsynsarbetet, inte minst som ett kommunikativt verktyg för att skapa en naturlig dialog med näringsidkaren och för att skapa opinion, men också som ett verktyg som i brist på alternativ får anses ändamålsenligt och acceptabelt ur rätts-säkerhetssynpunkt. Mot denna bakgrund – och då de faktiska möjligheterna att bedriva operativ tillsyn av yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner torde vara än mer begränsade än på de områden som föreslås i rapporten, dvs. detaljhandel av folköl, tobak och vissa receptfria läkemedel, föreslår vi att bestämmelser ska införas i alkohollagen som innebär att kommunen får genomföra kontrollköp för att kontrollera att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen. Det finns med andra ord minst lika starka skäl att införa kontrollköp som tillsyns-metod för e-handel av alkohol. Genomförs de förslag som läggs fram i rapporten bör alltså regleringen omfatta även e-handel. Skulle däremot förslagen inte leda till lagstiftning är det svårt att hävda att ändamålsskäl vid just e-handel väger så mycket tyngre än i övriga situationer att det finns anledning att självständigt införa kontrollköp som tillsynsmetod just här.

I rapporten föreslås en ordning där regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att utfärda detaljerade föreskrifter för att säkerställa att metoden tillämpas enhetligt och likformigt. Arbetsgruppen pekar ut FHI som den myndighet som – i samråd med Läkemedelsverket – bör utfärda föreskrifter. Vid ett genomförande av det förslaget finns det inte någon anledning att behandla kontrollköp för att säkerställa de regler som nu är aktuella på ett annorlunda sätt. Det rör sig således endast om en utvidgning av tillsynsobjekten och inte om någon skillnad vad avser sättet eller formerna för ett genomförande. Det är då ändamålsenligt att FHI:s uppdrag även omfattar kontrollköp vid e-handel.

17.6.3 Införandet av en skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål

FHI har bl.a. till uppgift att ansvara för insamling och statistik samt bearbetning av uppgifter som rör import, tillverkning och registrerad försäljning av spritdrycker, vin, starköl och öl. För att kunna fullgöra dessa uppgifter föreskrivs i 9 kap. 14 § alkohollagen bl.a.

att tillståndshavare, tillverkare, partihandlare och den som bedriver handel med teknisk sprit ska vara skyldiga att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över verksamhet enligt alkohollagen.

Med hänsyn till bl.a. de svårigheter som i dag föreligger att skapa en tillförlitlig bild av omfattningen av e-handeln med alkoholdrycker (se avsnitt 15.1.) framstår det som mycket angeläget att även aktörer som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska omfattas av en motsvarande informationsskyldighet. Det har från flera håll framförts farhågor om att verksamheten med e-handel är inne i ett mycket expansivt skede. Vad som framkommit under utredningens arbete ger visst stöd för dessa farhågor. I en sådan situation finns det särskilt starka skäl att få en samlad bild av omfattningen av verksamheten. FHI bör lämpligen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som aktörerna ska vara skyldiga att lämna för detta ändamål.

17.6.4 Införandet av en möjlighet till avgiftsuttag

Enligt 8 kap. 10 § tredje stycket alkohollagen får kommunen i dag ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl. En rimlig utgångspunkt är att all anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt alkohollagen bör behandlas likartat. Mot denna bakgrund – och då det enligt vår mening inte heller finns några bärande skäl mot en sådan ordning – föreslår vi att kommunerna ges rätt att ta ut avgift för tillsynen av yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner. Liksom vid tillståndspliktig alkoholserving eller anmälningspliktig folkölsförsäljning ska avgiften i dessa fall omfatta såväl anmälningsförfarandet som kostnaden för den löpande tillsynen.

17.7 Hur ska överträdelser av den föreslagna ordningen sanktioneras?

Vårt förslag: Den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner utan att dessförinnan ha anmält verksamheten till kommunen ska kunna dömas för olovlig dryckeshantering.

Kommunen ska ges möjlighet att förbjuda den som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker att fortsätta med verksamheten om alkohollagens bestämmelser inte följs eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning. Den som bryter mot förbudet ska kunna dömas till ansvar för olovlig dryckeshantering.

Som redogjorts för i avsnitt 4.2.3 bör en utgångspunkt vid utformningen av en tillsynsreglering vara att tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden. När en konstaterad brist är allvarlig bör verksamheten kunna förbjudas. När det föreligger klara skäl för att förbjuda en viss verksamhet, men där det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det föreligger särskilda skäl att underlåta detta, kan en lämplig form av ingripande vara att utfärda en varning.

Alkohollagens nuvarande bestämmelser om försäljning är utformade utifrån nämnda utgångspunkter. För det fall detaljhandel med eller servering av folköl föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, eller om bestämmelserna i alkohollagen inte följs, får sålunda kommunen i förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning (9 kap. 19 § första stycket AL). Ändamålsskäl talar med styrka för att även överträdelse inom ramen för de föreslagna anmälningspliktiga leveranserna av alkoholdrycker till privatpersoner bör kunna sanktioneras på samma sätt. De föreslagna reglerna skulle i annat fall riskera att bli uddlösa. Det föreslås sålunda att kommunen, för det fall bestämmelserna i alkohollagen inte följs vid yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner, ska ges rätt att förbjuda verksamheten, eller i mindre allvarliga fall, meddela en varning. Däremot torde sådan leveransverksamhet inte föranleda samma olägenheter i fråga om ordning och nykterhet på sätt som kan tänkas uppkomma vid alkoholförsäljning eller servering. Det bedöms därför som obehövt att ge kommunen särskilda sanktionsmöjligheter i det avseendet.

På motsvarande sätt som idag är fallet vid t.ex. detaljhandel med folköl bör befogenheten att avgöra ärenden som avser meddelande av sådana förbud inte kunna överlåtas till en annan kommun (jfr 9 kap. 6 § 5 AL). Det framstår i stället som rationellt att den kommun som mottagit anmälan, vilken utgör en förutsättning för verk-

samhetens bedrivande, också meddelar när sådana förutsättningar inte längre finns.

Alkohollagens straffbestämmelser om olovlig försäljning och olovlig dryckeshantering träffar i dag såväl situationen då en verksamhet bedrivs i strid med gällande anmälningsplikt som när de regler som är uppställda för verksamheten inte efterlevs (se t.ex. beträffande folköl 6 kap. 5 § och 11 kap. 3 och 9 §§ alkohollagen). För att på ett ändamålsenligt sätt kunna inskräpa vikten av tillsynsreglerna på e-handelsområdet menar vi att det är behövligt att utvidga det straffbelagda området till att på motsvarande sätt omfatta även dessa situationer. Den som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner i strid med ett meddelat förbud bör kunna dömas för olovlig dryckeshantering. Detsamma ska gälla om någon bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker utan att anmälningskravet överhuvudtaget är uppfyllt.

IV

Ikraftträdande, konsekvenser och
författningskommentar

18 Ikraftträdande

18.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna på marknadsföringsområdet ska träda ikraft den 1 januari 2014. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2014.

18.1.1 Lagändringarna på marknadsföringsområdet

Ett genomförande av vårt förslag i dessa delar kräver ändringar i alkohollagen, marknadsföringslagen och tobakslagen. Förslagen i den delen innebär inga nämnvärda organisatoriska förändringar och är inte heller på annat sätt omfattande. Det får anses angeläget att en mer effektiv tillsyn kommer till stånd och att Konsumentombudsmannen snarast möjligt får de ytterligare tillsynsverktyg som vi föreslår. Mot den bakgrunden bör lagändringarna i dessa delar träda i kraft den 1 januari 2014.

18.1.2 Övriga lagändringar

De övriga ändringar som här åsyftas hänför sig till våra förslag om tillskapande av en tillsynsreglering för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner. Ett genomförande av utredningens förslag i denna kräver ändringar i alkohollagen. Vi bedömer att de olika lagförslagen i denna del utgör delar av en helhet och att samtliga ändringar därför i första hand lämpligen bör träda i kraft samtidigt.

Lagförslagen innebär att tillsynsmyndigheterna får delvis nya uppgifter och att deras nuvarande tillsynsverksamhet måste anpassas och förberedas utifrån dessa. Som närmare utvecklats i

avsnitt 17.5.3 bör Statens folkhälsoinstitut inför ikraftträdandet utarbeta föreskrifter som närmare slår fast vilka uppgifter som en anmälan om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker ska innehålla. För att tillsynsmyndigheterna ska få tid för att anpassa sig till de nya reglerna och – för FHI:s del – att utfärda de föreskrifter som behövs, bör lagändringarna inte träda i kraft före den 1 juli 2014.

19 Konsekvensanalys

19.1 Kraven på redovisning av förslagens konsekvenser

I direktiven sägs beträffande konsekvensbeskrivning ingenting utöver att utredaren ska beakta de krav som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett utredningsbetänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting ska en finansiering föreslås (14 § kommittéförordningen).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen). En sådan konsekvensutredning ska innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,

- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen dessutom och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

19.2 Konsekvenser av utredningens förslag

19.2.1 Regleringen av yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner

Vi har konstaterat att det i dag rent faktiskt inte bedrivs någon tillsyn över e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker. Det är inte heller tydligt vilken eller vilka myndigheter som har ett ansvar för att sådan tillsyn bedrivs. Vi har bedömt att tillsynen måste inriktas mot leveranssituationen samt har föreslagit en rad åtgärder syftande till att skapa en fungerande tillsynsreglering. Förslagen i denna del kan sammanfattas enligt följande.

- Ett straffsanktionerat förbud mot att i vissa fall leverera alkoholdrycker samt krav på att vid leverans av sådana drycker förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder ska införas.
- En straffsanktionerad anmälningsskyldighet för aktörer som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska införas.
- Krav på egenkontroll för de aktörer som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner ska införas.
- Statens folkhälsoinstitut (FHI) ska ha det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker och att den operativa tillsynen ska i praktiken handhas av kommunerna.
- Kommunerna ska ges möjlighet att rikta administrativa sanktioner mot näringsidkare som inte följer bestämmelserna om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner.
- Kommunerna ska få använda kontrollköp som ett verktyg i tillsynsarbetet.

Under vårt arbete har inte annat framkommit än att e-handeln med alkoholdrycker fortfarande är ett förhållandevis begränsat fenomen. Systembolagets försöksverksamhet med hemleverans av alkoholdrycker bedrivs än så länge endast i begränsad omfattning och enligt vad vi har erfarit är antalet transportörer som till landet inför alkoholdrycker från gränsöverskridande e-handel mycket begränsat (uppskattningsvis 5–10 aktörer). Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma hur många aktörer som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker – och som sålunda kan komma att träffas av anmälningsskyldigheten och bli föremål för tillsyn – men med hänsyn till det anförda

saknas anledning att utgå från annat än att det kommer röra sig om ett mycket begränsat antal.

Konsekvenser för tillsynsorganisationen

Vårt förslag innebär att FHI får det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner och att den operativa tillsynen ska bedrivas inom ramen för övrig tillsyn av alkohollagen, dvs. med ett för länsstyrelserna övergripande ansvar och ett operativt ansvar som formellt delas av polisen och kommunerna men som i praktiken utövas av kommunerna.

Den tillsynsverksamhet som *FHI* bedriver består till stor del av statistikinsamling, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt rådgivning och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet. Förslaget innebär inte att några nya operativa tillsynsuppgifter läggs på FHI. Initialt kan den nya tillsynsregleringen förväntas medföra att FHI får en viktig stödjande och rådgivande funktion för den utvidgande tillsynsuppgift som läggs på länsstyrelserna och på kommunerna. Därtill föreslås att FHI får till uppgift att utforma föreskrifterna beträffande det närmare innehållet i de anmälningar som kommunerna får till uppgift att hantera. Den uppgiften är emellertid rimligen inte så omfattande. Förslagen innebär också att FHI får marginellt utökade statistikuppgifter. Inte heller detta torde vara av en omfattning att det tydligt motiverar ett resurstillskott.

Länsstyrelserna bedriver ingen operativ tillsynsverksamhet utan stöder och samverkar med kommunerna och övervakar att kommunerna sköter tillsynen på det sätt som alkohollagen förutsätter. Att kommunerna kommer att bedriva en ny typ av tillsyn innebär att länsstyrelsernas tillsynsfunktion utvidgas på motsvarande sätt. Länsstyrelsernas får sålunda till uppgift att bl.a. granska kommunernas hantering av anmälningar och egenkontrollprogram samt genomförda kontrollköp när de gäller de yrkesmässiga leveranserna av alkoholdrycker till privatpersoner. Länsstyrelserna kommer vidare att få en betydelsefull roll när det gäller att lämna information och råd till kommunerna om den nya regleringen. Dessa uppgifter ligger inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande uppgifter på alkoholområdet. Med hänsyn till vad som ovan anförts beträffande den förväntade omfattningen av denna tillsynsverksamhet framstår dock länsstyrelsernas utvidgade tillsynsfunktion som i sammanhanget

närmast försumbar. De ökade kostnader som förslaget i denna del innebär bör därför kunna rymmas inom länsstyrelsernas nuvarande anslag.

Den föreslagna ordningen innebär att *kommunerna* får till uppgift att granska den egenkontroll som tillsynsobjekten själva har att svara för. Kommunerna, som enligt förslaget även har att hantera anmälningarna från sådan verksamhet samt i övrigt bedriva tillsyn över reglerna om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker, får därmed en något utvidgad tillsynsuppgift jämfört med vad som gäller i dag.

Genom den föreslagna anmälningsskyldigheten får kommunerna kontroll över de leveransverksamheter som finns och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter som de behöver för att planera och utöva sin tillsyn. Anmälningsförfarandet kommer ovillkorligen att medföra visst administrativt merarbete. Alternativet till den föreslagna ordningen, ett tillståndsförfarande framstår dock som betydligt mer administrativt betungande och resurskrävande. Den föreslagna lösningen att knyta anmälningskyldigheten till den kommun där näringsidkaren har sitt säte, i stället till den kommun där verksamheten bedrivs, syftar också till att rationalisera anmälningsförfarandet och motverka att ett stort antal kommuner får parallell tillsyn över ett förhållandevis begränsat antal tillsynsobjekt.

I förhållande till antalet objekt som kommunerna i dag utöver tillsyn över på alkoholområdet framstår den ökning av antalet tillsynsobjekt som förslaget innebär som närmast försumbar. Den utökande tillsynsverksamheten bör i allt väsentligt kunna finansieras genom att kommunerna på motsvarande sätt som i dag gäller för exempelvis handel med folköl tar ut en tillsynsavgift. Eftersom dessa avgifter baseras på självkostnadsprincipen bör förslagen inte medföra några beaktansvärda kostnadsökningar för kommunerna.

Möjligheten att genomföra kontrollköp som en tillsynsmetod innebär inte att kommunernas tillsynsansvar utvidgas, utan endast att kommunerna får ytterligare ett verktyg för att möjliggöra en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Som närmare redogjorts för i avsnitt 17.6.2 förutsätter förslaget i denna del rimligen att den föreslagna lagstiftningen om genomförande av kontrollköp när det gäller detaljhandel med folköl, tobak och vissa receptfria läkemedel genomförs. Ett genomförande av vårt förslag skulle sålunda endast fordra en mindre anpassning av en redan befintlig kontrollköpsordning. Kostnaden för denna anpassning bör kunna rymmas inom till-

synsmyndigheternas nuvarande anslag. Förslaget i den delen medför därför i sig inga ökade kostnader.

Rättsväsendet

Vårt förslag innebär en delvis utvidgad kriminalisering. Vi föreslår sålunda att det ska vara brottsligt att yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner utan att först ha anmält försäljningen till kommunen eller att fortsätta att leverera sådana drycker i strid med ett av kommunen meddelat förbud. Härutöver tydliggörs att förbudet att lämna ut alkoholdrycker till den som inte har uppnått föreskriven ålder också gäller den som levererar alkoholdrycker.

Den kriminalisering som vi föreslår får troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt och liksom för övriga brott mot alkohollagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en låg nivå. Vi bedömer därför att den ökade kriminaliseringen inte leder till några nämnvärda arbetsbelastningar eller kostnadsökningar för rättsväsendet.

Verksamhetsutövarna

Förslagen innebär skärpta krav på de näringsidkare som i dag yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner. Dessa krav är motiverade utifrån ett folkhälsoperspektiv och syftar till att upprätthålla de krav som alkohollagen ställer. En bättre efterlevnad av alkohollagen är också ägnad att bidra till en sundare konkurrens inom den bransch som berörs.

19.2.2 De föreslagna förändringarna på marknadsföringsområdet

Vi har lämnat förslag på ett antal åtgärder som bedöms kunna bidra till en bättre fungerande och effektivare tillsyn av marknadsföringen av alkohol och tobak. Förslagen i denna del kan sammanfattas enligt följande.

- Det centrala tillsynsansvaret över bestämmelsen i 9 a § tobakslagen ska flyttas över från Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO) till FHI och den operativa tillsynen handhas av kommunerna.
- En löpande samrådsskyldighet ska införas för Konsumentverket och FHI.
- KO ska ges en utökad möjlighet att självständigt förbjuda en näringsidkare att fortsätta med en marknadsföringsåtgärd som strider mot marknadsföringsreglerna i tobakslagen respektive 7 kap. alkohollagen.
- Överträdelser av alkohollagens förbud mot att rikta alkoholmarknadsföringsåtgärder särskilt till, eller skilda, barn och ungdomar ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.
- Alkohollagens regler om annonseringsförbud för starkare alkohol drycker liksom krav på informationstexter ska utvidgas till att gälla vid annonsering i tidningar som ges ut på internet.

Konsumentverket/KO

Som vi redovisat i kapitel 11 är en av huvudinvändningarna mot hur tillsynen av marknadsföringen på området alkohol och tobak hittills genomförts att den verksamheten inte är prioriterad jämfört med många andra verksamheter på det marknadsrättsliga området.

Vi bedömer att en förutsättning för att de förslag som nu läggs fram ska ha någon effekt är att området också prioriteras politiskt och att Konsumentverket – genom regleringsbrev eller på annat sätt – får sådana signaler. En sådan prioritering är inte nödvändigtvis kostnadsdrivande i sig.

Det enskilda förslaget att flytta över det centrala tillsynsansvaret över bestämmelsen i 9 a § tobakslagen till FHI innebär, i vart fall formellt sett, en reduktion av Konsumentverket centrala tillsynsansvar på alkoholområdet. Såvitt vi har erfarit bedriver dock Konsumentverket i dag inte någon tillsyn i detta avseende, varför förslaget inte får några egentliga praktiska eller ekonomiska konsekvenser för Konsumentverkets verksamhet.

Införandet av en möjlighet för KO att självständigt meddela förbud innebär en effektivitetsvinst såtillvida att myndigheten i många fall inte kommer att behöva föra tidskrävande processer vid

Marknadsdomstolen. Samtidigt kan konstateras att KO i dag endast i begränsad omfattning för sådana processer när det gäller misstänkta överträdelser av bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen respektive 7 kap. alkohollagen. Inte desto mindre innebär förslaget att KO ges bättre förutsättningar att snabbt ingripa mot otillbörlig marknadsföring och förhoppningsvis kommer förslaget medföra att så sker i större utsträckning än hitintills. Vi bedömer dock sammantaget att förslaget som sådant inte kommer att medföra några ökade kostnader för Konsumentverket/KO.

Förslaget att införa en författningsreglerad löpande samrådsskyldighet för Konsumentverket och FHI syftar inte till att vara kostnadsdrivande, utan endast att formalisera och effektivisera de kontakter mellan myndigheterna som, enligt vad vi har erfarit, redan i dag förekommer i viss utsträckning. De eventuella merkostnader som förslaget eventuellt kan medföra, i vart fall på kort sikt, får antas vara försumbara och bedöms därför rymmas inom de nuvarande ekonomiska anslagen för respektive myndighet.

Övriga förslag bedöms inte få några konsekvenser av betydelse för Konsumentverket.

Statens folkhälsoinstitut

Förslaget att flytta över det centrala tillsynsansvaret för bestämmelsen i 9 a § tobakslagen till FHI innebär en marginell utvidgning av myndighetens nuvarande tillsynsansvar. Vidare kan konstateras att FHI sedan tidigare har centralt ansvar för tillsynen av övriga bestämmelser som avser tobaksförpackningars utformning. Det tillkommande tillsynsansvaret, som bedöms rymmas inom myndighetens nuvarande ekonomiska anslag, bör inte få några nämnvärda konsekvenser för FHI:s verksamhet.

Förslaget att införa en författningsreglerad löpande samrådsskyldighet för FHI och Konsumentverket har berörts ovan.

Övriga förslag bedöms inte få några konsekvenser av betydelse för FHI.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna bedriver ingen egen egentlig tillsynsverksamhet utan stöder och samverkar med kommunerna och övervakar att kommunerna sköter tillsynen på det sätt som alkohol- och tobakslagen förutsätter. Kommunernas nya inriktning för tillsynen av tobaksförpackningar innebär att länsstyrelsernas tillsynsfunktion utvidgas på motsvarande sätt. Länsstyrelsernas granskning kommer sålunda fortsättningsvis att även omfatta kommunernas tillsyn över bestämmelsen i 9 a § tobakslagen. Några betydande informationsinsatser från länsstyrelsernas sida bedöms dock inte nödvändiga med anledning av kommunernas nya inriktning av tillsynen. Den ökade arbetsbelastningen bedöms i detta avseende bli marginell och detsamma gäller den utökade granskningen av kommunernas tillsyn. Denna bör därför rymmas inom befintliga anslag.

Övriga förslag bedöms inte få några konsekvenser av betydelse för länsstyrelserna.

Kommunerna

Kommunerna, som enligt vårt förslag ska utöva omedelbar tillsyn över bestämmelsen i 9 a § tobakslagen, åläggs genom förslaget inte några nya tillsynsuppgifter, utan förslaget innebär endast en marginell justering av den tillsyn över tobaksförpackningar som kommunerna redan i dag bedriver på försäljningsställen. Vi bedömer att detta inte kommer att medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Övriga förslag bedöms få några konsekvenser av betydelse för kommunerna.

Rättsväsendet

Förslaget att ge KO en utökad möjlighet att självständigt kunna besluta om förbud och åläggandena i stället för att väcka talan vid Marknadsdomstolen bör typiskt sett leda till att antalet mål vid Marknadsdomstolen kommer att minska något, även om omfattningen av mål på det nu diskuterade området inte är stor historiskt sett.

Vidare innebär förslaget att de allmänna förvaltningsdomstolarna, som föreslås handlägga KO:s överklagade beslut, kommer att få en ny måltyp. Det är i dagsläget inte möjligt att uppskatta vare sig

hur många beslut som KO i detta avseende kommer att meddela, än mindre hur många av dessa som kommer att överklagas. Det saknas dock anledning att utgå från annat än att det kommer röra sig om ett mycket begränsat antal. En eventuell målökning måste, ställt i relation till de allmänna förvaltningsdomstolarnas totala mål-mängd, ses som försumbar. Detta torde gälla även om Konsumentverkets/KO:s verksamhet på detta område prioriteras på det sätt som har beskrivits ovan. Vi bedömer alltså att förslaget inte kommer att medföra några ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget att överträdelse av förbudet mot att rikta alkoholmarknadsföringsåtgärder särskilt till, eller skilda, barn och ungdomar ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift är främst avsett att ha en preventiv verkan. Därtill kommer att marknadsstörningsavgiften är en sällan använd sanktion. Förslaget bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för rättsväsendet.

Inte heller övriga förslag bedöms få några konsekvenser av betydelse för rättsväsendet.

19.2.3 Övrigt

Enligt vår uppfattning kommer våra förslag inte att innebära några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Våra förslag bedöms inte heller medföra några konsekvenser på de övriga områden som berörs i 15 § kommittéförordningen. Det finns med andra ord inga uppenbara konsekvenser av betydelse för den kommunala självstyrelsen utöver vad som tidigare redovisats, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Som konstaterats i avsnitt 17.2 innebär införandet av en anmälningsskyldighet för den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner, liksom krav på egenkontroll, en pålaga som kan anses betungande för den näringsidkare som omfattas av skyldigheten. Vi har dock bedömt att starka folkhälsoskäl motiverar den föreslagna ordningen och att de föreslagna åtgärderna inte är att bedöma som vare sig oproportionerliga eller diskriminerande. Vi bedömer att den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Inte desto mindre ska förslag till författningar som innehåller krav som påver-

kar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i det s.k. tjänstedirektivet¹ anmälas till Europeiska kommissionen samt övriga medlemsstater. Artiklarna 15.7 och 39.5 i tjänstedirektivet behandlar anmälningsskyldigheten av nya eller ändrade krav på tjänsteområdet. Enligt artikel 4.7 i tjänstedirektivet definieras krav som

[...] skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler för yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställs i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram ska inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv.

Anmälningsskyldigheten enligt artikel 15.7 och 39.5 i syftar till att säkerställa att nya eller förändrade krav för att bedriva tjänsteverksamhet som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning är förenliga med direktivets bestämmelser. Detta bedöms öka den rättsliga öppenheten och förutsebarheten för tjänsteföretagare.²

Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet aktualiseras vid införandet av nationella krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening (artikel 4.1 och 4.7).

Rent praktiskt går det till så att medlemsstaternas myndigheter översänder alla anmälningsskyldiga förslag till förändringar till kommissionen, som i sin tur underrättar övriga medlemsstater om de översända förslagen till nya eller förändrade krav som berörs av tjänstedirektivet. Inom tre månader från mottagandet av författningsförslag som rör den fria etableringsrätten ska kommissionen i enlighet med artikel 15.7 i direktivet bedöma om de nya kraven som föreslås från medlemsstaten i fråga är förenliga med EU-rätten. Vid behov kan kommissionen då fatta ett beslut om att begära att den aktuella medlemsstaten avstår från att anta de anmälda föreskrifterna eller upphäver dem.

Vårt förslag om att införa ett krav på att en näringsidkare inte får bedriva yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner utan att utan en föregående anmälan bör, liksom vissa andra krav förenade med denna anmälningsskyldighet, anses utgöra ett ”krav” i tjänstedirektivets mening. Förslaget påverkar dock inte etableringsrätten utan innebär att ett krav uppställs för att kunna tillhandahålla

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

² Kommissionens handbok om genomförandet av tjänstedirektivet, s. 56.

en viss tjänst (leverans av alkohol). Redan av detta skäl är artikel 15.7, som behandlar etableringsrätten, inte tillämplig i förevarande fall.

Däremot synes det föreligga en skyldighet för Sverige att, om förslaget genomförs, rapportera detta till kommissionen i enlighet med artikel 39.5. Nämnda artikel 39.5 handlar om "nationella krav vars tillämpning skulle kunna falla under artikel 16.1 tredje stycket och artikel 16.3 första meningen". Artikel 16 finns i kapitel IV som handlar om fri rörlighet för tjänster. Av artikel 16.1 tredje stycket följer att medlemsstater inte för tjänsteverksamhet får ställa [några] krav som inte respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Av artikel 16.3 första meningen framgår även att krav [endast] får ställas om det är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

Förutsatt att den föreslagna anmälningsskyldigheten för näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner utgör ett krav i tjänstedirektivets mening, vilket skulle kunna falla inom artikel 16, ska Kommissionen underrättas om detta enligt artikel 39.5.

I vissa fall uppställs även krav på anmälningsskyldighet till kommissionen enligt det s.k. anmälningsdirektivet³. Eftersom förslaget om anmälningsskyldighet för en näringsidkare som avser att yrkesmässigt leverera alkoholdrycker är inte kopplat till ett godkännande av varorna på sätt som föreskrivs i direktivet borde emellertid någon anmälningsskyldighet inte föreligga enligt direktivet.

Övriga förslag bedöms inte föranleda någon anmälningsskyldighet enligt nämnda direktiv.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

20 Författningskommentar

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

19 §

I paragrafens *första stycke* beskrivs den centrala ansvarsfördelningen när det gäller tillsynen över tobakslagens bestämmelser. Ändringen i punkten 2 c innebär att området för Statens folkhälsoinstituts (FHI:s) centrala tillsyn utvidgas till att även omfatta även texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken enligt 9 a §. I konsekvens härmed inskränks området för Konsumentombudsmannens (KO:s) centrala tillsyn i motsvarande mån, vilket framgår av ändringen i punkten 3. I sammanhanget kan noteras att den egentliga tillsynen i realiteten utövas av Konsumentverket, medan rätten att föra talan om ingripande otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen (se andra stycket nedan) formellt endast tillkommer KO.

Några ändringar har inte gjorts i paragrafens *andra stycke* som stadgar att marknadsföringslagen ska tillämpas vid KO:s tillsyn. Trots att KO, i enlighet med ändringarna i första stycket, inte längre ska utöva tillsyn över bestämmelsen i 9 a § kommer KO även fortsättningsvis vara oförhindrad att med stöd av marknadsföringslagen ingripa mot en marknadsföringsåtgärd som strider mot 9 a §. Detta eftersom en sådan åtgärd är att anse som otillbörlig vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (se 15 § tobakslagen).

De närmare skälen för vårt förslag i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.2. Se även kommentaren till 20 § tredje stycket angående den föreslagna möjligheten för KO att självständigt förbjuda marknadsföringsåtgärder som strider mot tobakslagens bestämmelser.

19 a §

I paragrafens *första stycke* beskrivs vilka myndigheter som har till uppgift att utöva omedelbar tillsyn över tobakslagen olika bestämmelser. Ändringen i punkten 2 b innebär att kommunens nuvarande tillsyn på försäljningsställen utsträcks till att avse samtliga aspekter av tobaksförpackningars utformning, dvs. även sådana som anges i 9 a §, vilka i dag faller under KO:s tillsyn.

Några ändringar har inte gjorts i paragrafens *andra stycke*. Det innebär att länsstyrelsernas tillsynsroll utsträcks till att korrespondera med kommunernas föreslagna tillsyn av 9 a §.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.2.

20 §

Paragrafens *första stycke* har justerats så att FHI:s möjligheter att meddela förelägganden och förbud korresponderar med det utvidgade centrala tillsynsansvar som införs genom ändringen i 19 § första stycket. FHI ges därigenom samma möjlighet att ingripa vid överträdelse av bestämmelsen i 9 a § som myndigheten i dag har när det gäller överträdelse av bl.a. bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 §.

Övriga ändringar i första och *andra stycket* är av redaktionell karaktär.

Tredje stycket, som är nytt, stadgar att KO, utan hinder av vad som sägs i 28 och 47 §§ marknadsföringslagen (2008:486) får meddela förbud som anges i 23 § den lagen och som behövs för att bestämmelserna i 14–14 b §§ ska följas.

Inledningsvis kan konstateras att KO:s möjlighet att ingripa med stöd av bestämmelsen i tredje stycket är begränsad till överträdelse av de bestämmelser över vilka KO utövar tillsyn enligt tobakslagen. Efter den föreslagna ändringen av 19 § första stycket 3 återfinns dessa bestämmelser i 14–14 b §§.

Genom den nya bestämmelsen i tredje stycket ges KO en utökad möjlighet att direkt agera mot otillbörlig marknadsföring. Till skillnad från den möjlighet som 28 § marknadsföringslagen i dag erbjuder KO att i vissa fall självständigt meddela förelägganden är giltigheten av de förbud och ålägganden som KO föreslås få meddela med stöd av förevarande bestämmelse inte villkorad av godkännande från den näringsidkare som föreläggandet riktar sig mot. Möjligheten att meddela sådana förbud och ålägganden är inte heller, till skillnad från vad som gäller i dag, begränsad till ”fall av mindre vikt”. Bestämmelsen

är dock fakultativ och innebär inte någon inskränkning av de möjligheter till ingripanden som KO har i dag enligt 47 § marknadsföringslagen. KO är sålunda även fortsättningsvis oförhindrad att väcka talan vid Marknadsdomstolen, t.ex. för det fall en marknadsföringsåtgärd aktualiserar frågor av prejudiciellt intresse.

Genom hänvisningen till 23 § marknadsföringslagen fastställs ramen för KO:s ingripandemöjligheter. Den förslagna ordningen innebär sålunda inte att KO ges rätt att tillgripa några administrativa sanktioner som inte redan förekommer i dag. Ändringen innebär i stället att KO inte längre måste få ett godkännande av den näringsidkare som förbudet riktar sig mot och att KO kan besluta självständigt. Förändringen möjliggör alltså snabbare ingripanden från KO:s sida.

Det tidigare tredje stycket har överförs oförändrat till paragrafens *fjärde stycke*. Även de förbud som KO föreslås få meddela med stöd av tredje stycket får alltså förenas med vite. I sammanhanget kan noteras att utformningen av vitesbestämmelsen i fjärde stycket skiljer något från vitesbestämmelsen i 26 § marknadsföringslagen som stadgar att förbud och ålägganden ska förenas med vite, om det inte av ”särskilda skäl är obehövligt”. Även om det inte kommer till direkt uttryck i lagtexten torde i de allra flesta fall föreligga en stark presumtion att förena även KO:s förbud enligt tredje stycket med vite.

I fråga om bestämmande av vitesbelopp och utdömande av sådana viten m.m. gäller lagen (1985:206) om viten. Det innebär att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet (se 3 § lagen om viten). Utgångspunkten är sålunda att vitet ska bestämmas till ett belopp som i det enskilda fallet kan förväntas få en handlingsdirigerande funktion. Vitet bör kunna bestämmas som löpande när det efter omständigheterna är lämpligt (se Marknadsdomstolens avgöranden MD 2001:16 och MD 2001:19, jfr MD 2009:38).

De närmare skälen för vårt förslag i denna del redovisas i avsnitt 11.4.1.

25 §

Genom ändringen i *andra stycket* införs en möjlighet att överklaga de förbud som KO föreslås få rätt att meddela enligt 20 § tredje stycket. Härigenom skapas en rätt till domstolsprövning av sådana

förbud som i dag som huvudregel förutsätter en föregående process i Marknadsdomstolen.

I enlighet med vad som i allmänhet gäller vid överklagande av myndighetsbeslut får KO:s beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning överensstämmer med vad som gäller vid överklagande av kommunernas, FHI:s och Arbetsmiljöverkets beslut som meddelats med stöd av tobakslagen.

Några ändringar har inte gjorts i andra stycket, vilket innebär att det vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 11.4.1

20.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

29 §

I 29 § beskrivs vilka former av överträdelse som kan medföra åläggande av marknadsstörningsavgift. Det är som huvudregel inte möjligt att ålägga marknadsstörningsavgift om en näringsidkare bryter mot kraven enligt särskild lag (prop. 2007/08:115 s 127). Undantagsvis kan dock även överträdelse av marknadsföringsbestämmelser i andra lagar sanktioneras med marknadsstörningsavgift. Undantagen räknas upp i paragrafens *andra stycke*. Genom ändringen i sjunde strecksatsen i detta stycke upptas 1 § andra stycket alkohollagen bland dessa undantag.

Ändringen korresponderar med det tillägg som samtidigt görs i 7 kap. 8 § alkohollagen och som syftar till att genomföra vårt förslag om en utvidgning av marknadsstörningsavgiftens tillämpningsområde. Vi hänvisar till kommentaren till den bestämmelsen.

20.3 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

3 kap.

7 §

Paragrafen uppställer förbud mot att sälja eller annars lämna ut alkohol drycker till personer som inte har uppnått föreskriven ålder. Genom tillägget i *första stycket* klargörs att förbudet ska gälla även

den som levererar alkoholdrycker. Ändringen syftar till att avhjälpa den begreppsmässiga utlämnandeproblematik som kan uppstå vid gränsöverskridande e-handel. Denna problematik har behandlats i avsnitt 17.3.3.

Förbudet hänför sig till leveranssituationen. Frågan om själva tillhandagåendet av alkoholdrycker i sig är tillåtet eller inte får bedömas mot bakgrund av Systembolagets ensamrätt att bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker enligt 5 kap. 2 § och tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 §.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.3.4.

8 §

Genom ändringarna klargörs att det nuvarande förbudet mot att i vissa i paragrafen närmare angivna fall sälja eller annars lämna ut alkoholdrycker, samt kravet på att förvissa sig om att vid utlämnande förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder ska gälla även för den som levererar alkoholdrycker. Motsvarande ändring görs i 3 kap. 7 § alkohollagen. Vi hänvisar till kommentaren för den paragrafen.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.3.5.

5 kap.

Med anledning av införandet av en ny bestämmelse om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner i 5 kap. 6 §, vilken inte endast tar sikte på leveranser av alkoholdrycker inom ramen för Systembolagets försöksverksamhet med alkoholdrycker, har *kapitelrubriken* ändrats till *Detaljhandel m.m.* Vidare har närmast före den nya bestämmelsen i 5 kap. 6 § införts en *ny rubrik*.

6 §

Paragrafen är ny.

I paragrafen behandlas de grundläggande förutsättningarna för att få bedriva yrkesmässig leverans av alkoholdrycker, liksom kraven på den som yrkesmässigt levererar sådana drycker. Med hänsyn till paragrafens systematiska placering i alkohollagens kapitel om detaljhandel kan redan inledningsvis påpekas att paragrafen inte endast träffar näringsidkare som levererar alkoholdrycker inom ramen för

Systembolagets pågående försöksverksamhet med hemleverans, utan även sådana näringsidkare som levererar alkoholdrycker som införts en enskild person i enlighet med 4 kap. 4 § andra stycket 7. Bestämmelsen reglerar uteslutande yrkesmässiga leveranser till privatpersoner i dessa fall, vilket markeras genom den nya rubriken (se ovan). Begreppet yrkesmässig leverans har sålunda en snävare innebörd än begreppet ”yrkesmässig befordran” i 4 kap. 4 § andra stycket 7 och tar sikte endast på det sista ledet i transportkedjan.

Regleringen syftar till att skapa förutsättningar för att säkerställa efterlevnaden av alkohollagens regler om ålderkontroll i samband med leveransen. Legitimiteten i sig av den föregående försäljningen och eventuella andra led i försäljningskedjan får sålunda bedömas utifrån andra bestämmelser.

I *första stycket* stadgas att en näringsidkare inte får leverera alkoholdrycker till privatpersoner utan att först ha anmält leveransverksamheten till den kommun där näringsidkaren har sitt säte eller, om sådant saknas, till Stockholms kommun. Den föreslagna ordningen, som kompletteras med en straffsanktion (se kommentaren till 11 kap. 9 §), innebär att anmälan utgör en ovillkorlig förutsättning för att få yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner.

Det förhållandet att anmälan ska göras till den kommun där näringsidkaren har sitt säte eller, om säte saknas i landet, till Stockholms kommun innebär att det i första hand är den kommun som mottar anmälan som har att utöva tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreslagna reglerna.

Den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 6 möjliggör även för andra kommuner där näringsidkaren bedriver verksamhet att vid behov träffa avtal med anmälningskommunen beträffande tillsynens bedrivande. En anmälan måste därför ovillkorligen innehålla uppgift om var den anmälda verksamheten är avsedd att bedrivas. FHI bör lämpligen ges rätt att, såsom vid t.ex. detaljhandel med folköl, få rätt att meddela närmare föreskrifter om innehållet i anmälningarna (se vidare kommentaren till 4 § alkoholförordningen).

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.5.

Enligt paragrafens *andra stycke* åligger det näringsidkaren att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över verksamheten och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Alkohollagen uppställer i dag motsvarande krav för den som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl 5 kap. 5 § fjärde stycket respektive 8 kap. 8 § fjärde stycket) samt den som bedriver alkohol-

servering på vissa särskilda boenden, (8 kap. 1 b § andra stycket). Liksom i dessa fall syftar egenkontrollprogrammen till att vara ett stöd för näringsidkaren att utforma verksamheten på ett sådant sätt att lagen kan följas. Upprättade egentillsynsprogram är också en hjälp för kommunen i dess tillsynsverksamhet. För näringsidkaren kan egenkontrollprogrammet fungera som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska vara väl organiserad vad gäller utbildning, information etc. (jfr prop. 2009/10:207 s. 16).

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.6.1.

Paragrafens *tredje stycke*, som har utformats med 12 c § tredje stycket tobakslagen som förlaga, stadgar en skyldighet för näringsidkaren att till en anmälan enligt första stycket foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Genom att egenkontrollprogrammet lämnas in till kommunen i samband med anmälan får kommunen en möjlighet att redan inledningsvis upprätta en kontakt med och stödja näringsidkaren. Egenkontrollprogrammet kan sålunda fungera som ett underlag för en fortsatt tillsynskontakt. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål. Vid underlåtenhet att meddela ändrade uppgifter kan tillsynsmyndigheten tillgripa administrativa sanktioner (se kommentaren till 9 kap. 19 § andra stycket). Däremot är underlåtenheten i sig inte straffsanktionerad (jfr 11 kap. 3 § andra stycket 4).

7 kap.

4 §

Paragrafen stadgar förbud mot användningen av 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, vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Genom införandet av ett nytt *andra stycke* utsträcks förbudet till att gälla även vid annonsering i samband med sådana databasöverföringar som beskrivs i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen. Eftersom avsikten med den föreslagna utvidgningen endast är att upphäva den i detta avseende nuvarande skillnaden mellan annonsering i tryckta medier och periodiska skrifter som publiceras på internet

framgår av paragrafens lydelse att det utvidgade förbudet endast träffar sådan information som tillhandahålls av redaktioner för periodiska skrifter. Annonser som tillhandahålls av andra aktörer faller alltså, oavsett i vilket medium annonseringen sker, även fortsättningsvis utanför förbudet. De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 11.5.

7 §

Paragrafen föreskriver krav på informationstexter vid marknadsföring genom 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.

Genom det nya *andra stycket* utvidgas paragrafens tillämpningsområde på motsvarande sätt som i 7 kap. 4 § alkohollagen. Vi hänvisar till kommentaren till den paragrafen. Se även kommentaren till 14 § alkoholförordningen.

Paragrafens tidigare andra stycke har överförts oförändrat till det nya *tredje stycket*.

8 §

I paragrafen behandlas de sanktioner som kan tillgripas vid överträdelser av de särskilda bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. Genom tillägget utvidgas tillämpningsområdet för marknadsstörningsavgiften till att omfatta även överträdelser av förbudet i 7 kap. 1 § andra stycket alkohollagen mot att rikta marknadsföring av alkoholdrycker särskilt till eller skildra barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år. Ett motsvarande tillägg görs samtidigt i 29 § andra stycket marknadsföringslagen.

De i paragrafen gjorda hänvisningarna har justerats med anledning av ändringarna i 7 kap. 7 §. Följaktligen ska även underlåtenhet att iaktta det föreslagna kravet på informationstext i en annons i en tidning som ges ut på internet anses vara otillbörlig mot konsumenter vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 11.4.2.

8 kap.*10 §*

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser som möjliggör för kommunerna att vid tillsynen av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningsskyldig detaljhandel med eller servering av folköl att ta ut en tillsynsavgift. Genom ändringen i *tredje stycket* ges kommunen rätt att ta ut en avgift för den tillsyn som kommunen föreslås få bedriva med stöd av 9 kap. 2 § alkohollagen av sådana yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner för vilka särskilda regler införs i 5 kap. 6 § alkohollagen. Rätten att ta ut avgift omfattar såväl anmälningförfarandet som kostnaden för den löpande tillsynen.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.6.4.

9 kap.*2 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och polismyndigheten tillsyn. Genom ändringen i *andra stycket* får nämnda myndigheter till uppgift att, utöver serveringsbestämmelserna och reglerna om detaljhandel med folköl, utöva tillsyn även över efterlevnaden av de bestämmelser som föreslås införas i 5 kap. 6 § om yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner.

Ändringen i första stycket får till följd att länsstyrelsernas tillsynsfunktion enligt 9 kap. 1 § andra stycket utvidgas på motsvarande sätt. Länsstyrelsernas får sålunda i uppgift att granska kommunernas hantering av anmälningar och egenkontrollprogram (se 5 kap. 6 §) samt genomförda kontrollköp (se 9 kap. 15 a §).

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.4.

3 §

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som ger KO utökade möjligheter att självständigt meddela förbud vid överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. Motsvarande bestämmelse när det gäller överträdelse av tobakslagens regler om marknadsföring införs i 20 § tredje stycket tobakslagen. Vi hänvisar till kommentaren för den bestämmelsen.

Även paragrafens *tredje stycke* är nytt. Stycket, som har utformats med 26 § marknadsföringslagen som förlaga, stadgar att ett förbud eller åläggande enligt andra stycket ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt. Även i de fall KO meddelar förbud eller ålägganden finns sålunda en stark presumtion för att förena dessa med vite.

6 §

I paragrafen regleras kommunernas möjlighet att genom avtal helt eller delvis överlåta författningsreglerade uppgifter till varandra. Bestämmelsen möjliggör sålunda samarbeten på kommunal nivå när det gäller tillsyn enligt alkohollagen. I vissa fall är emellertid möjligheten att överlåta befogenhet begränsad, bl.a. när det gäller rätten att meddela försäljningsförbud enligt 9 kap. 19 § i fråga om detaljhandel med eller servering av folköl (punkten 4).

Som närmare redogörs för i kommentaren till 9 kap. 19 § föreslår vi att tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att förbjuda en näringsidkare som inte följer alkohollagens bestämmelser om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner att fortsätta med verksamheten. I konsekvens härmed har *punkten 5* justerats så att även sådana beslut undantas från det område enligt vilket kommunernas uppgifter kan överlåtas.

7 §

I paragrafen har införts ett nytt tredje stycke som anger att en kommun som har mottagit en anmälan enligt 5 kap. 6 § första stycket ska skicka en kopia av anmälan till FHI. I konsekvens härmed ankommer det följaktligen också på kommunen att underätta FHI om sådana administrativa sanktioner som vidtas mot den näringsidkare som har gett in anmälan, t.ex. ett förbud (se kommentaren till 9 kap. 19 § andra stycket).

Skyldigheten för FHI att med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik framgår av 13 kap. 1 §. Se även kommentaren till 7 kap. 14 a §.

14 a §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndig-

heten ska kunna föra statistik över verksamhet enligt alkohollagen (se kommentaren till 9 kap. 7 § angående kommunernas informationsskyldighet).

FHI föreslås få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas för statistiska ändamål (se kommentaren till 4 § alkoholförordningen). Redan i dag har FHI rätt att enligt med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik (se 13 kap. 1 § AL). Den nya bestämmelsen innebär att FHI:s register, som i dagsläget får innehålla uppgifter om den som har serveringstillstånd, tillverkare av sprit- och alkoholdrycker, parti-handlare samt den som bedriver handel med teknisk sprit (se prop. 2009/10:125 s. 176), också måste få innehålla uppgifter om de näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.6.3.

15 a §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* stadgas att tillsynsmyndighet har rätt att genomföra kontrollköp för kontroll av att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 § första stycket. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten initierar en situation där myndig person med ungdomligt utseende försöker handla och testas om leverans medges eller vägras när ålderskontroll av testpersonen inte låter sig göras eftersom denne uppger sig sakna legitimationshandling. De som är utvalda att utföra kontrollköpen är över 20 år. Kontrollköpet ska således användas som en del i tillsynsmyndigheternas kontroll av förvissandekravet i 3 kap. 8 § tredje stycket vid yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner. Kontrollköpet syftar alltså inte till att kontrollera försäljningen eller andra led i försäljningskedjan, utan endast leveransen av alkoholdrycker till privatpersoner.

Befogenheten att utföra kontrollköp gäller samtliga de myndigheter som har att utöva tillsyn enligt alkohollagen. Formellt omfattar den således FHI, länsstyrelserna, kommunerna och polisen. Som utvecklats i avsnitt 17.4 är dock avsikten att den faktiska tillsynen gentemot näringsidkare primärt ska utövas av i kommunerna eftersom det är dessa som i praktiken kommer att ha förutsättningar att tillämpa bestämmelsen.

I paragrafens *andra stycke* stadgas att kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. I kontrollköpet som metod ligger att hela köpet måste genomföras utan att tillsynsmyndigheten ger sig till känna för att få någon effekt. Bestämmelsen ger alltså tillsynsmyndigheten rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som ombesörjer leveransen. Bestämmelsen föreskriver vidare att tillsynsmyndigheten snarast efter ett genomfört kontrollköp ska underrätta näringsidkaren om detta. Eftersom kontrollen endast genomförs gentemot den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner behöver följaktligen någon underrättelse inte ske till säljaren eller till de aktörer som eventuellt är inblandade i den föregående försäljnings- och transportkedjan. I kontrollköpet som metod ligger att tillsynsmyndigheten efter ett genomfört köp gör en individuell uppföljning mot den som åtgärden riktats mot, dvs. den näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner.

För att säkerställa en likformig tillämpning av reglerna om kontrollköp anges i *tredje stycket* att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

De närmare skälen för förslaget utvecklas i avsnitt 17.6.2.

19 §

Genom det nya *andra stycket* införs en möjlighet för tillsynsmyndigheten att genom administrativa sanktioner – förbud eller varning – ingripa mot en näringsidkare som inte följer alkohollagens bestämmelser om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker. Sanktionerna kan meddelas av den kommun till vilken anmälan av verksamheten har gjorts (se kommentaren till 5 kap. 6 § första stycket samt till 9 kap. 2 och 6 §§). Räckvidden av ett meddelat förbud är därmed inte geografiskt avgränsat till den eller de kommuner där de yrkesmässiga leveranserna rent faktiskt bedrivs.

Ett förbud träffar endast yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker. I den mån näringsidkaren bedriver även annan verksamhet eller levererar även andra varor än alkoholdrycker omfattas dessa verksamheter inte av förbudet.

Det tidigare *andra stycket* har flyttats till *tredje stycket*. Lagtexten har kompletterats med en hänvisning till det nya *andra stycket*. Vidare har lagtexten justerats så att vad som tidigare endast gällt för försäljningsförbud utsträcks till att gälla vid sådana förbud mot yrkesmässig leveransverksamhet som införs genom *andra stycket*.

Fjärde stycket motsvarar innehållsmässigt det tidigare tredje stycket. Som en konsekvens av införandet av det nya andra stycket har emellertid den i fjärde stycket gjorda hänvisningen justerats.

Av paragrafens *femte stycke*, som är nytt, framgår att det i första hand ankommer på den kommun där näringsidkaren har sitt säte att besluta om administrativa sanktioner enligt andra stycket vid överträdelse av lagens bestämmelser om yrkesmässig leverans av alkoholdrycker. Om näringsidkaren saknar säte i landet beslutar Stockholms kommun om sådana förelägganden. Sanktionsbestämmelsen korresponderar sålunda i detta avseende med den föreslagna anmälningsplikten enligt 5 kap. 6 § första stycket.

Beslut om förbud eller varning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (se 10 kap. 1 §). Överträdelse av ett förbud meddelat enligt andra stycket är straffsanktionerad (se ändringen i 11 kap. 9 § andra stycket).

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.7.

10 kap.

1 §

Genom ändringen införs en möjlighet att överklaga de förbud som KO föreslås få meddela enligt 9 kap. 3 § andra stycket. En motsvarande bestämmelse införs i 20 § tredje stycket tobakslagen. Vi hänvisar till kommentaren för den paragrafen.

11 kap.

9 §

Genom ändringen i *första stycket* kopplas en straffsanktion till de i 3 kap. 7 och 8 §§ föreslagna förbuden mot att i vissa närmare angivna fall leverera alkoholdrycker till privatpersoner. Det straffbara området överensstämmer därmed i detta avseende med vad som gäller vid försäljning eller utlämnande enligt nämnda bestämmelser. Den som fysiskt levererar alkoholdryckerna är personligt ansvarig.

I paragrafens *andra stycke* har hänvisningen i punkten 3 justerats som en följd av införandet av ett nytt andra stycke i 9 kap. 19 §. Genom punkten 4, som är ny, kopplas en straffsanktion till överträdelse av sådana förbud mot yrkesmässig leverans av alkohol-

drycker som tillsynsmyndigheten föreslås få meddela med stöd av 9 kap. 19 § andra stycket. Sådana förfaranden behandlas därmed straffrättsligt på samma sätt som t.ex. överträdelse av försäljningsförbud vid detaljhandel med folköl. Bestämmelsen innebär vidare att en näringsidkare som bedriver yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till konsumenter utan att ha iakttagit anmälningsskyldigheten i 5 kap. 6 § första stycket döms för olovlig dryckeshantering. I dessa fall träffar straffansvaret den som har ansvaret för att reglerna om anmälningsskyldighet och verksamhetsförbud följs. Punkten 5 motsvarar den tidigare punkten 4.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.5.1 och 17.7.

20.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut

3 a §

Genom paragrafen, som är ny, införs en skyldighet för FHI att löpande samråda med Konsumentverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Motsvarande skyldighet för Konsumentverket att samråda med FHI införs i 6 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Samrådsskyldigheten behandlas närmare i avsnitt 11.3.

20.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket

6 §

Genom paragrafen, som är ny, införs en skyldighet för Konsumentverket att löpande samråda med FHI på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Motsvarande skyldighet för FHI att samråda med Konsumentverket införs i 3 a § förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut. Vi hänvisar till kommentaren för den paragrafen.

20.6 Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

4 §

Paragrafen har till en början justerats så att FHI:s nuvarande möjlighet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan enligt 5 kap. 5 § samt 8 kap. 3, 4, 6 eller 7 § alkohollagen utsträcks till att också avse anmälningar avseende yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner enligt 6 kap. 6 § första stycket. Justeringen kommer till uttryck *punkten 1*.

De närmare skälen för förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 17.5.3.

Som framgår av kommentaren till 9 kap. 14 § har vi föreslagit att en skyldighet ska införas för den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över verksamheten. Genom ändringen i *punkten 5* utsträcks FHI:s nuvarande rätt att i vissa närmare angivna fall meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas för statistiska ändamål till att omfatta även verksamhet som innefattar yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner.

De närmare skälen för vårt förslag i denna del utvecklas i avsnitt 17.6.3.

14 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om den närmare utformningen av sådana informationstexter som, enligt 7 kap. 7 § första stycket alkohollagen, ska återges vid marknadsföring genom 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.

Vi har föreslagit att kravet på informationstexter ska utsträckas till att gälla även för annonsering i samband med sådana databasöverföringar som beskrivs i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (se kommentaren till 7 kap. 7 andra stycket alkohollagen). Eftersom föreskrifterna är utformade utifrån utgångspunkten att kravet på informationstexter endast gäller för tryckta medier föranleder utredningens förslag vissa tekniska anpassningar av den nuvarande terminologin. Ändringarna kommer till uttryck i *första stycket*.

Genom det nya *andra stycket* klargörs att det nuvarande kravet på att informationstexten ska täcka minst tjugo procent av annonsens

yta inte ska gälla vid annonsering i tidningar som ges ut på internet (i den mån dessa inte omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF). Därmed inte sagt att det i 7 kap. 7 § första stycket alkohollagen föreskrivna kravet på att alkoholannonser på ett ”tydligt sätt” ska återge en informationstext, ska efterges eller reduceras. Frågan om en enskild informationstext är tillräckligt tydlig bör, när det gäller annonsering i samband med sådana databasöverföringar som beskrivs i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, besvaras utifrån en mer nyanserad bedömning där informationstextens storlek bör vara en av flera faktorer att beakta.

De närmare skälen för vårt förslag i denna del utvecklas i avsnitt 11.5.

Särskilt yttrande

av experten *Malin Sandquist, chefsjurist Systembolaget AB*

Mitt särskilda yttrande avser utredningens förslag på tillsyn vid utlämning i samband med e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter (kapitel 17 och tillhörande författningsförslag).

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att den kommersiella e-handeln med alkoholdrycker till svenska konsumenter fortsätter att öka. Det finns enligt min uppfattning all anledning att anta att denna utveckling kommer att accelerera, om inte regelverket tydliggörs och en effektiv tillsyn bedrivs. Detta visar inte minst den undersökning som Systembolaget har låtit HUI Research genomföra och som omnämns i betänkandet.¹ Den förväntade utvecklingen är också kopplad till att det på detta område, som utredningen påtalar, förekommer marknadsföring som inte är förenlig med de svenska marknadsföringsreglerna. Jag menar att det här finns skäl att dra paralleller till utvecklingen på den svenska spelmarknaden med ett ökande antal oreglerade aktörer, där det på flera håll har ifrågasatts om det svenska spelmonopolet och den aktuella lagstiftningen står i proportion till sitt syfte att begränsa spelandet.²

En stor del av den kommersiella verksamhet kring svensk privatinförsel som bedrivs i dag är av en helt annan karaktär än den renodlade transporttjänst som prövades i den s.k. Rosengrendomen³,

¹ Carin Blom och Jonas Arnberg, Försäljning av alkohol på nätet, HUI Research.

² Se t.ex. Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid (2005:6), s. 87 f och Riksrevisionen, Staten på spelmarknaden – när man målen? (RIR 2012:15), s. 89 f.

³ Mål C-170/04, Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren.

som låg till grund för införandet av privatinförselundantaget i alkohollagen år 2008. Verksamheter kring privatinförsel i Sverige bedrivs istället många gånger på ett sätt som uppvisar påtagliga likheter med detaljhandel. Utredningen har konstaterat att det råder stor osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de verksamheter och affärsupplägg som förekommer på den svenska marknaden.

Jag instämmer huvudsakligen i utredningens beskrivning av de alkoholpolitiska och andra problem som är förknippade med den växande kommersiella e-handelsverksamheten. Jag instämmer också i slutsatsen att regelverket bör ses över. En sådan översyn är enligt min mening en förutsättning för att den svenska ansvarsfulla alkoholpolitiken ska kunna upprätthållas.

Tyvärr finner utredningen samtidigt att en översyn av regelverket inte ryms inom uppdraget. Min uppfattning är dock att för att säkerställa en effektiv tillsyn inom e-handel och hemleverans av alkoholdrycker måste det först klargöras vad som är tillåtet respektive otilåtet i förhållande till svensk lagstiftning som rör försäljning till konsument i Sverige, dvs. räckvidden av det s.k. privatinförselundantaget i 3 kap. 9 § första stycket jämfört med 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen. Jag menar att det är sannolikt att den rådande situationen med avsaknad av tillsyn och myndighetsingripanden delvis kan hänföras till de juridiska tolkningsproblem som dagens materiella regler ger upphov till. En grundläggande förutsättning för en effektiv och verkningfull tillsyn av e-handel och hemleverans med alkoholdrycker är att det finns ett tydligt regelverk.

Utredningen föreslår anmälningsskyldighet och tillsyn när det gäller enbart det sista ledet i e-handelsverksamheten, dvs. utlämnandet till konsument, utan att samtidigt klargöra var gränserna går för lagligheten i den kommersiella e-handelsverksamheten som sådan. Förslaget omhändertar därför inte huvudproblematiken med en växande kommersiell verksamhet som innebär både rättssäkerhetsproblem och riskerar att undergräva en av hörnstenarna i svensk alkoholpolitik, dvs. detaljhandelsmonopolet. Det betyder också att denna verksamhet även fortsättningsvis till stor del kommer att stå helt utan tillsyn.

Jag menar att förslaget dessutom innebär att tillsyn kan komma att bedrivas över verksamhet som, vid en senare prövning, i grunden kan visa sig vara olaglig. Detta innebär alltså en risk att olaglig alkoholhantering indirekt ges obefogad legitimitet. Här ska påpekas att det i realiteten ofta är samma aktör som agerar i flera led. Resultatet blir alltså att tillsynen riskerar att motverka sitt grundläggande syfte, dvs. att säkerställa regelefterlevnad. Uppgiften att bedriva den typen av tillsyn lär bli vanskelig för de tilltänkta tillsynsmyndigheterna, Folkhälsoinstitutet, länsstyrelserna och kommunerna. Förslaget kommer dock att välkomnas av de aktörer som redan i dag – såsom utredningen beskriver – söker legitimera en verksamhet vars laglighet är omstridd med formuleringar om att försäljningen är laglig eller med hänvisningar till att företaget är registrerat hos Skatteverket (trots att Skatteverket inte gör någon prövning eller utövar tillsyn av verksamheten utifrån reglerna i alkohollagen).

Jag anser också att förslaget innebär att möjligheten att långsiktigt upprätthålla detaljhandelsmonopolet både politiskt och EU-rättsligt påverkas negativt. Förslaget riskerar alltså att förstärka de alkoholpolitiska problem som redan finns med den nuvarande situationen. De allvarliga alkoholpolitiska konsekvenser som förslaget riskerar att få kan enligt min mening inte uppvägas av de eventuella fördelar som kortsiktigt skulle kunna nås med ett system för tillsyn över enbart det sista ledet i den verksamhet som de facto sker på den svenska marknaden. Ett förslag om tillsyn över enbart utlämningen av alkoholdrycker kan enligt min uppfattning endast baseras på ett tydliggörande av att de övriga leden av e-handeln som sker i Sverige inte är lagliga.

Det är beklagligt att utredningen inte har ansett att ett klagörande av det tillåtna området för alla led i e-handelskedjan kunnat ske inom uppdraget. I avsaknad av det arbetet borde utredningen enligt min uppfattning ha konstaterat att det med nuvarande uppdragsformulering inte går att fullgöra syftet med uppdraget och avstått från att lämna förslag om tillsyn.

Kommittédirektiv 2012:43

Tillsyn av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak samt tillsyn och ålderskontroll vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker

Beslut vid regeringssammanträde den 10 maj 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a.

- göra en kartläggning av omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenterna,
- kartlägga i vilken omfattning barn och ungdomar exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv (inklusive beställ-tv) samt klarlägga vilka metoder som används,
- mot bakgrund av den tekniska utvecklingen analysera förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler för marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, på hur den centrala tillsynen kan effektiviseras, och
- för samtliga aktörer som bedriver e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenterna utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenterna bör bedrivas och om ålderskontrollen behöver säkerställas och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas den 1 april 2013.

Nuvarande bestämmelser

Marknadsföring av alkoholdrycker och tobak

I kapitel 7 i alkohollagen (2010:1622) finns bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Enligt nuvarande bestämmelser ska särskild måttfullhet iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Den får inte heller rikta sig till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (7 kap. 1 §).

Kommersiella annonser för marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter är förbjudna i ljudradio- eller tv-program (7 kap. 3 §). Sedan 2003 är det i periodisk press tillåtet med kommersiella annonser för marknadsföring av alkoholdrycker med högst 15 volymprocent alkohol. För sådan annonsering gäller dock strikta marknadsföringsregler.

Bestämmelserna om marknadsföring av tobak finns i 14–15 §§ tobakslagen (1993:581). Som huvudregel är marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter förbjuden. Förbudet omfattar dock inte tryckta skrifter respektive överföringar eller tekniska upptagningar på vilka tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, inte marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning och inte heller kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.

Beträffande tobak har EU enats om långtgående begränsningar där huvudregeln i dag kan sägas vara ett totalförbud mot marknadsföring av tobak. När det gäller marknadsföring av alkoholdrycker skiljer sig förutsättningarna väsentligt. I flertalet länder inom EU regleras marknadsföringen främst inom vad som skulle kunna beskrivas som egenåtgärdsprogram. Viss gemenskapsrättslig minimireglering om alkoholreklam finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, det s.k. AV-direktivet, som i svensk lagstiftning genomförts i radio- och tv-lagen (2010:696), men i övrigt står det enskilda medlemsstater fritt att själva reglera alkoholreklamen.

Sverige har genom alkohollagen och radio- och tv-lagen utnyttjat möjligheten att ha strängare regler än vad som anges i AV-direktivet. I Sverige råder, utöver förbud enligt alkohollagen mot marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i radio- och tv-sändningar och beställ-tv, även förbud enligt radio- och tv-lagen mot produktplacering i tv och beställ-tv av alkoholdrycker samt sponsring i radio, tv och beställ-tv av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker (6 kap. 2 §, 7 kap. 2 §, 15 kap. 9 §). De svenska bestämmelserna gäller emellertid bara programföretag som är etablerade i Sverige (1 kap. 3 §). Det förekommer således marknadsföring av alkoholdrycker i vissa kanaler från utländska programföretag som ses av en svensk publik. När det gäller programföretag som lyder under en annan EES-stats jurisdiktion och vars sändningar kan tas emot i Sverige finns det, enligt AV-direktivets regler, som genomförts i 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen, en möjlighet för behörig svensk myndighet att kontakta behörig myndighet i den andra EES-staten och uppmana det sändande programföretaget att följa de svenska reglerna om förbud mot marknadsföring av alkohol.

Konsumentverket har tillsyn över marknadsföringslagen och tillsynsansvar för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. En handling som strider mot någon av de särskilda bestämmelser om marknadsföring som finns i alkohollagen och tobakslagen är otillbörlig enligt marknadsföringslagen. Därigenom blir marknadsföringslagens sanktionssystem tillämpligt. Av marknadsföringslagen framgår också att bestämmelserna om marknadsstörningsavgift kan användas vid brott mot marknadsföringsbestämmelserna i alkohol- och tobakslagen.

E-handel och hemleverans av alkoholdrycker

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen om att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker inskränktes den 1 juli 2008 på så sätt att detta förbud inte gäller vid sådan införsel som avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Enligt 4 kap. 4 § andra stycket punkt 7 är det därför tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkoholdrycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkes-

mässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Bakgrunden till att sådan införsel nu är tillåten är två domar från EU-domstolen, mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren och C-186/05 kommissionen mot Sverige. Av dessa domar framgår att det dåvarande svenska förbudet för privatpersoner mot att importera alkoholdrycker stred mot EU-rätten (förbudet mot kvantitativa importrestriktioner enligt EUF-fördraget).

De allmänna bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker i 3 kap. alkohollagen är tillämpliga, t.ex. att försäljning inte får ske till ungdomar under 20 år (3 kap. 7 §) och att alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal inte heller får förvaras i sådana lokaler eller tillhörande utrymmen (3 kap. 2 §).

Av 5 kap. 2 § framgår att endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Statens folkhälsoinstitut har tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Länsstyrelsen har tillsyn inom länet (9 kap. 1 §).

Flertalet straffbestämmelser kan bli tillämpliga enligt 11 kap. alkohollagen. Den som t.ex. uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § (t.ex. i större omfattning tillhandagår annan med att anskaffa alkoholdrycker) döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år (11 kap. 7 §).

Olovlig införsel av alkoholdrycker kan också vara straffbart enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

När en privatperson i Sverige för sitt eller sin familjs personliga bruk beställer alkoholvaror via internet och varorna transporteras hit från ett annat EU-land, ska svensk alkoholskatt alltid betalas för varorna. Svensk alkoholskatt ska dock inte betalas i det fall då privatpersonen själv transporterar varorna till Sverige om varorna är avsedda för privatpersonens egna eller hans familjs personliga bruk, s.k. resandeförsel.

Behovet av en översyn

Marknadsföringen av alkoholdrycker i medierna har ökat kraftigt de senaste åren. Beräkningar av reklaminvesteringar för alkoholdrycker i Sverige visar på en ökning från 369 miljoner kronor

år 2008 till 837 miljoner kronor år 2011 (varav ca hälften går till tv-reklam sänd från utlandet). Det innebär en ökning med ca 127 procent, vilket kan jämföras med reklaminvesteringarna för den totala marknaden som ökade med ca 22 procent mellan 2008 och 2011 (Sifos reklammätningar 6 februari 2012).

Marknadsföring via internet och sociala medier har också blivit ett allt vanligare inslag.

I studien Sociala medier – alkoholreklam i nya medier (IQ rapport 2010:2), gjord av IQ-initiativet, undersöktes alkoholreklam som svenska konsumenter har tillgång till via internet och mobiltelefoner med fokus på reklam som vänder sig till en ung målgrupp. Kartläggningen undersökte medier som t.ex. Facebook, Twitter, Youtube och olika mobilapplikationer och visade hur marknadsföring av alkoholdrycker i dessa medier sker på olika sätt och ofta riktas till en ung målgrupp.

När det gäller hur ungdomar påverkas av marknadsföring av alkoholdrycker har en sammanställning av forskningen gjorts på EU-nivå inom ramen för EU-kommissionens genomförande av EU:s alkoholstrategi. Resultatet presenteras i rapporten Scientific Opinion of Science Group of the European Alcohol and Health Forum (2009). Gruppen bestod av forskare valda av representanter från ett flertal EU-medlemsländer, representanter från de ekonomiska operatörerna och ideella organisationer. Sammanställningen Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescents Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies (2009) visar att det finns ett samband mellan exponering av marknadsföring av alkoholdrycker och ungas konsumtion av alkoholdrycker. Där konstateras att marknadsföring av alkoholdrycker har visats öka alkoholkonsumtionen hos de ungdomar som redan dricker alkohol och sänka debutåldern för att använda alkohol hos de ungdomar som ännu inte börjat dricka.

I dag finns ingen samstämmig bild av hur omfattande marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksprodukter i digitala medier är och vilka kanaler och metoder som används. En okontrollerad marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier riskerar emellertid att öka barns och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak.

Regeringen har därför tagit upp denna fråga i regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (prop. 2010/11:47), samt regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2011 där det konstateras

att det finns ett behov av en kartläggning för att få kunskap om omfattningen av marknadsföringen av alkohol och tobak via digitala medier, marknadsföringens effekter på konsumtionen och hur tillsynen kan bedrivas mer effektivt.

Under hösten 2011 höll Regeringskansliet (Socialdepartementet) två möten med myndigheter (Skatteverket, Tullverket, Statens folkhälsoinstitut, Konsumentverket och Länsstyrelsen i Södermanland) och organisationer (IQ-initiativet AB och Alkoholleverantörernas granskningsman) som har uppgifter inom områdena tillsyn, kontroll och marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksprodukter.

Statens folkhälsoinstitut, som har det centrala tillsynsansvaret för alkohol- och tobakslagstiftningen, och Konsumentverket, som har tillsyn över marknadsföringslagen och centralt tillsynsansvar för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak, förde fram att de har svårigheter att bedriva tillsyn på internet och att man delvis måste hitta nya metoder för att säkerställa att riktad marknadsföring kan fångas upp och granskas.

Konsumentverket och Alkoholleverantörernas granskningsman uttryckte även ett behov av förtydliganden av de regler som gäller för tillsynen av e-handeln och den marknadsföring av e-handel som förekommer direkt till konsument. Alkoholleverantörernas granskningsman framförde även näringsidkarnas önskemål om tydligare regler och bättre tillsyn eftersom de själva identifierat problem med näringsidkare som bryter mot näringens egna uppförandekoder.

Vid Socialdepartementets möten med ansvariga myndigheter framfördes vidare av Statens folkhälsoinstitut att myndigheten saknar möjligheter att utöva tillsyn över den e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument som vuxit upp under senare år. Kommunerna har inte heller något tillsynsansvar. Behovet av att kunna säkerställa ålderskontroll vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker var också en fråga som framfördes.

Uppdraget om tillsyn av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak samt om tillsyn och ålderskontroll vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter

Kartläggning av marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter

Det övergripande alkoholpolitiska målet är ett samhälle med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol (prop. 2010/11:47). Bestämmelserna i alkohollagen som begränsar möjligheten att marknadsföra alkoholdrycker är ett viktigt led i regeringens restriktiva alkoholpolitik.

Under de tre senaste åren har investeringarna i alkoholreklam mer än fördubblats och uppgick år 2011 till över 800 miljoner kronor. Den största delen av dessa reklaminvesteringar går till tv-reklam (utlandssänd tv) och annonser i dagspress. Konsumentverket har även påtalat att marknadsföring via internet har blivit allt vanligare.

Då omfattningen av marknadsföring av alkoholdrycker ökar och metoderna att marknadsföra alkoholdrycker utvecklas finns det anledning att göra en översyn av omfattningen, inriktningen och formerna för marknadsföring av alkoholdrycker, med fokus på digitala medier.

Med digitala medier avses internetbaserade medietjänster och andra nätverksbaserade medietjänster. Medietjänster inom mobiltelefoni där man t.ex. använder applikationer är en typ av nätverksbaserade medietjänster.

Utredaren ska

- göra en kartläggning av omfattningen, inriktningen och formerna av sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter,
- analysera om det finns några brister i tillämpning eller regelverk när det gäller marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter, och vid behov och utan att inskränka de möjligheter att marknadsföra alkoholdrycker som nuvarande bestämmelser ger, lämna nödvändiga förslag, inklusive förslag till ändring i alkohollagen.

Kartläggning av barn och ungdomars exponering för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier

När det gäller de totala reklaminvesteringarna i Sverige ökar investeringar i internetreklam inklusive mobilreklam. Investeringarna för marknadsföring i internetmediet var år 2010 större än i tv-mediet (uppgifter från Institutet för Reklam- och Mediestatistik). I Sverige är marknadsföring via mobiltelefon fortfarande av förhållandevis blygsam omfattning i förhållande till dagstidningar, tv och internet, men den är en reklambärare som växer. När det gäller olika mediers närhet till olika grupper i befolkningen har internetmediet i dag störst räckvidd i gruppen 15–19-åringar.

Av de unga i åldern 16–25 år är idag 95 procent medlemmar i sociala nätverk på internet (Svenskarna och Internet 2011). Marknadsföring via internet och sociala medier som Facebook, innebär att barn och ungdomar riskerar att exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak i allt större utsträckning.

I studien Alkoholreklamens framväxt (IQ rapport 2012:1) gjord av IQ-initiativet har den senaste tidens utveckling av alkoholreklamen undersökts. När det gäller marknadsföring av alkoholdrycker i sociala medier som t.ex. Facebook konstateras bland annat i rapporten att det kan vara svårt för användare att avgöra om en Facebooksida är ett varumärkes officiella eller om den har skapats av utomstående.

Marknadsföring av alkoholdrycker får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Även om företag som marknadsför alkoholdrycker oftast har viss information om åldersfrågan på sina officiella Facebooksidor eller Twitterkonton för att undvika att barn och ungdomar exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker, sker i praktiken ingen kontroll av besökarna (IQ rapport 2012:1).

Inom ramen för det nationella samarbetet inom området för alkohol-, narkotika, dopning och tobak (ANDT-området) har Konsumentverket påtalat att marknadsföring via internet och tv som sänds från ett annat EU-land ökat kraftigt och att inriktningen mot unga konsumenter blivit allt vanligare.

Det är särskilt angeläget att skydda barn och ungdomar från marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. Därför behövs ökad kunskap om omfattning och metoder av sådan marknadsföring via digitala medier.

Utredaren ska

- kartlägga i vilken omfattning barn och ungdomar exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv (inklusive beställ-tv) samt klargöra vilka metoder som används. Av redovisningen ska det även framgå vilka skillnader som finns mellan könen när det gäller exponering och om olika marknadsföringsmetoder väljs beroende på om målgruppen är unga män eller unga kvinnor,
- vid behov, utan att inskränka barns och ungdomars möjlighet att använda sig av digitala medier, lämna förslag på åtgärder som minskar risken för att barn och ungdomar exponeras för lagstridig marknadsföring av alkoholdrycker via digitala medier, inklusive åtgärder som kan genomföras av branschen i form av självreglering.

Tillsynen av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak

Konsumentverket har i rapporten Tillsynsinsatser på alkohol- och tobaksområdet (Konsumentverkets rapport 2010:23) framfört att reklam av alkoholdrycker och tobak på internet bör granskas.

Framtida tillsynsinsatser på alkohol- och tobaksområdet kommer enligt Konsumentverket bland annat att inrikta sig mot marknadsföringen av alkoholdrycker i tv och beställ-tv, internet (e-handel, bloggar, sociala medier, nyhetssidor, e-post) samt mobiltelefoner via t.ex. mobilapplikationer (Konsumentverkets rapport 2011:15). Konsumentverket har emellertid pekat på svårigheter att bedriva tillsyn på bl.a. internet och konstaterar att man delvis måste hitta nya metoder för att säkerställa att riktad marknadsföring kan fångas upp och granskas.

Konsumentverket får in anmälningar från enskilda, berörda näringsidkare och kommunala och regionala tillsynsenheter men bedriver även egen omvärldsbevakning. Det digitala spektrumet är stort och den marknadsföring som sker är väldigt flyktig och kan snabbt försvinna.

Förutom de tekniska problem det kan innebära att bedriva tillsyn av marknadsföring via digitala medier är den marknadsföring som sker via nya former av medier ofta gränsöverskridande. Det gör den svår att kontrollera med nationella lagar och regler.

När det gäller alkoholdrycker har Sveriges Bryggerier, Sprit & Vinleverantörsföreningen och Sveriges Annonsörer antagit en gemensam rekommendation för reklam på den svenska marknaden av alkoholhaltiga drycker och lättdrycker. Syftet med rekommendationen är att vägleda i marknadsföringsfrågor och uppmuntra alkoholbranschen att följa de regler som finns.

För att bevaka hur företag informerar om och marknadsför alkoholhaltiga drycker i Sverige har Sveriges Bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen inrättat Alkoholleverantörernas granskningsman (AGM). Om ett företag bryter mot de rekommendationer och lagar som finns för reklam för alkohol- och lättdrycker, har AGM rätt att i beslut fälla företaget och offentliggöra beslutet.

Det finns anledning att se över möjligheterna att effektivisera tillsynen av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak.

Utredaren ska

- mot bakgrund av den tekniska utvecklingen analysera förutsättningarna för att bedriva central tillsyn av gällande regler för marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, på hur den centrala tillsynen kan effektiviseras.

Tillsyn och ålderskontroll i samband med e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter

Genom en ändring i alkohollagen (prop. 2007/08:119) den 1 juli 2008 blev det tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkoholdrycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

I samband med att denna typ av privatinförsel möjliggjordes angavs det i propositionen Alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning (prop. 2007/08:119) att regeringen avsåg att följa utvecklingen noga och inte tveka att vidta åtgärder om utvecklingen visar att det behövs.

I propositionen En ny alkohollag (prop. 2009/2010:125) konstaterades det att den typ av privatinförsel som möjliggjordes genom lagändring den 1 juli 2008 vid denna tidpunkt stod för en mycket liten del av den totala alkoholkonsumtionen. Konsekvenserna för folkhälsan ansågs därför mycket begränsade. Det angavs dock att det fanns anledning att följa utvecklingen.

Sedan möjligheten till privatinförsel infördes har ett flertal olika aktörer etablerat sig på den svenska marknaden och de erbjuder nu olika möjligheter för svenska konsumenter att beställa alkoholdrycker via hemsidor på internet och få leverans direkt hem till dörren eller till olika utlämningsställen. Antalet verksamma aktörer i Sverige som registrerat sig vid Skatteverket som distansförsäljare, och som ska betala svensk alkoholskatt och moms, var vid årsskiftet 2011/2012 ca 70 stycken. Vid årsskiftet 2008/2009 var de ca 15 stycken. Därutöver finns det ett antal försäljare av alkoholdrycker på internet som inte registrerat sig hos Skatteverket för att betala skatt.

Dessa aktörer marknadsför sig på olika sätt i medier och via direktreklam till hemmen. I några fall har livsmedelshandlare annonserat om möjligheten att handla alkoholdrycker via internet och hämta ut alkoholdryckerna i butiken i samband med att man handlar mat.

De ansvariga tillsynsmyndigheterna på alkoholområdet har påtalat att det finns en risk att, om en ändamålsenlig tillsyn inte kan göras, en ökning av e-handeln av alkoholdrycker kan resultera i oklarheter när det gäller gränsdragningen mot det svenska detaljhandelsmonopolet. Vissa aktörers marknadsföring av sin verksamhet med e-handel och hemleverans av alkoholdrycker kan ta sig uttryck som ger intryck av att det är fråga om detaljhandel med alkoholdrycker, t.ex. "Din vinbutik på nätet".

När det gäller den växande marknaden av e-handelsföretag som förmedlar hemtransport av alkoholdrycker från ett annat land inom EES-området saknas i dag bestämmelser om tillsyn i alkohollagen. Kommunen och polismyndigheten har ingen tillsyn över efterlevnaden när det gäller sådana aktörer. Det finns inte heller några möjligheter att vidta administrativa sanktioner mot sådana e-handelsföretag.

Det är angeläget att frågan om tillsyn över e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter utreds för att säkerställa en fungerande tillsyn och för att kunna ingripa mot förfaranden som strider mot dagens bestämmelser.

När det gäller ålderskontroll vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker så konstaterade regeringen i proposition 2007/08:119 att det i 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen för övriga införselsituationer för privata ändamål och vid vilka det för rätten till införsel fordras att man fyllt 20 år, saknas uttryckligt förbud mot utlämnande liksom krav på ålderskontroll. Flera remissinstanser

påtalade att utredningens förslag i denna del kunde innebära en rad problem vid tillämpningen av de föreslagna reglerna. Det handlade bl.a. om ålderskontroll och avsaknad av reglering om vad som ska ske med varor som efter företagen ålderskontroll inte kan lämnas ut. Regeringen konstaterade att dessa problem accentueras mot bakgrund av att den bakomliggande köpetransaktionen innefattar parter i ett internationellt avtal med köpare och säljare i olika länder. Regeringen ansåg dock att det befintliga straffrättsliga regelverket i erforderlig grad tillgodosåg behovet av skydd för unga mot alkoholens skadeverkningar. I den mån regelverket var i behov av översyn lämnades det för att ytterligare bedömas och övervägas av Alkohollagsutredningen. Regeringen anförde vidare att man avsåg följa utvecklingen på området och att inte tveka att vidta åtgärder om utvecklingen visar att så behövs.

Förutsättningarna för e-handel inom EU utvecklas i takt med EU-kommissionens och medlemsländernas fortsatta strävan mot en digital inre marknad. EU-kommissionen presenterade den aktuella strategin i meddelandet Samstämmiga ramar för att öka tilltron till en inre e-marknad för e-handel och nättjänster KOM(2011) 942. Meddelandet anmäler att gällande regler för e-handel kan komma att förändras. Utöver dessa förändringar inom EU sker också ett arbete att utveckla formerna för elektronisk identifiering och signering (KOM(2010) 245). Det är viktigt att utredningens arbete sker med kännedom om dessa utvecklingsfronter.

Behovet av att se över frågan om ålderskontroll vid hemleverans av alkoholdrycker påtalades under hösten 2011 då Regeringskansliet (Socialdepartementet) höll två möten med de myndigheter och organisationer som har uppgifter inom områdena tillsyn, kontroll och marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksprodukter (se även s. 6). Det är därför angeläget att även frågan om ålderskontroll ses över.

Utredaren ska

- för samtliga aktörer som bedriver e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter bör bedrivas och om ålderskontrollen behöver säkerställas,
- lämna nödvändiga författningsförslag om hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter ska bedrivas och hur ålderskontrollen ska säkerställas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda departement, myndigheter och organisationer. Utredaren bör ta del av internationella erfarenheter på området tillsyn över marknadsföring av alkohol och tobak och i förekommande fall redogöra för dessa. När det gäller e-handel och hemleverans av alkoholdrycker kan det finnas anledning att ta del av erfarenheterna från övriga EU- och EES-länder.

Utredaren ska beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska i övrigt redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med vad som följer av 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:132

**Tilläggsdirektiv till
Utredningen om tillsyn av marknadsföring av
alkoholdrycker och tobak samt tillsyn och ålderskontroll
vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker
(S 2012:04)**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 maj 2012 kommittédirektiv om tillsyn av marknadsföring av alkoholdrycker och tobak samt tillsyn och ålderskontroll vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (dir. 2012:43). Uppdraget skulle redovisas senast den 1 april 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2013.

(Socialdepartementet)



Marknadsföring av alkoholdrycker

Regeringskansliet

- **Teknisk beskrivning**
 - Bakgrund och syfte
 - Målgrupp, urval och metod
 - Länshänvisning
 - Resultatredovisning och bilagor
- **Resultat**
- **Markörs kommentarer och sammanfattning**

Bakgrund och syfte

- Marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat i omfattning de senaste åren och blivit ett allt vanligare inslag i sociala medier och på Internet. Samtidigt har det framkommit att Statens folkhälsoinstitut som är tillsynsansvarig för alkohol- och tobakslagstiftningen och Konsumentverket som har tillsynsansvar över marknadsföring av alkoholdrycker och tobak har svårigheter att bedriva tillsyn på Internet och att nya metoder delvis behövs inom området.
- Undersökningen syfte är därmed;
 - Kartlägga hur allmänheten upplever omfattningen av alkoholreklam.
 - Ta reda på vilka kanaler som sprider alkoholreklamen.
 - Undersöka i vilken utsträckning allmänheten erbjuds att köpa alkoholdrycker på distans, exempelvis genom Internet eller postorder och se vilka företag som förmedlar dessa tjänster.
 - Se om det finns demografiska skillnader.

Målgrupp, urval och metod

- **Målgrupp;** Undersökningens målgrupp är allmänheten i åldern 16–65 år.
- **Urval;** Urvalet är ett slumpmässigt urval på nationell nivå med allmänheten i åldern 16–65 år.
- **Metod;** Undersökningen har genomförts med hjälp av telefonintervjuer. Fältarbetet har genomförts under vecka 7–10, 2013. Intervjupersonerna har haft möjlighet att boka en tid för intervju då någon ur intervjuarkåren har ringt upp. Telefonintervjuerna har administrerats och registrerats i CATI-/WAPI-verktyget NEBU som i nästa steg är helt kompatibelt med statistikbearbetningsprogrammet SPSS för att minimera handpåläggning. Totalt genomfördes 1 000 intervjuer.

Läshänvisning

- Då urvalsmetoden som använts var ett ersättningsurval har resultaten viktats utifrån ålder och kön på nationell nivå. Orsaken till att resultaten viktas är att det vanligtvis finns en högre svarsvilja hos kvinnor och äldre personer. Då tre respondenter vägrade ange ålder och en person var äldre än målgruppens eftersökta åldersspann redovisas inte dessa svar i denna rapport viktade resultat. För oviktade totalresultat hänvisas till tabellbilagan.
- För de frågor där respondenterna själva fått förtydliga sina svar (öppna svar) kommer endast utmärkande eller frekventa svar att redovisas i denna rapport. För fullständiga svar hänvisas till bilaga 2.
- För de påståenden som bedömts på en femgradig skala utifrån instämmandegrad kommer alternativ ett (1) och två (2) klassificeras som ej instämmande, alternativ (3) ses som ett neutralt svar och alternativ fyra (4) och fem (5) kommer klassificeras som instämmande svar.
- Maskinella avrundningar förekommer.

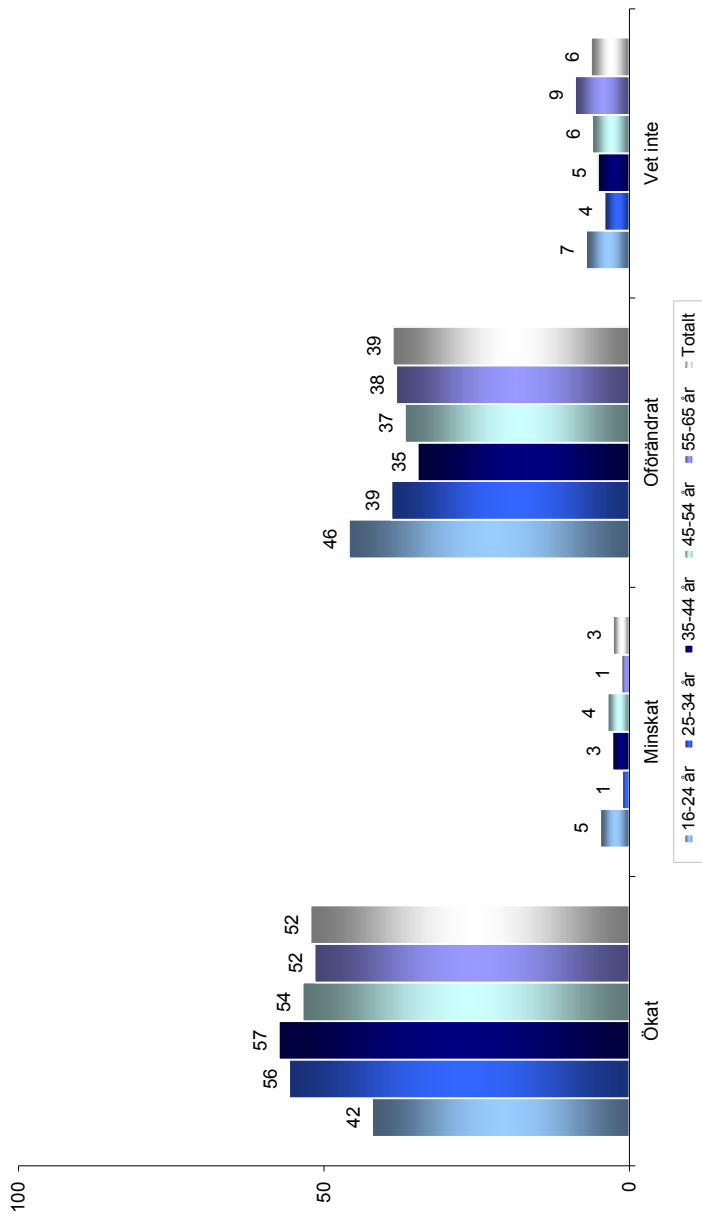
Resultatredovisning och bilagor

- **Resultatredovisning;** Resultaten i denna rapport kommer redovisas på totalnivå och med brytning på åldersgrupper. För fler resultatbrytningar hänvisas till tabellbilagan samt till brytrapporterna.
- **Bilagor;**
 - Bilaga 1 – Enkäten
 - Bilaga 2 – Öppna svar
 - Bilaga 3 – Tabellbilaga med brytningar på län, inkomst, kön, ortsstorlek, ålder, utbildningsnivå samt viktade och oviktade totalresultat.
- **Brytrapporter**
 - Brytrapport 1 – Brytning på utbildningsnivå
 - Brytrapport 2 – Brytning efter storlek på boendeort

Alkoholreklam

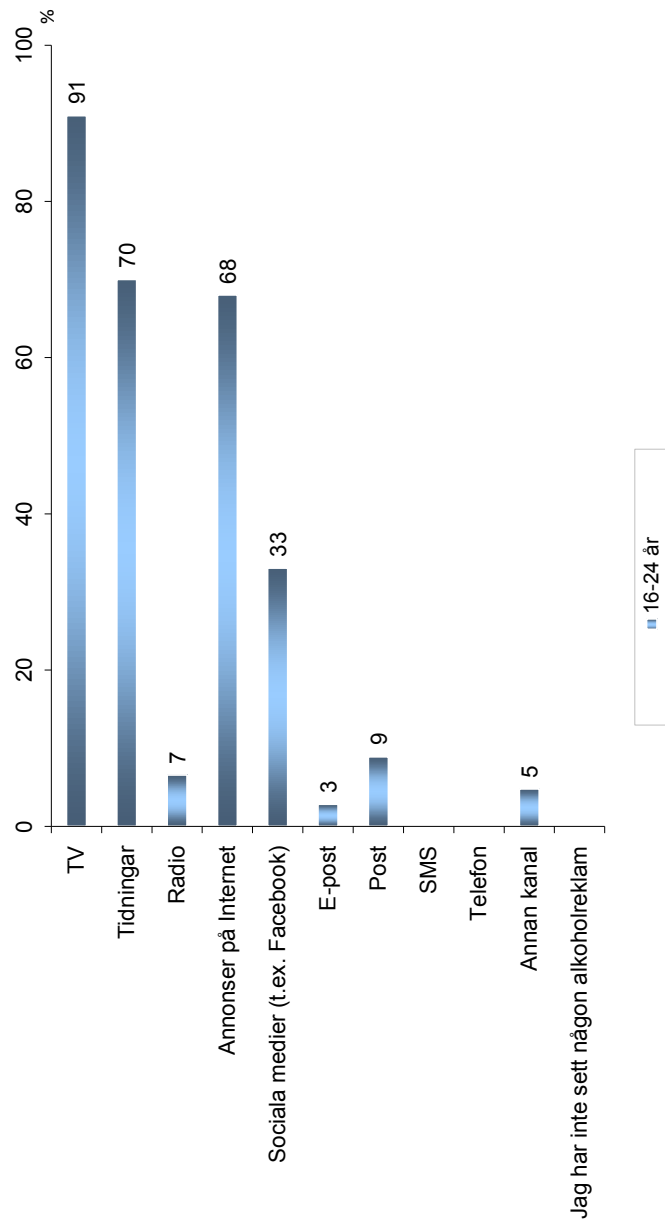
Tycker du att reklamen för alkohol under de senaste åren har:

Bastal: 996



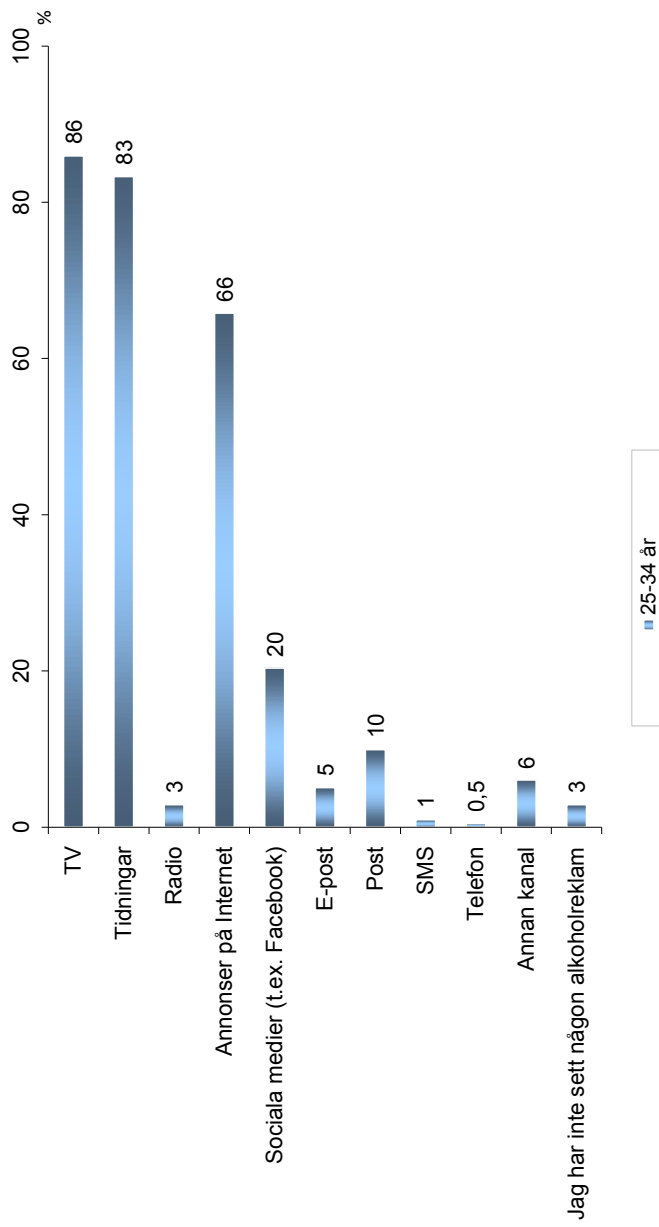
Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 165



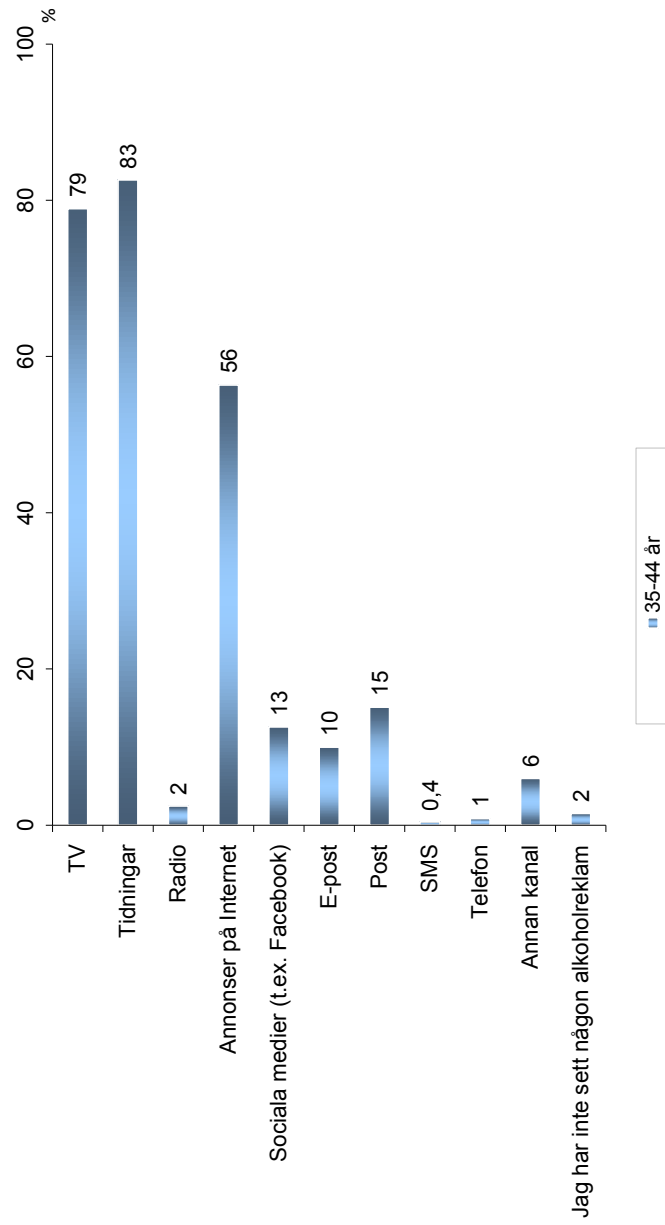
Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 171



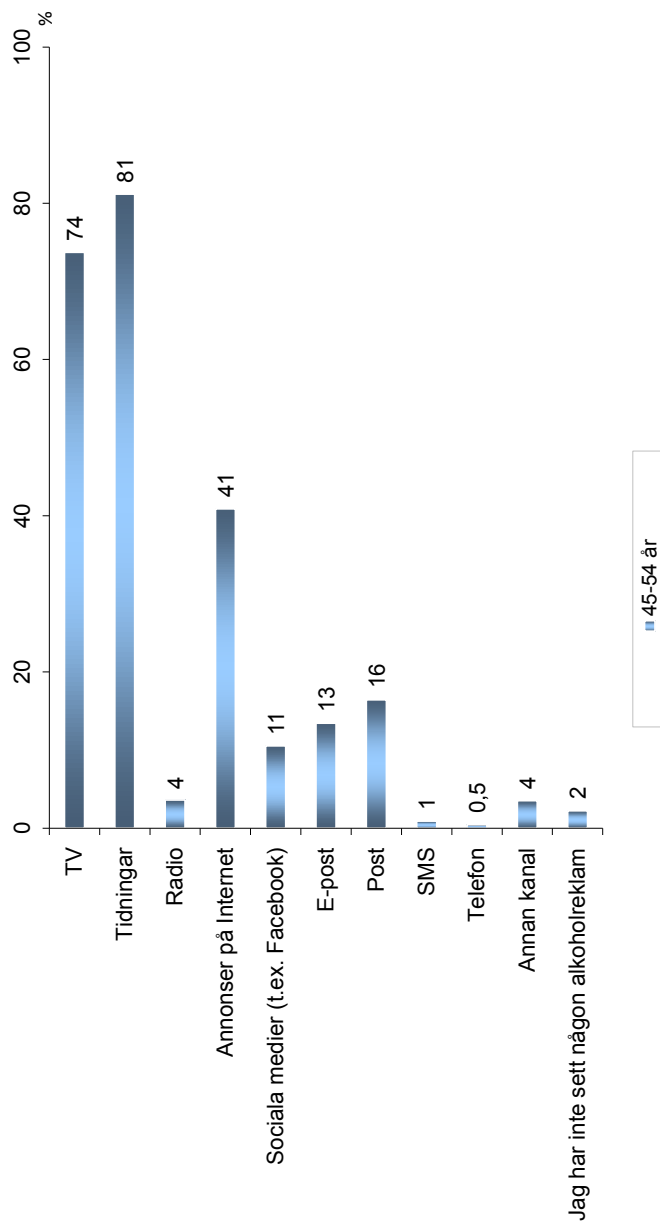
Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 209



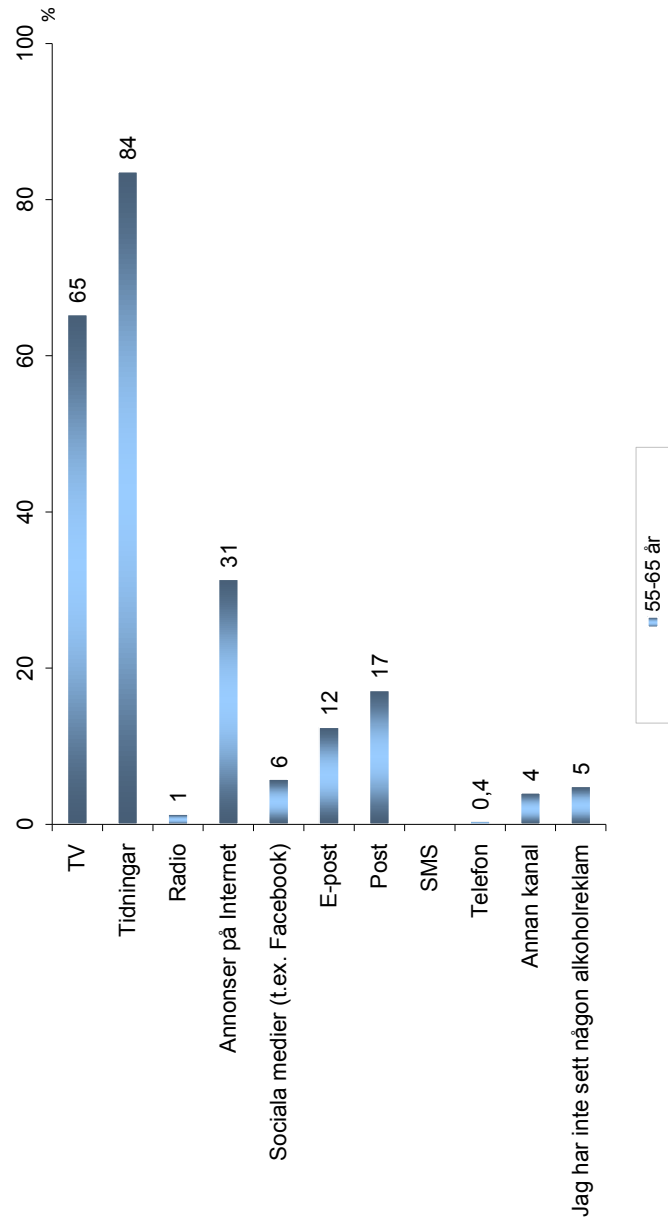
Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 225



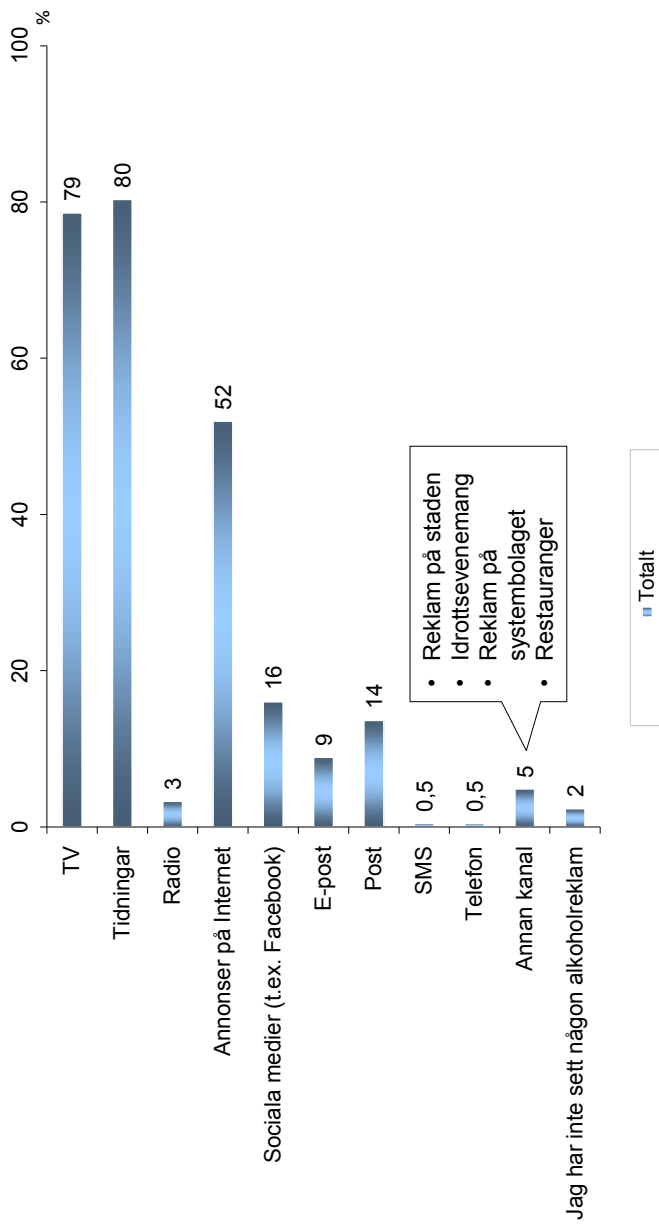
Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 226



Genom vilka kanaler har du tagit del av alkoholreklam? (flervalsfråga)

Bastal: 996



Avsändare

Vem var avsändare för reklamen (endast de som tagit del av reklam via post, e-post eller sms)?

- Vinklubb
- Vinportalen
- Wine Club
- Matklubbar
- Matklubben.se
- Mat- och vinklubben
- Bordershop
- Kryssningslinjer som Silja Line, Viking Line och Stena Line

Sammanfattning – Alkoholreklam

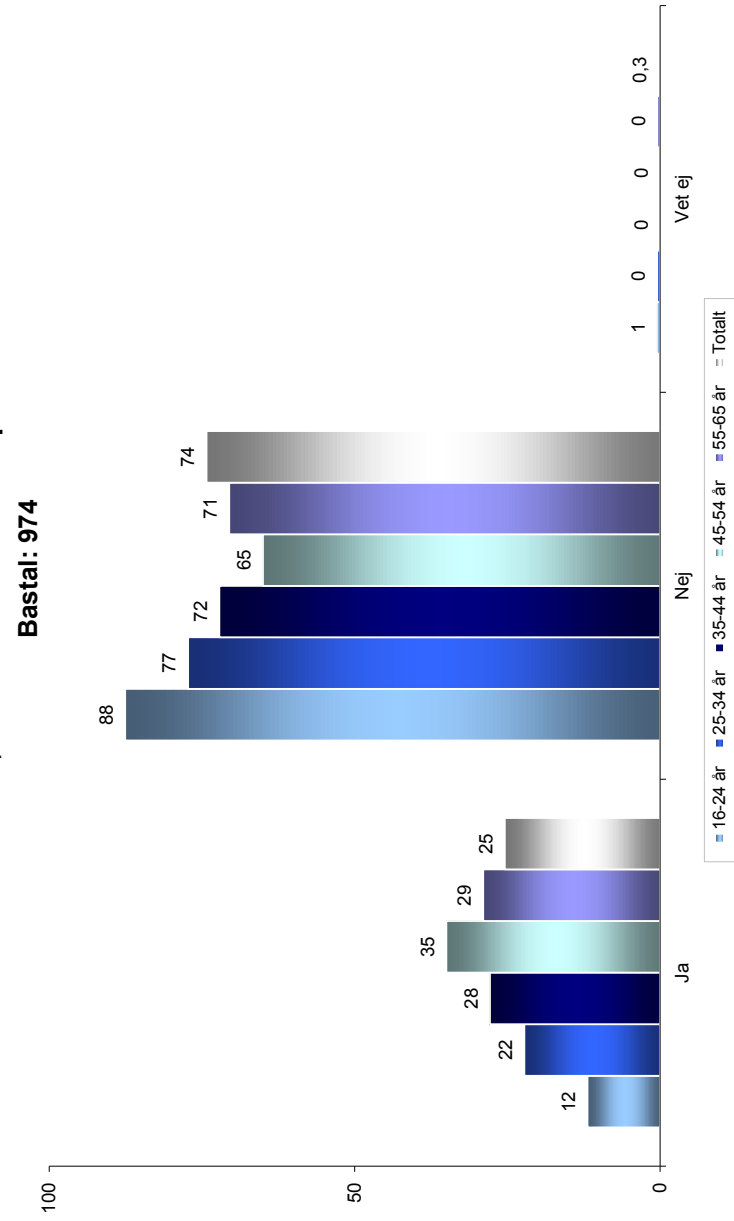
- Respondenternas upplevelse kring hur omfattningen av alkoholreklam har förändrats de senaste åren visar att drygt hälften anser att den har ökat och ungefär fyra av tio anser att den varit oförändrad på totalnivå.
- Den yngsta åldersgruppen (16–24 år) är de som i lägst utsträckning har upplevt att alkoholreklamen ökat de senaste åren. Andelen som upplever det är drygt fyra av tio.
- Gällande de kommunikationskanaler som används för spridning av alkoholreklam är tv och tidningar de vanligast kanalerna för samtliga åldersgrupper. Dock har annonser på Internet och reklam i sociala medier upplevts i högre utsträckning bland de yngre åldersgrupperna. I den yngsta åldersgruppen har nästan sju av tio tagit del av annonser på Internet och ungefär en av tre har tagit del av reklam i sociala medier.
- Att ta del av alkoholreklam på stan genom exempelvis affischer, skyltar och annonspelare är det vanligaste svaret för de respondenter som uppfattat alkoholreklam från andra kanaler än de förvalda svarsalternativen.

- De respondenter som svarat att de tagit del av alkoholreklam genom post, e-post eller sms har ombetts att ange vem som var avsändare av reklamen. De vanligaste svaren är att det är vinklubbar eller matklubbar som sänt reklamen. Flertalet kan inte definiera vilken vin- eller matklubb som sänt reklamen medan andra är mer precisa.

Reklam avseende köp av alkohol

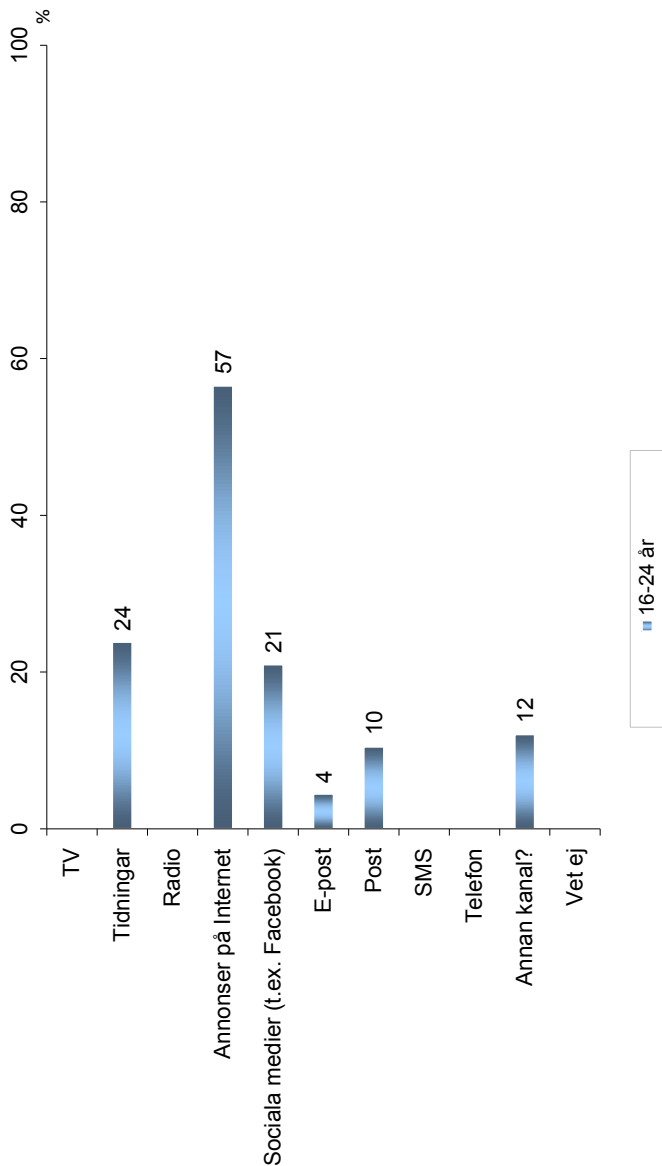
Har du tagit del av reklam med erbjudande att köpa alkoholdrycker på distans, t.ex. via internet eller postorder?

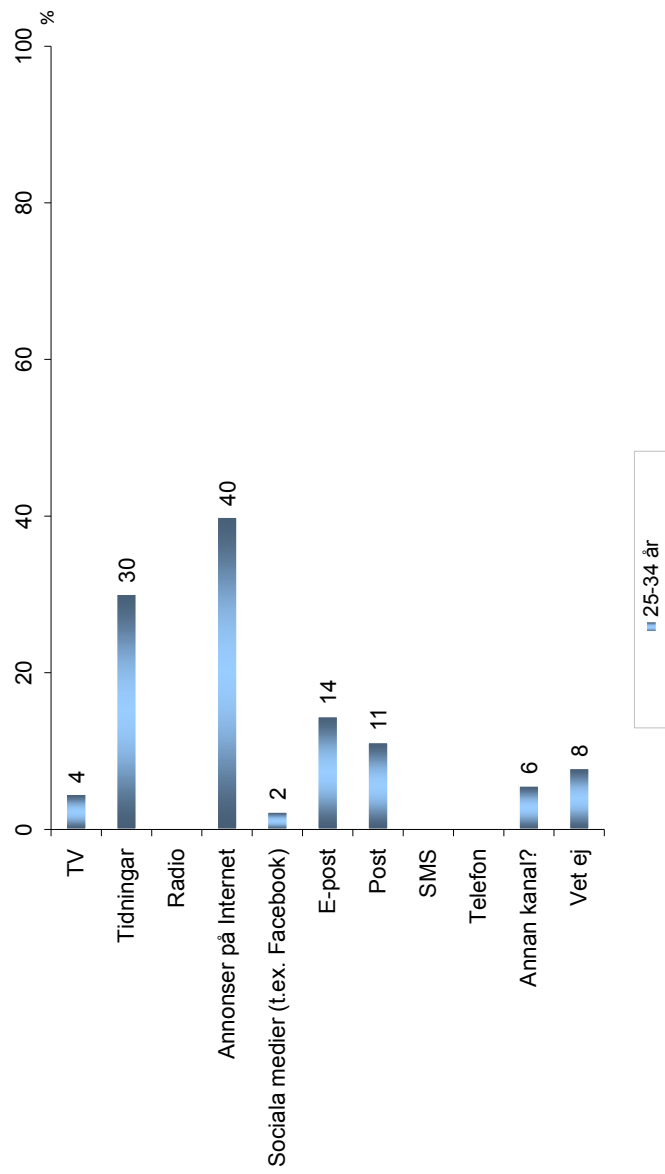
Bastal: 974



Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)

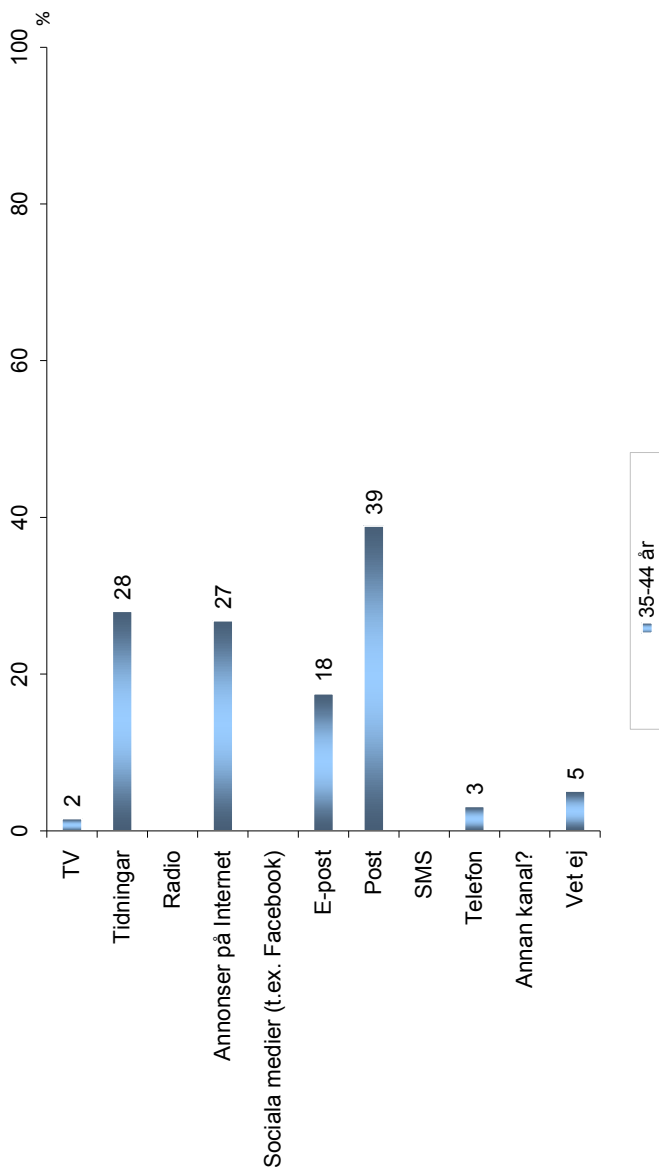
Bastal: 20



Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)**Bastal: 35**

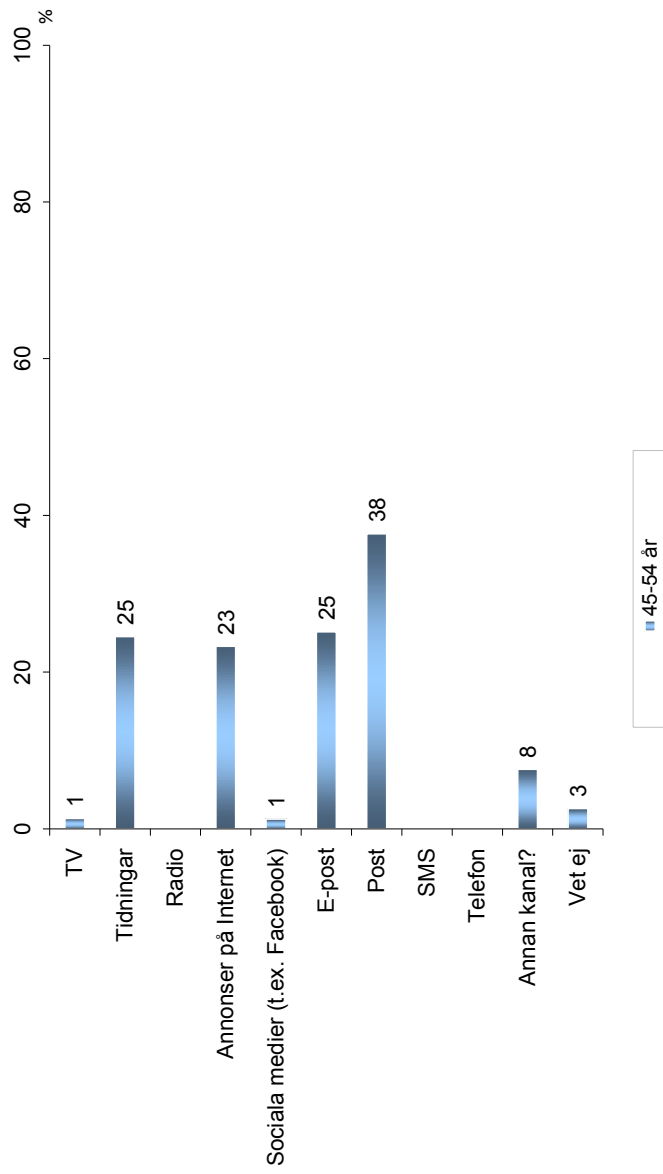
Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)

Bastal: 57



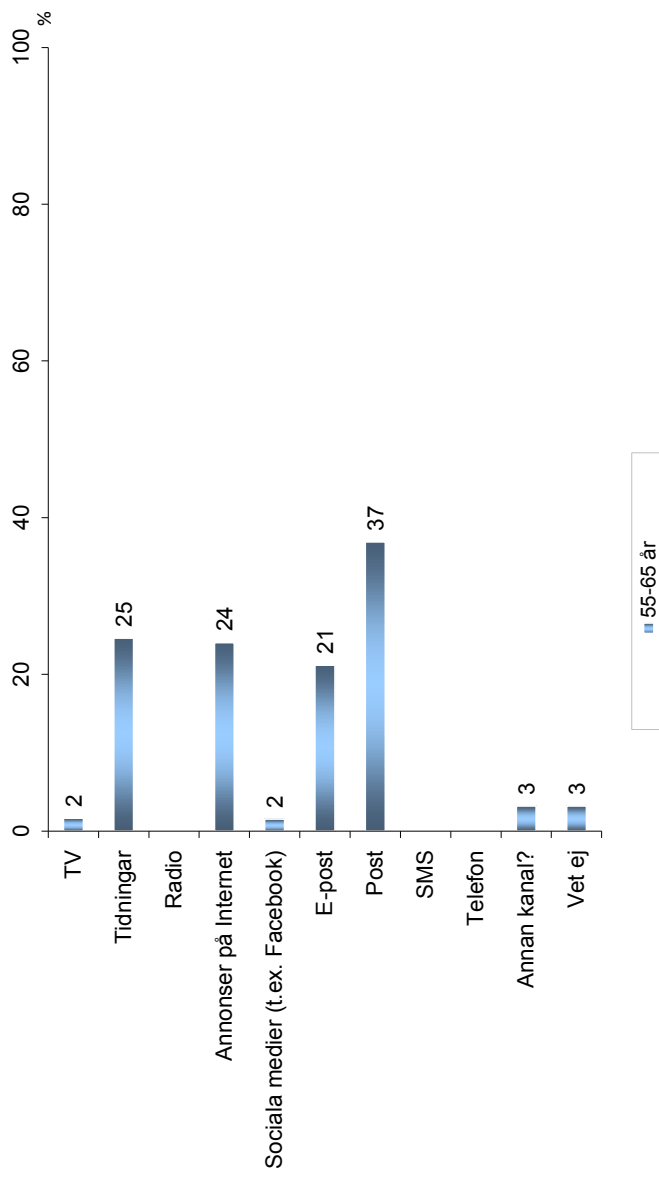
Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)

Bastal: 77



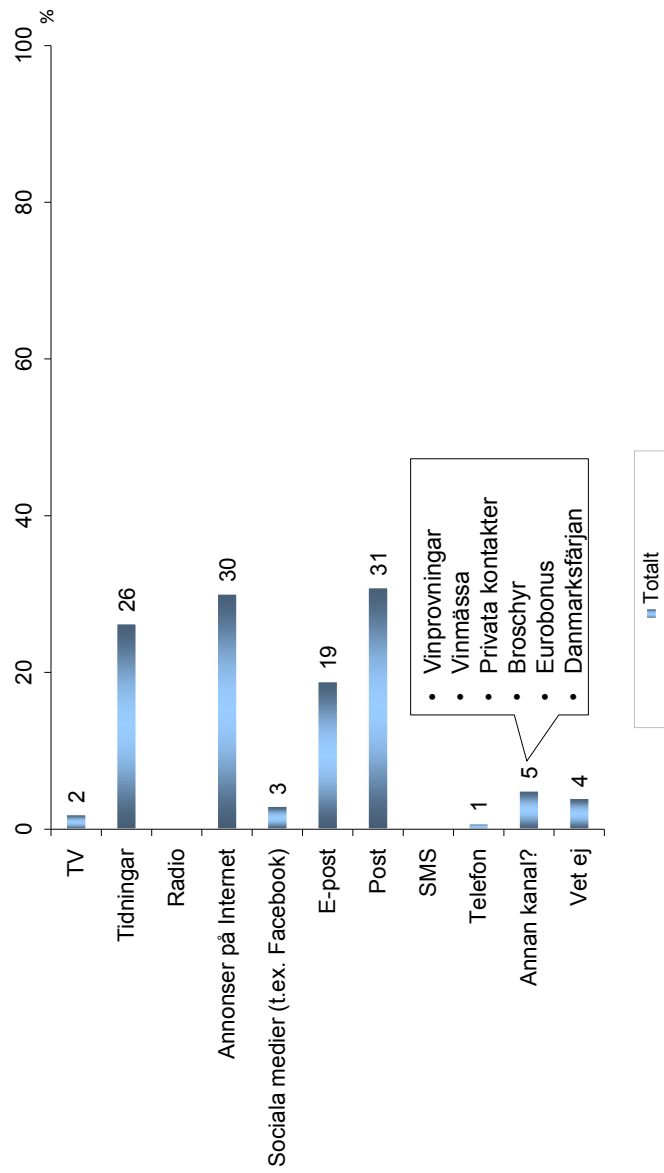
Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)

Bastal: 62



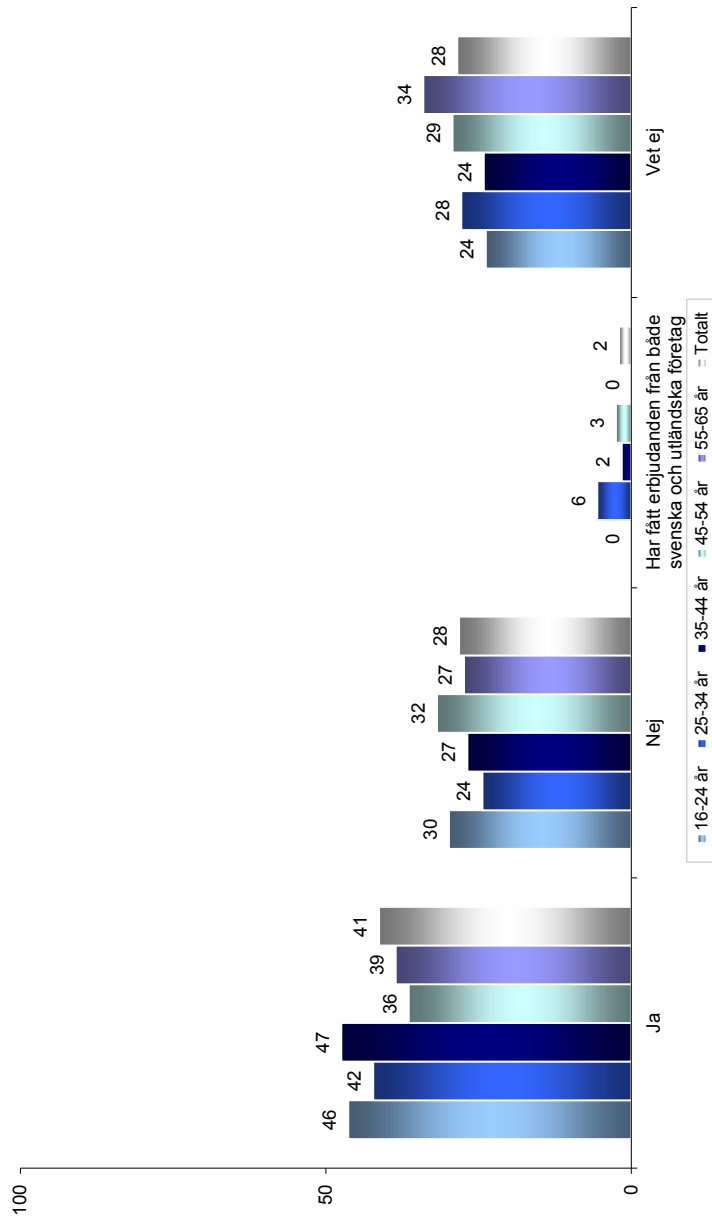
Genom vilka kanaler tog du del av det erbjudandet? (flervalsfråga)

Bastal: 251



Upplevde du att företaget som tillhandahöll erbjudandet var svenskt?

Bastal: 251



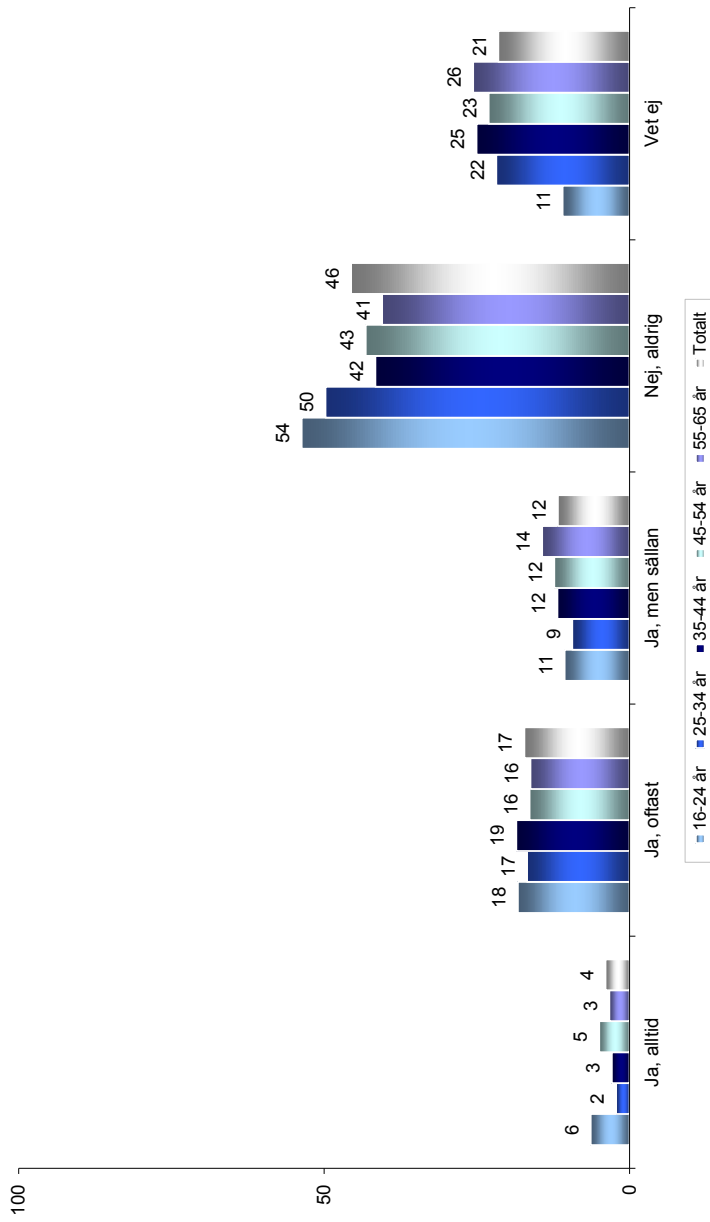
Sammanfattning – Reklam avseende köp av alkohol

- På totalnivå svarar en av fyra respondenter att de blivit erbjudna att köpa alkoholdrycker på distans.
- I åldersgruppen 45–54 år är det högst andel som blivit erbjuden att köpa alkoholdrycker på distans och i den yngsta åldersgruppen är det lägst andel.
- De vanligaste kanalerna för att förmedla reklam om köp av alkoholdrycker är post, annonser på Internet och genom tidningar. De yngre åldersgrupperna har i högre utsträckning upplevt reklamen genom annonser på Internet medan de äldre grupperna uppfattat reklamen via post i högre utsträckning.
- Det vanligaste svaret utöver de fördefinierade alternativen är att man tagit del av erbjudande om att köpa alkoholdrycker på distans via vinprovningar/vinmässor.
- Upplevelsen om huruvida företaget som tillhandhöll erbjudandet var svenskt eller inte visar på stor variation. På totalnivå är det drygt en av fyra som upplever att företaget var svenskt, ungefär en av tre upplever att företaget var utländskt och ungefär en av tre vet inte.

Köp av alkohol

Brukar alkoholreklam ange var alkoholdrycker kan köpas?

Bastal: 974



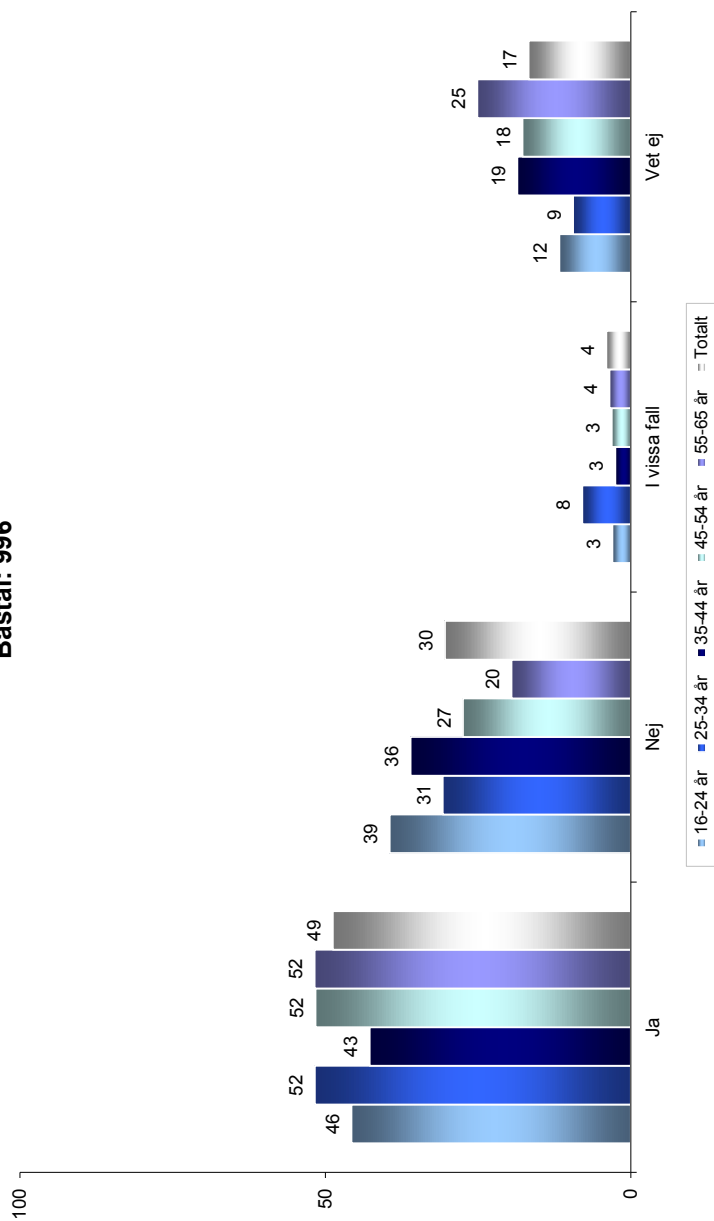
Exempel på var

Ge exempel på var; (endast de respondenter som i någon mån upplevt att alkoholreklam brukar ange var alkoholen kan köpas)

- Systembolaget
- Butiker i Tyskland
- Butiker i Danmark
- Via olika hemsidor på Internet
- Vinklubb
- Bordershops

Uppfattar du att det är tillåtet att på internet erbjuda alkoholdrycker för försäljning?

Bastal: 996

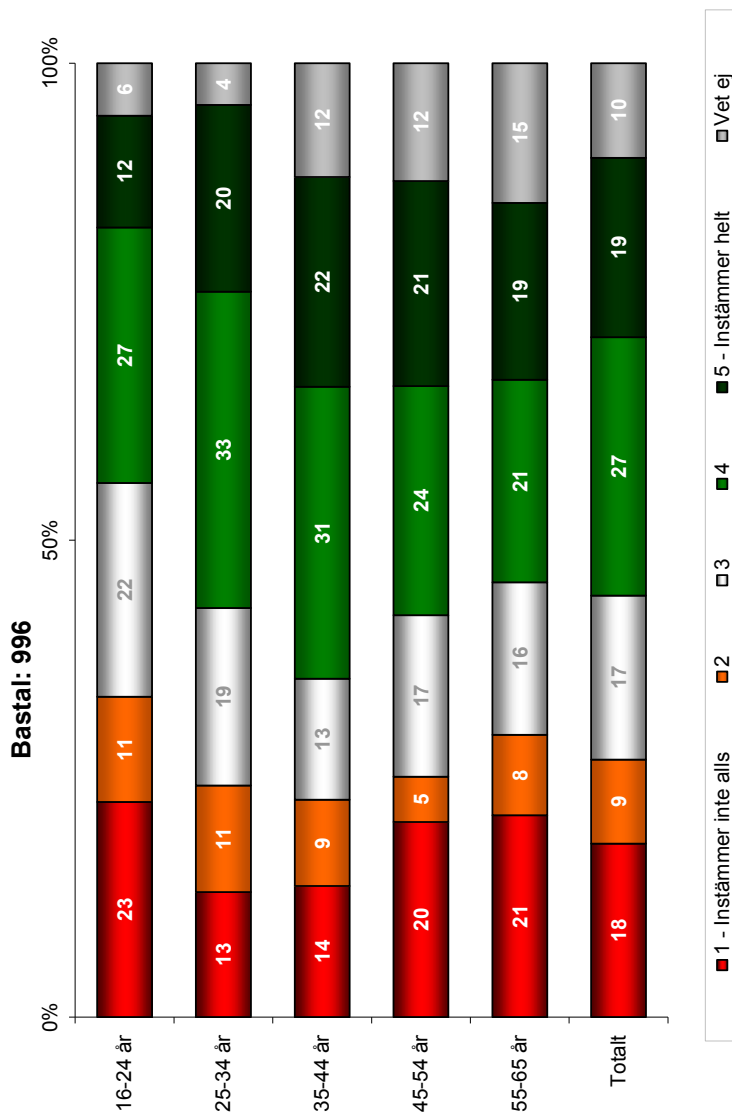


Sammanfattning – Köp av alkohol

- På totalnivå är det ungefär en av tre respondenter som svarar att alkoholreklam alltid, oftast eller sällan brukar ange var alkoholdrycken kan inhandlas.
- De respondenter som i någon mån upplever att alkoholreklam anger var alkoholdrycken kan köpas definierar främst sina svar med; Systembolaget och gränsbutiker (framförallt i Tyskland och Danmark).
- Vid jämförelse mellan åldersgrupperna framkommer att de två yngsta åldersgrupperna i högst utsträckning svarar att reklamen inte anger var alkoholdrycken kan köpas.
- På totalnivå anser nästan hälften av respondenterna att det är tillåtet att sälja alkoholdrycker på Internet och ungefär en av tre är av uppfattningen att det inte är tillåtet.

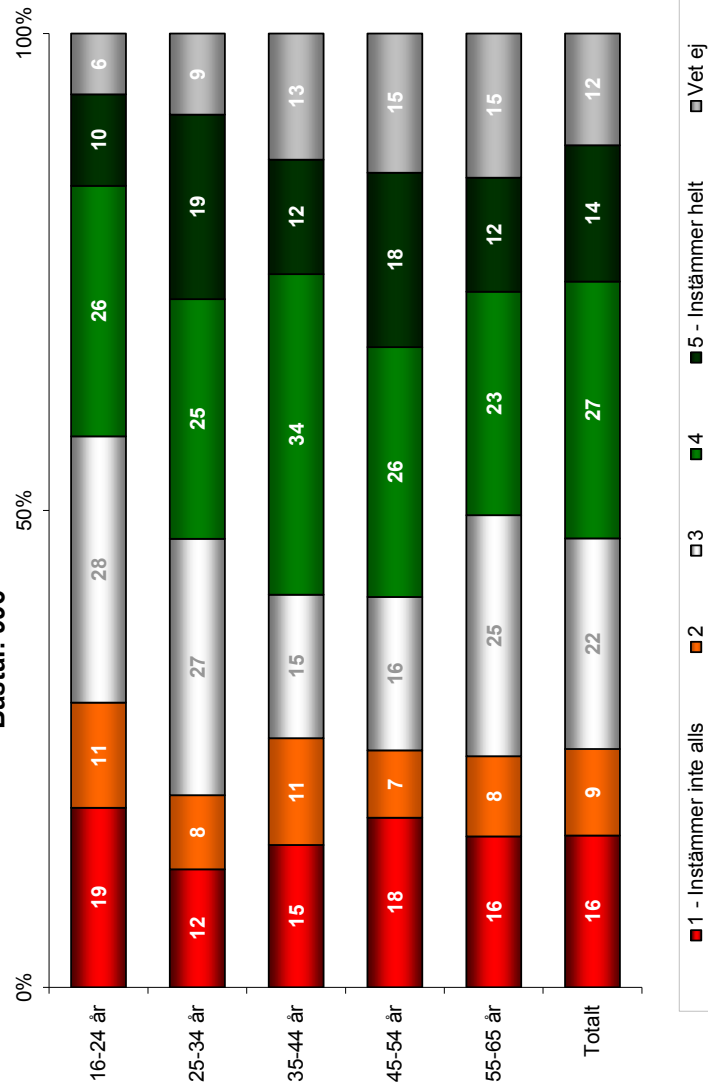
Beställning av alkoholdrycker på Internet

Hur väl instämmer du i följande påståenden om beställning av alkohol på internet? - Alkohol blir billigare.

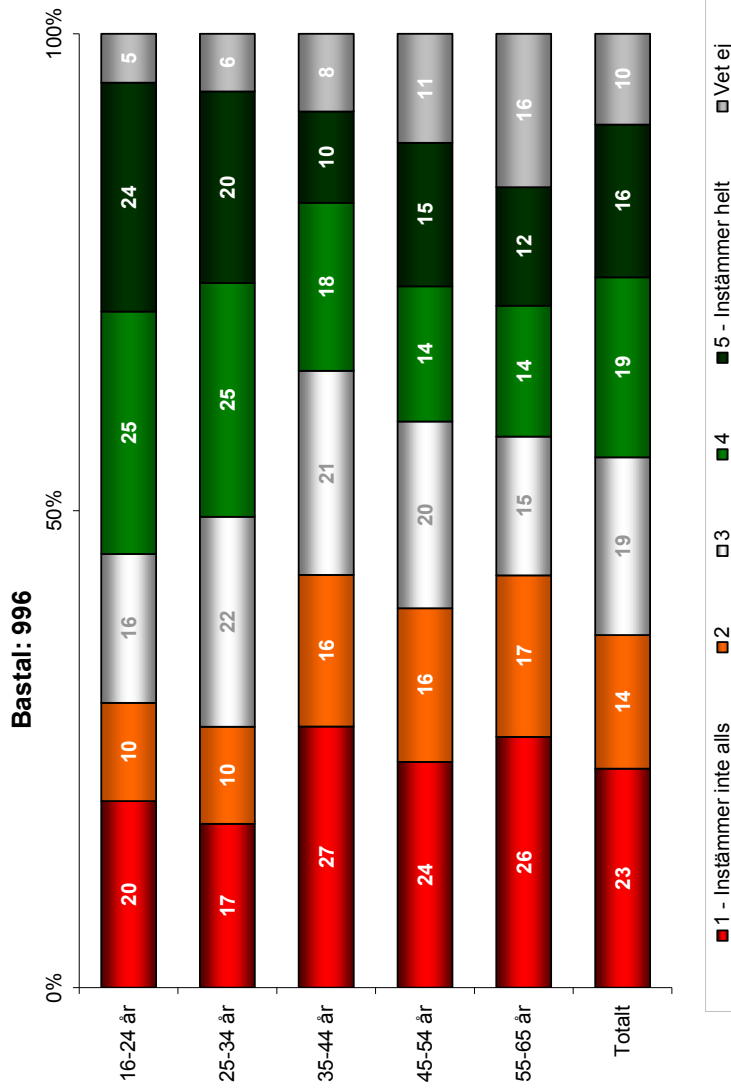


Hur väl instämmer du i följande påståenden om beställning av alkohol på internet? - Det ger förmånligare erbjudanden.

Bastal: 996

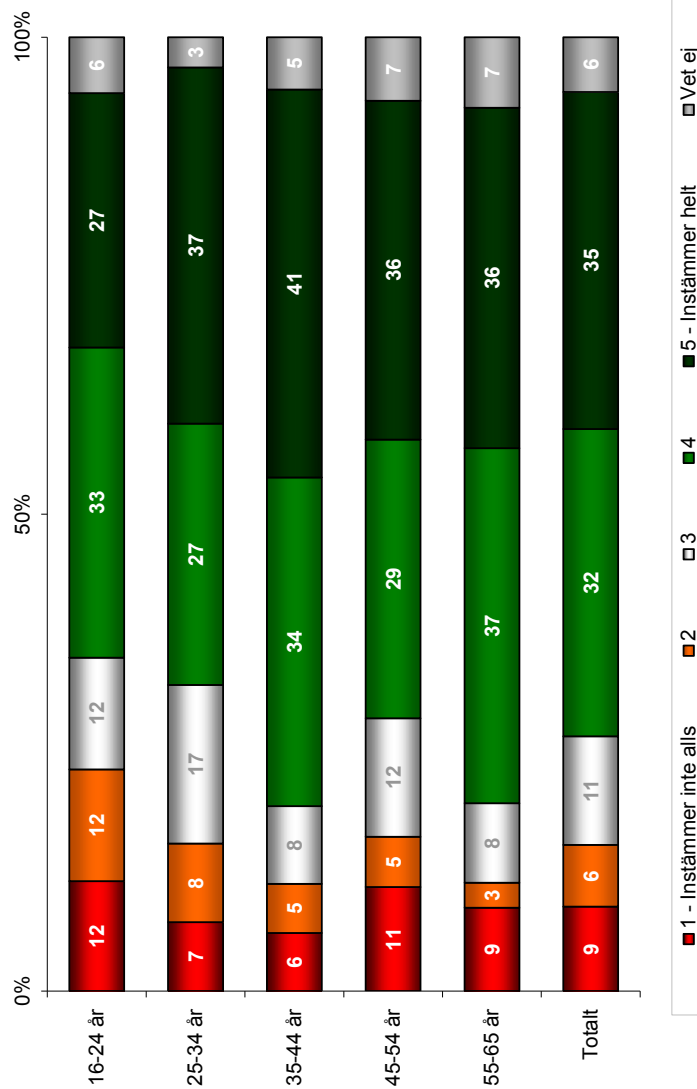


Hur väl instämmer du i följande påståenden om beställning av alkohol på internet? - Det ger ett rikare utbud.



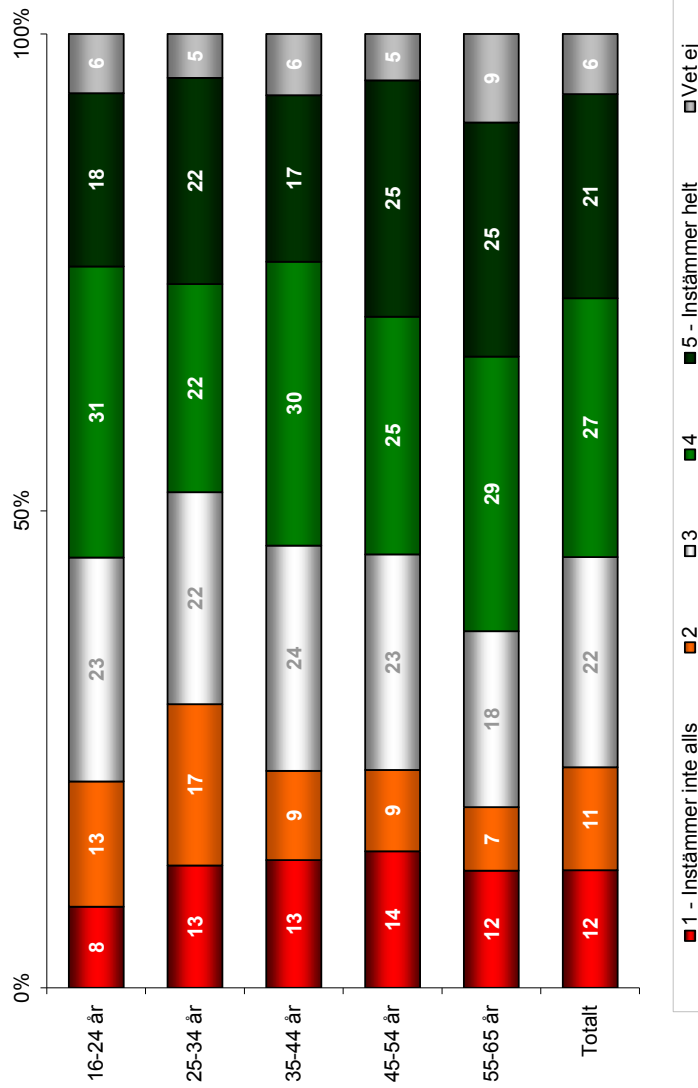
Hur väl instämmer du i följande påståenden om beställning av alkohol på internet? - Det gör det lättare för unga att få tag på alkohol.

Bastal: 996



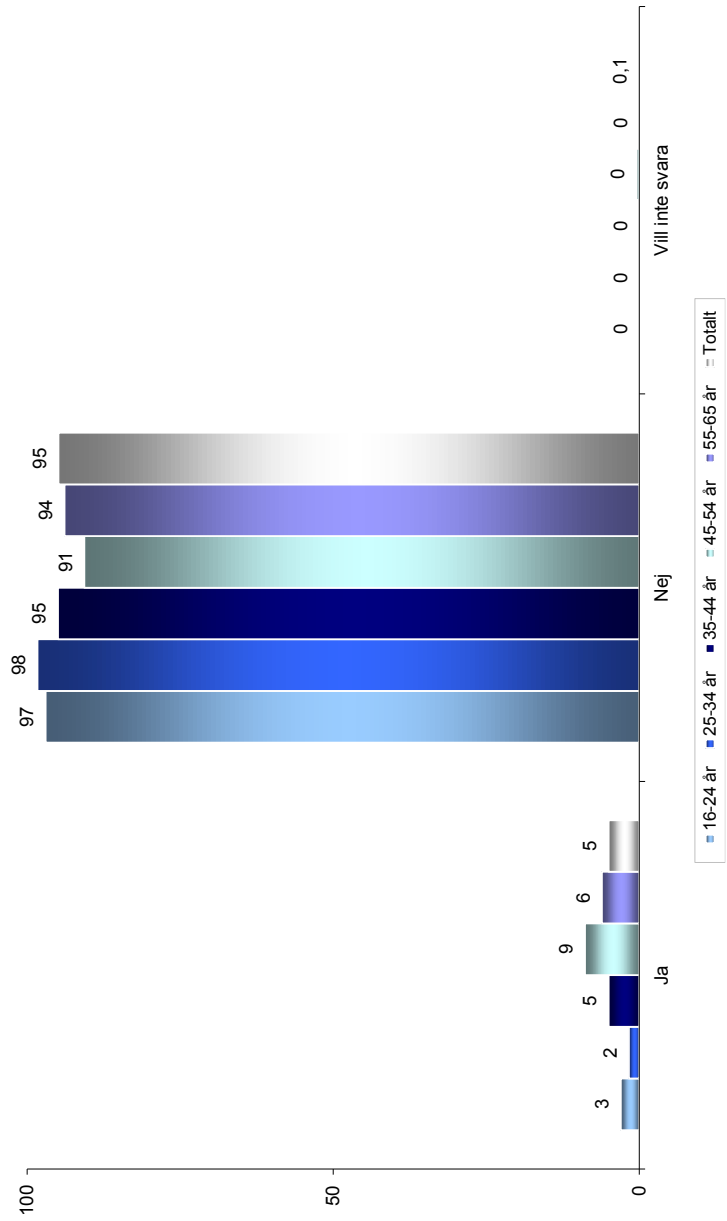
Hur väl instämmer du i följande påståenden om beställning av alkohol på internet? - Det ökar alkoholkonsumtionen.

Bastal: 996



Har du beställt alkoholdrycker via internet?

Bastal: 996



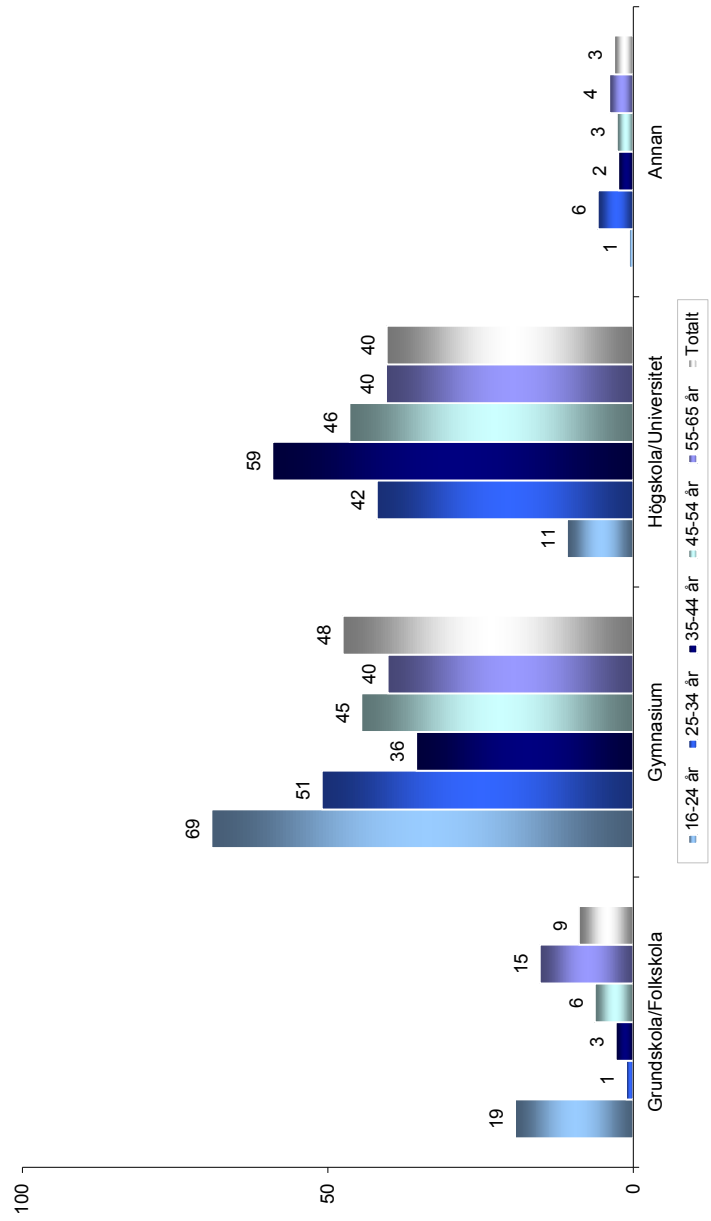
Sammanfattning – Beställning av alkoholdrycker på Internet

- Det påstående om beställning av alkohol på Internet som högst andel instämmer i är att det blir lättare för unga att få tag på alkohol, vilket nästan sju av tio respondenter svarar på totalnivå.
- Lägst instämmandegrad visas för påståendet om att det skulle ge ett rikare utbud vilket 35 procent av respondenterna instämmer i på totalnivå.
- Vid en jämförelse mellan de som instämmer i påståendena (svarat alternativ fyra eller fem) och de som inte instämmer (svarat alternativ ett eller två) framkommer att en högre andel instämmer för fyra av de fem påståendena. Endast påståenden om att utbudet skulle bli bättre har en lägre andel instämmande. Dock uppvisar de två yngsta åldersgrupperna en högre andel instämmande på samtliga fem påståenden.
- På totalnivå är det fem procent av respondenterna som beställt alkohol på Internet och den åldersgrupp som i högst utsträckning gjort det är personer i åldern 45–54 år där nästan en av tio beställt alkohol via Internet.

Bakgrundsdata

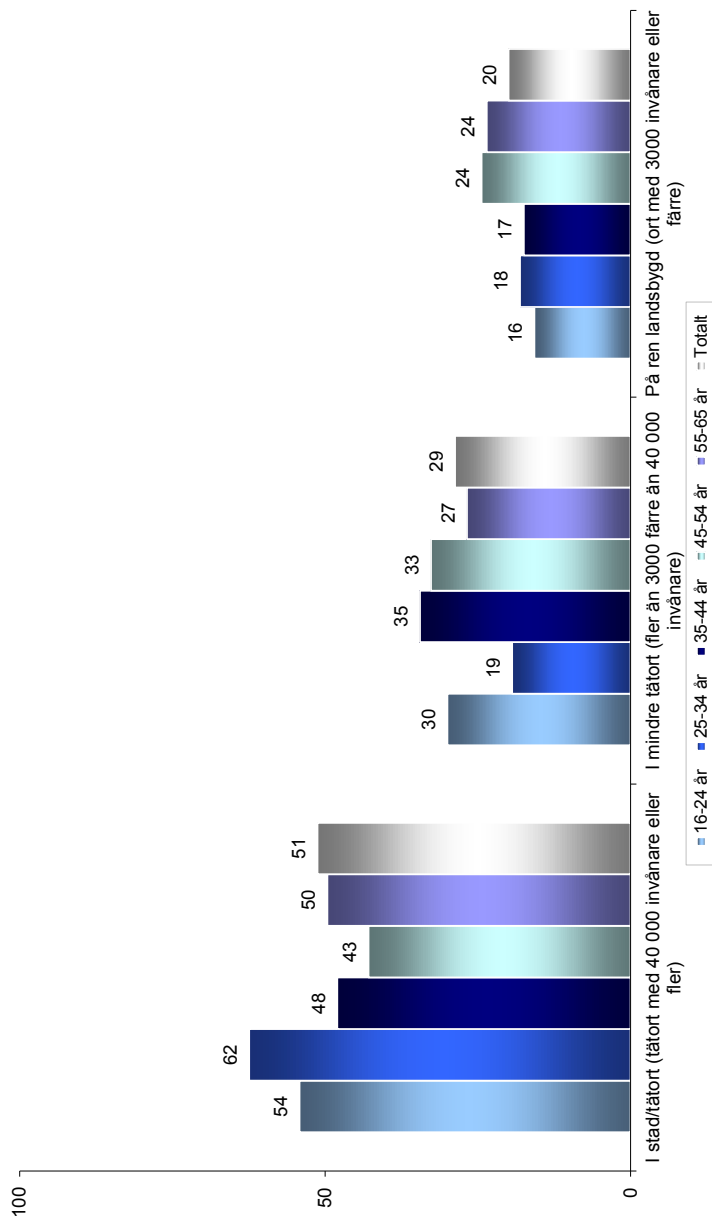
Vilken är din högst avslutade utbildning?

Bastal: 996



Var bor du?

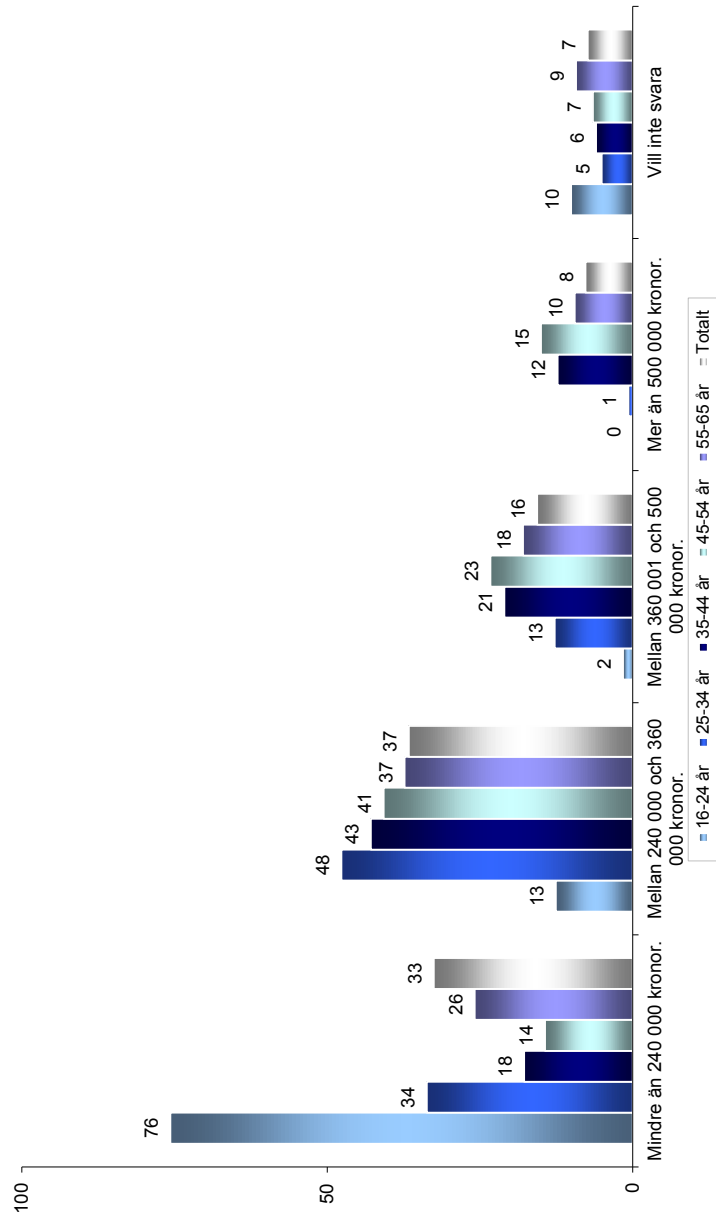
Bastal: 996



Vilken är din årsinkomst?

Bastal: 996

326



Sammanfattning – Bakgrundsdata

- Fyra av tio respondenter har universitet/högskola som högsta avslutande utbildning och nästan hälften har gymnasial utbildning som högsta avslutande.
- Drygt hälften av respondenterna bor i en stad/tätort med 40 000 invånare eller fler, ungefär en av tre bor i mindre tätort med fler än 3 000 invånare men färre än 40 000 och var femte respondent bor på landsbygd i en ort med 3 000 invånare eller färre.
- Ungefär var tredje respondent har en årsinkomst under 240 000 kronor per år, nästan fyra av tio tjänar mellan 240 000–360 000 kronor per år och ungefär en av fyra tjänar mer än 360 000 kronor per år.

Markörs kommentarer och sammanfattning

Markörs kommentarer

Tendensen i samhället med en ökning av alkoholreklam har upplevts av ungefär hälften av respondenterna. Det framkommer inga större skillnader mellan åldersgrupperna gällande hur omfattningen av alkoholreklam förändrats de senaste åren. Dock framkommer skillnader i vilka kanaler som förmedlat reklamen. De yngre målgrupperna har i högre utsträckning tagit del av reklam via Internet eller sociala medier än de äldre åldersgrupperna. Det kan vara intressant utifrån att marknadsföring av alkoholdrycker inte får rikta sig till eller skildra barn och ungdomar som inte fyllt 25 år. Resultaten av denna undersökning visar att det är just den målgruppen som i högst utsträckning tar emot reklam via annonser på Internet och från sociala medier. Eftersom reklamen når den gruppen kan det vara intressant att utreda om det finns en inriktning i reklamerna för att attrahera en yngre målgrupp. En liknande tendens framkommer även gällande vilka kanaler som förmedlar alkoholreklam med erbjudande om att inhandla alkoholdrycken. Den yngsta åldersgruppen svarar att de vanligaste kanalerna för denna typ av reklam är annonser på Internet, tidningar och sociala medier. Framförallt sociala medier är en kanal som de andra åldersgrupperna inte upplever som en förmedlare av alkoholreklam som erbjuder

mottagaren att köpa alkoholdrycken. Det ska dock påpekas att det endast är ett fåtal i den yngsta åldersgruppen som tagit del av reklam där de erbjuds att köpa alkoholdrycker och därmed är det endast ett fåtal som definierat genom vilka kanaler de tagit del av den typen av reklam.

Utifrån de påståenden om huruvida alkoholförsäljning på Internet påverkar pris, möjligheter till bättre erbjudanden, utbud, tillgängligheten till alkohol för ungdomar och alkoholkonsumtion framkommer att en högre andel på totalnivå instämmer i fyra av de fem påståendena än andelen som inte instämmer. Endast påståendet om att utbudet skulle förbättras visar på en längre instämmandeandel. Utifrån dessa resultat kan det antas att allmänheten har en uppfattning om att det är ekonomiskt gynnsamt att beställa alkoholdrycker på Internet men att de samtidigt anser att det finns risker genom att ungdomar har lättare att få tag i alkoholdrycker samt att det kan öka alkoholkonsumtionen. Vid en skärskådning av den yngsta åldersgruppens resultat framkommer att sex av tio anser att möjligheten att beställa alkohol på Internet underlättar för ungdomar att få tag i alkohol. Det resultatet beror troligtvis inte på att de själva är beställaren då andelen från åldersgruppen som beställt alkoholdrycker via Internet uppgår till tre procent. Det kan därmed antas att orsaken till att möjligheterna anses öka för ungdomarna beror på att andra personer köper alkohol via Internet för att sedan vidareförmå dessa varor till yngre personer.

Sammanfattning

- Av de respondenter som anser att omfattningen av alkoholreklam förändrats under de senaste åren så upplever dessa framförallt att det skett en ökning.
- Tv och tidningar är de vanligaste kanalerna för alkoholreklam men annonser på Internet och reklam i sociala medier upplevs i relativt hög utsträckning i de yngsta åldersgrupperna.
- På totalnivå är det en av fyra respondenter som mottagit reklam om att köpa alkohol på distans.
- Vilka kanaler som förmedlat reklam om köp av alkoholdrycker varierar bland åldersgrupperna där post är den vanligaste

kanalen för de äldre åldersgrupperna medan annonser på Internet är vanligast för de yngre.

- Ungefär hälften av respondenterna upplever att det är tillåtet att erbjuda alkohol till försäljning på Internet.
- En majoritet av respondenterna upplever att beställning av alkohol på Internet gör det lättare för ungdomar att få tag i alkoholdrycker.
- På totalnivå är det fem procent av respondenterna som någon gång beställt alkoholdrycker via Internet.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön

- hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.

- Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning

- del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt

- samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst

- Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]