



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-08-28

S2013/5136/FST

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

Departementssekreterare

Andreas Johansson

Telefon 08-405 39 44

Mobil 070-360 60 94

E-post andreas.johansson@regeringskansliet.se

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturen	
Ink.	2013-08-05
Dnr.	001-1318/2013
Till:	R VII

Betänkande En väg till ökad tillsyn (SOU 2013:50)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Göta Hovrätt
4. Stockholms tingsrätt
5. Malmö tingsrätt
6. Kammarrätten i Sundsvall
7. Förvaltningsrätten i Malmö
8. Justitiekanslern (JK)
9. Domstolsverket
10. Åklagarmyndigheten
11. Rikspolisstyrelsen
12. Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
13. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)
14. Kommerskollegium
15. Stockholms handelskammare
16. Statens folkhälsoinstitut
17. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
18. Barnombudsmannen (BO)
19. Systembolaget AB
20. Tullverket
21. Skatteverket
22. Statskontoret
23. Stockholms universitet, (SoRAD)
24. Karolinska institutet
25. Göteborgs universitet
26. Livsmedelsverket
27. Regelrådet (N2008:05)

28. Konkurrensverket
29. Patent- och registreringsverket (PRV)
30. Patentbesvärsrätten
31. Bolagsverket
32. Tillväxtverket
33. Ungdomsstyrelsen
34. Marknadsdomstolen
35. Konsumentverket
36. Myndigheten för radio och TV
37. Statens medieråd

38. Länsstyrelsen i Stockholms län
39. Länsstyrelsen i Södermanlands län
40. Länsstyrelsen i Kronobergs län
41. Länsstyrelsen i Gotlands län
42. Länsstyrelsen i Skåne län
43. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
44. Länsstyrelsen i Dalarnas län
45. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
46. Länsstyrelsen i Norrbottens län

47. Arvidsjaur kommun
48. Arvika kommun
49. Bollnäs kommun
50. Borgholms kommun
51. Borlänge kommun
52. Falu kommun
53. Finspångs kommun
54. Gotlands kommun
55. Göteborgs kommun
56. Helsingborgs kommun
57. Jokkmokks kommun
58. Jönköpings kommun
59. Karlskrona kommun
60. Ludvika kommun
61. Luleå kommun
62. Malmö kommun
63. Stockholms kommun
64. Södertälje kommun
65. Tingsryds kommun
66. Trelleborgs kommun
67. Ulricehamns kommun
68. Umeå kommun
69. Uppsala kommun
70. Vilhelmina kommun

71. Västerviks kommun
72. Växjö kommun
73. Åre kommun
74. Örebro kommun
75. Östersunds kommun

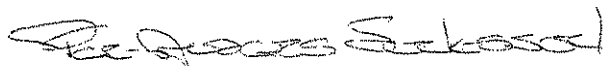
76. A non smoking generation
77. Akademikerförbundet SSR
78. British American Tobacco Sweden
79. Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)
80. Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare (FLA)
81. Föreningen Svenska Vinodlare
82. Föreningen Sveriges Socialchefer
83. Företagarförbundet
84. IOGT-NTO
85. Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF)
86. Kvinnoorganisationerna Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor (KSAN)
87. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)
88. Livsmedelsföretagen
89. Livsmedelshandlarna
90. Munkänsarna
91. Näringslivets Regelnämnd (NNR)
92. Philip Morris International
93. Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL)
94. Swedish Match
95. Svensk dagligvaruhandel
96. Svensk handel
97. Svenska föreningen för alkohol- och drogforskning (SAD)
98. Svenska föreningen för Immaterialrätt (SFIR)
99. Svenska journalistförbundet
100. Svenska läkarförbundet
101. Svenska Tidningsutgivareföreningen
102. Svenska tobaksleverantörsföreningen
103. Svenskt Näringsliv
104. Sveriges annonsörer
105. Sveriges Bryggerier
106. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
107. Sällskapen Länkarnas Riksförbund
108. Tobaksfakta
109. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF)
110. Utgivarna
111. Verdandi
112. Yrkesföreningar mot tobak

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 1 december 2013. Remissvaren skickas i elektronisk form, både i word- och pdf-format till följande e-postadresser: s.registrator@social.ministry.se och s.fst@social.ministry.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se. Utredningens betänkande finns tillgängligt på regeringens hemsida.



Per-Anders Sunesson
Departementsråd

Kopia till

Ju/DOM
Riksdagens utredningstjänst
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

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	Marknadsstörrningsavgift	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 alcoholdrycker 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 Undersökningsresultaten	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 marknadsstörrningsavgiften	157
11.5 Alkohollagens 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 Tillhandagåendeförbudet	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 ifrågasättas. 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 miss- tänkt 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 överträdelser av marknadsföringsreglerna i alkohollagen respektive tobakslagen är ändamålsenliga, men att sanktions-systemet 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 överträdelser 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 förvisar 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 förvisar 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 förvisa 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.