

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

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

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

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 överträdelser 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 marknadsstörrningsavgift 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 marknadsstörrningsavgift.

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 föreslås 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.

