

Lagrådsremiss

Alkoholreklam i tryckta skrifter

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 februari 2003

Morgan Johansson

Björn Reuterstrand
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Alkoholreklam i tryckta skrifter	5
5	Författningskommentar	7
Bilaga 1	Hörda myndigheters, bolags och organisationers inkomna synpunkter på förslaget.....	8

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 11 §¹

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

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

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2003.

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

3 Ärendet och dess beredning

Genom Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmetmålet har det uppkommit behov av omedelbara lagstiftningsåtgärder när det gäller alkoholreklam. Ett förslag till ändring i alkohollagen (1994:1738) har därför utarbetats i Regeringskansliet.

Statens folkhälsoinstitut, Konsumentverket, Konkurrensverket, Systembolaget Aktiebolag, Svenska Kommunförbundet, Svenska Bryggareföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Tidningsutgivarna och Annonsörföreningen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. På förslaget inkomna synpunkter finns sammanställda i bilaga 1.

Förslaget och bedömningen i denna lagrådsremiss har utformats i samarbete mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet, miljöpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna och centerpartiet.

4 Alkoholreklam i tryckta skrifter

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

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

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

Tidningen Gourmet har tryckts i två editioner, varav den ena sålts i handeln och den andra genom prenumeration. I prenumerationsupplagan, som varit tillgänglig även för privatpersoner, har i ett tillägg förekommit reklam för vin och sprit. Konsumentombudsmannen väckte talan vid Stockholms tingsrätt och yrkade förbud vid vite för tidningens utgivare att medverka till marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter genom att införa kommersiell annons i periodisk skrift. Stockholms tingsrätt inhämtade förhandsbesked från EG-domstolen i

målet och frågade om artiklarna 28 och 49 i EG-fördraget hindrade ett sådant generellt reklamförbud som det svenska och, för det fall svaret var jakande, om ett sådant förbud ändå kan anses befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv. EG-domstolen fann att artiklarna inte utgör hinder mot ett sådant förbud, för såvitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den enskilda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen.

Tingsrätten fann i sin dom att förbudet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening samt att det därför föreligger hinder för att tillämpa förbudet. Konsumentombudsmannen överklagade domen till Marknadsdomstolen, som den 5 februari 2003 fastställde tingsrättens domslut. Marknadsdomstolen uttalade därvid bl.a. att om syftet med den svenska alkoholpolitiken skulle gynnas av ett begränsat annonseringsförbud, är bestämmandet av gränserna för ett sådant förbud och inriktningen, samt dess förenlighet med Sveriges gemenskrättsliga åtaganden, primärt en fråga för lagstiftaren. Marknadsdomstolen ansåg sig sakna anledning att i målet ta ställning till huruvida ett på visst sätt begränsat förbud, gällande t.ex. spritdrycker, kan anses uppfylla ett EG-rättsligt krav på proportionalitet i förhållande till syftet att skydda folkhälsan.

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

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

få förekomma och att, i den mån det är möjligt, begränsa densamma. Regeringen anser att mycket tunga folkhälsoskäl talar för att alkoholreklam även i framtiden skall begränsas avsevärt. Därför måste varje förändring av det i nuvarande lagstiftning stadgade reklamförbudet ske med stor försiktighet och vägas mot eventuella folkhälsoeffekter. Alkoholdryckers skadlighet är inte knuten till på vilket sätt alkoholhalten i dem uppstått. Med hänsyn till vikten av skyddet för folkhälsan är det därför nödvändigt att sätta den lägsta volymprocent som nu bedöms möjlig som gräns. Mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom föreslår regeringen därför att reklam i tryckt skrift endast får göras för drycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Genom förslaget kommer reklam i tryckt skrift för spritdrycker och bland annat starkviner att också i fortsättningen vara förbjuden. En sådan reglering är, mot bakgrund av vad som här anförts, enligt regeringens bedömning proportionerlig i EG-rättslig mening i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster. I sammanhanget vill regeringen framhålla att den finländska lagstiftningen stadgar förbud mot reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet för ”starka alkoholdrycker”, dvs. vad som i Sverige kallas spritdrycker. Förbudet gäller dock inte fackpublikationer och på serverings-, detaljhandels- och tillverkningsställen för alkoholdrycker. Den ordning som regeringen nu föreslår har således stora likheter med den finländska lagstiftningen.

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

5 Författningskommentar

4 kap.

11 §

Paragrafen ändras enbart på så sätt att annonsförbudet begränsas till att endast omfatta spritdrycker och vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Hörda myndigheters, bolags och organisationers inkomna synpunkter på förslaget

Bilaga 1

Statens Folkhälsoinstitut har inget att erinra mot förslaget.

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

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

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

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

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

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

Svenska Kommunförbundet har avstått från att lämna synpunkter på förslaget.

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

diska skrifter. Detaljer avseende reklamens utformning bör i första hand utvecklas genom utomrättsliga självreglerande åtgärder av näringslivet självt. Bilaga 1