

Till statsrådet

Regeringen bemyndigade den 18 mars 2003 statsrådet Johansson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker. Med stöd av bemyndigandet förordnades riksdagsledamoten Susanne Eberstein som särskild utredare från och med den 1 april 2003.

Som sakkunniga i utredningsarbetet förordnades från och med den 1 april 2003 kanslirådet Ulrica Dyrke, departementssekreteraren Anders Dölling, ämnessakkunnige Jenny Egermark, ämnesrådet Gert Knutsson och hovrättsassessorn Karin Wistrand. Som experter i utredningsarbetet förordnades från och med samma datum enhetschefen Hans Agnéus, enhetschefen Lotta Danin och byråchefen Thomas Wallander.

Till huvudsekreterare förordnades kammarrättsassessorn Angela Öst och som sekreterare jur. kand. Jan Lindström från och med den 1 april 2003.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv, SOU 2003:69.

Utredningen har slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i juni 2003,

Susanne Eberstein

/Angela Öst
Jan Lindström

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	11
1 Utredningens direktiv och arbete	17
1.1 Kort bakgrund till tillsättandet av utredningen	17
1.2 Uppdraget.....	17
1.3 Utgångspunkter för utredningens arbete	18
2 Vissa begrepp	21
2.1 Tryckta skrifter och periodiska skrifter	21
2.2 Marknadsföring.....	22
2.3 Reklam	22
2.4 Kommersiell annons	23
2.5 Alkoholdrycker	24
2.6 Barn och ungdomar.....	24
3 Alkoholpolitik	27
3.1 Inom Sverige.....	27
3.2 Inom Europa	28
4 Några grundläggande rättsregler	35
4.1 Tryckfrihet	35
4.2 EG-rätt.....	36
4.2.1 TV-direktivet	38

4.2.2	Närmare om bedömningen enligt artiklarna 28 och 30 EG, särskilt vad gäller proportionalitet	40
4.3	Rätt att använda kännetecken	43
5	Alkoholkonsumtionens utveckling i Sverige	45
6	Alkoholens skadeverkningar	49
6.1	Allmänt	49
6.2	Alkoholrelaterade problem	50
6.2.1	Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård	51
6.2.2	Rattfylleri och alkoholförgiftningar	52
7	Reklamens påverkan	57
8	Regler för alkoholreklam i tryckta skrifter	61
8.1	Kort historik kring reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker	61
8.2	Gourmetmålet	61
8.3	Nu gällande regler	62
8.4	Sanktioner och tillsyn	66
8.5	Branschens självreglering	68
8.5.1	Allmänt	68
8.5.2	Sverige	69
8.5.3	Andra EU-länder	71
9	Regler om alkoholreklam i tryckta skrifter i några andra EU-länder	73
9.1	Finland	73
9.2	Frankrike	75
9.3	Storbritannien	75
10	Regler för tobak och läkemedel samt behov av regler för alkohol	79

10.1	Tobak	79
10.2	Läkemedel.....	82
10.3	Allmänt om behovet av att reglera alkoholreklam.....	84
11	Överväganden och förslag.....	87
11.1	Självreglering eller lagstiftning?	87
11.2	Volymprocentgräns	90
11.3	Marknadsföringens måttfullhet skall kunna bedömas även utifrån helhetsintrycket av marknadsföringskampanjen.....	91
11.4	Restriktioner	93
11.5	Indirekt reklam	101
11.6	Varningstexter.....	105
11.7	Behov av utredning om behörig tillsynsmyndighet och rättsinstans	107
11.8	Behov av forskning om alkoholreklam.....	109
11.9	Ikraftträdande	109
11.10	Förslagets överensstämmelse med EG-rätten och skäligen hänsyn till konkurrensituationen.....	110
12	Konsekvensanalyser.....	113
13	Författningskommentar	115
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	117
Bilaga 2	Särskilt yttrande	119

Sammanfattning

Utredningen föreslår vissa ändringar i alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för förslagen är att de, genom restriktioner avseende marknadsföring av alkoholhaltiga drycker, skall skydda folkhälsan så långt detta är möjligt med beaktande av de krav EG-rätten, de tryckfrihetsrättsliga regleringarna och skäliga konkurrenshänsyn ställer.

Utredningen anser att grundläggande regler om marknadsföring till konsumenterna i tryckta skrifter bör lagfästas. Därutöver bör Konsumentverket, med anledning av de lagändringar utredningens förslag kan leda till, i samarbete med berörda branscher och efter hörande av berörda myndigheter, utfärda nya riktlinjer. Utredningen vill också peka på vikten av branschens självregleringar.

Utredningen föreslår att marknadsföringens måttfullhet skall kunna bedömas också utifrån helhetsintrycket av den aktuella marknadsföringskampanjen för alkoholdrycken samt för andra drycker eller varor med samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för alkoholdrycken.

Enligt utredningens uppfattning bör det redan i lagtext i större utsträckning än idag klargöras vad som skall anses särskilt måttfullt vid marknadsföring till konsumenterna av alkoholdrycker genom kommersiella annonser i periodiska skrifter. Utredningen föreslår därför att framställningar i bild som omfattar annat än en återgivning av varan eller däri ingående råvara, enstaka förpackningar och varumärke eller därmed jämförligt kännetecken inte skall få förekomma. Annonsens storlek bör inte få överstiga 2 100 spaltmillimeter, dvs. tabloidformat. I annonsen skall dryckens alkoholhalt tydligt anges men den får inte framställas som en positiv egenskap. Annonsen skall inte få rikta sig till barn eller ungdomar under 25, koppla samman alkoholkonsumtion med framförande av fordon eller andra situationer eller tillfällen då det är av särskild vikt att

vara opåverkad av alkohol för sin egen eller andras säkerhet skull, ge intryck av att alkoholkonsumtion ökar den fysiska, psykiska eller idrottsliga prestationsförmågan eller främjar social eller sexuell framgång eller att alkohol är ett naturligt inslag i vissa situationer eller vid firande av högtider eller andra tilldragelser, ge intryck av att alkohol har medicinska, narkotiska eller terapeutiska egenskaper eller att alkohol stimulerar, lugnar ned eller är en metod för att lösa problem eller konflikter, anspela på konsumtion av droger och andra skadliga ämnen, våld eller asocialt beteende, framställa stor alkoholkonsumtion på ett positivt sätt eller nykterhet eller måttlig konsumtion på ett negativt sätt, eller i övrigt brista i särskild måttfullhet genom det sammanhang i vilket den förekommer, strida mot god sed, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller annars innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper.

Utredningen föreslår också att det skall införas ett begränsat förbud mot användning av kännetecknen i kommersiella annonser vid marknadsföring till konsumenter för alkoholhaltiga drycker för att därigenom minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt.

Utredningen föreslår vidare att det skall införas krav på texter som varnar för alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter.

Utredningen anser att det, med anledning av att alkohollagen är en social skyddslagstiftning och att utredningen konstaterat att den nuvarande ordningen med tillsynsansvaret uppdelat på flera olika instanser inte fungerat som förväntats, skall utredas om behov finns för förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättsinstans vad gäller alkoholreklam.

Utredningen föreslår slutligen, med tanke främst på skyddet för ungdomar och andra särskilt skyddsvärda grupper, att forskning inom alkoholreklamens område snarast initieras och utvecklas i Sverige.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs ifråga om alkohollagen (1994:1738) dels att 4 kap. 8 och 12 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 4 kap. 11 a–11 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter skall särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar.

Föreslagen lydelse

4 kap

8 §¹

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter skall särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar.

Marknadsföringen skall bedömas utifrån helhetsintrycket av såväl den enskilda marknadsföringsåtgärden för alkoholdrycken som den aktuella marknadsföringskampanjen för alkoholdrycken eller andra drycker eller varor

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

med samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk eller inarbetat eller registrerat i enlighet med vad som föreskrivs i varumärkeslagen (1960:644) för alkoholdrycken.

11a §

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 får framställning i bild inte omfatta annat än en återgivning av varan eller däri ingående råvara, enstaka förpackningar och varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonser får inte överstiga en storlek om 2 100 spaltmillimeter. Annonser skall på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt men får inte framställa den som en positiv egenskap. Annonser får inte

1. rikta sig till barn eller ungdomar under 25 år genom bokstäver, motiv eller färger som förknippas med ungdomskulturen eller på annat sätt,

2. koppla samman alkoholkonsumtion med framförande av fordon eller andra situationer eller tillfällen då det är av särskild vikt att vara opåverkad av alkohol för sin egen eller andras säkerhet skall,

3. ge intryck av att alkohol-

konsumtion ökar den fysiska, psykiska eller idrottsliga prestationsförmågan eller främjar social eller sexuell framgång eller att alkohol är ett naturligt inslag i vissa situationer eller vid firande av högtider eller andra tilldragelser,

4. ge intryck av att alkohol har medicinska, narkotiska eller terapeutiska egenskaper eller att alkohol stimulerar, lugnar ned eller är en metod för att lösa problem eller konflikter,

5. anspela på konsumtion av droger och andra skadliga ämnen, våld eller asocialt beteende,

6. framställa stor alkoholkonsumtion på ett positivt sätt eller nykterhet eller måttlig konsumtion på ett negativt sätt, eller

7. i övrigt brista i särskild måttfullhet genom det sammanhang i vilket den förekommer, strida mot god sed, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller annars innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper.

11 b §

Marknadsföring av alkoholtillåtna lättdrycker till konsumenter skall utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mindre än 15 volymprocent alkohol till konsumenter skall utformas på

sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter får i kommersiell annons inte användas samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat i enlighet med vad som föreskrivs i varumärkeslagen (1960:644) för sådan dryck. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mindre än 15 volymprocent alkohol till konsumenter för kännetecken som är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

11 c §

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, skall annonsen på ett tydligt sätt återge en varningstext. Har flera varningstexter fastställts, skall minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering skall de olika varningstexterna användas omväxlande och såvitt möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen eller den myndig-

het regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka texter som skall återges och hur varningstexterna skall utformas.

12 §²

En handling som strider mot 8–11 §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 9 §, även mot näringsidkare. En handling som strider mot 10 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

En handling som strider mot 8–11 c §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 9 §, även mot näringsidkare. En handling som strider mot 10 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

² Senaste lydelse 1999:1001.

1 Utredningens direktiv och arbete

1.1 Kort bakgrund till tillsättandet av utredningen

Marknadsdomstolen meddelade den 5 februari 2003 dom i det s.k. Gourmetmålet. I domen fann Marknadsdomstolen att det dåvarande svenska förbudet mot alkoholreklam i tryckta skrifter var alltför långtgående och att det inte var proportionerligt i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster. Förbudet, som reglerades i 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738), avsåg användande av kommersiella annonser vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenter. Förbudet gällde dock inte i fråga om skrifter som tillhandahölls endast på försäljningsställen för sådana drycker. Med anledning av utgången i målet föreslog regeringen dels en ändring i alkohollagen (jfr prop. 2002/03:87 Vissa alkohol- och tobaksfrågor) dels tillsattes denna utredning. En utförligare redogörelse för Marknadsdomstolens dom finns i avsnitt 8.2. Den av regeringen föreslagna lagändringen, vilken innebar att förbudet mot marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl till konsumenter av kommersiella annonser i periodiska skrifter skulle begränsas till att avse alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, antogs av riksdagen och trädde i kraft den 15 maj 2003.

1.2 Uppdraget

Utredningen tillsattes efter bemyndigande av regeringen i mars 2003 för att, enligt direktiven (se bilaga 1), föreslå begränsningar av marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter.

I arbetet skall utredningen utgå från det högsta möjliga skyddet för folkhälsan inom ramen för EG-rätten och särskilt beakta skyddet för barn och unga.

Åtgärder som bör 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.

Det står utredaren fritt att ta upp och föreslå även andra förändringar som har samband med uppdraget att begränsa marknadsföringen av alkoholdrycker i tryckta skrifter.

1.3 Utgångspunkter för utredningens arbete

För att fullgöra uppdraget har utredningen låtit bevaka vilka alkoholannonser som förekommit i periodiska skrifter under utredningstiden. Bevakningen har avsett dagspress och tidskrifter.

Sekreterarna har vid en resa till Helsingfors besökt Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, för att på plats informera sig om den finländska regleringen av alkoholreklamen, och alkoholforskaren Esa Österberg för att få information om ECAS-projektet. Vid en resa till Paris träffade sekreterarna tjänstemän vid det franska Hälsoministeriet för att informera sig om den franska regleringen av alkoholreklamen. Utredningen har också haft kontakter med tjänstemän vid brittiska myndigheter för att inhämta information om den brittiska regleringen av alkoholreklam. Därutöver har sekreterarna vid en resa till London besökt Eurocare för att bli informerade om aktuella trender avseende alkoholreklam inom EU:s medlemsstater och ta del av organisationens erfarenheter av självregleringar och dessas tillämpning i praktiken. Sekreterarna har även, vid en resa till Oslo, besökt tjänstemän vid det norska Socialdepartementet för att diskutera hur alkoholreklam kan regleras. Utredningen har även sammanträffat med representanter för IOGT-NTO, Konsumentverket/KO, Annonsörföreningen, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna. Sekreterarna har sammanträffat också med Svenska Bryggareföreningen och Sprit & Vinleverantörsföreningen.

Sekreterarna har därutöver, tillsammans eller var för sig, deltagit i möten arrangerade av Alkoholpolitiskt forum, alkoholforskningskonferenser arrangerade av Systembolaget AB respektive Alkoholkommittén samt sammanträffat eller haft kontakt med flera forskare och experter. Däribland, förutom den tidigare nämnde Esa

Österberg, även Sven Andréasson, Håkan Leifman, Sture Liljequist, Jörgen Engel, Anna Fugelstad, Leif Petersson, Robin Room och Hans Laurell.

Utredningen har tillsatts för att arbeta under kort tid och har inte haft i uppdrag att göra någon allmän översyn av den lagstiftning som finns om alkoholreklam i tryckta skrifter. Även om det stått utredaren fritt att ta upp och föreslå även andra förändringar som har samband med uppdraget att begränsa marknadsföringen av alkoholdrycker i tryckta skrifter än det i direktivet utpekade uppdraget har det därför varit nödvändigt att begränsa arbetet. Med dessa förutsättningar som grund har utredningen sökt efter ändamålsenliga och rimliga lösningar på de frågor som aktualiserats och föreslår förändringar som med beaktande av bl.a. internationella åtaganden, de EG-rättsliga kraven och skäliga hänsyn till näringsidkares konkurrenssituation, så långt som utredningen bedömer möjligt skall skydda människors, och då särskilt barns och ungdomars, hälsa med avseende på marknadsföringen av alkoholdrycker.

2 Vissa begrepp

2.1 Tryckta skrifter och periodiska skrifter

I tryckfrihetsförordningen förstås med ”tryckta skrifter” i första hand skrifter som framställs i tryckpress. Även skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller på liknande sätt anses som tryckta skrifter om utgivningsbevis gäller för dem eller de är försedda med en beteckning som visar att de är mångfaldigade samt uppgifter om vem som mångfaldigat dem och ort samt år för mångfaldigandet. För att en skrift skall anses som ”tryckt skrift” måste den normalt ha lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige.

Skrifter som förekommer på internet kan vara tryckfrihetsrättsligt skyddade och samma regler gäller för dem som för andra tryckta skrifter. Dit hör t.ex. dagstidningar som publiceras även på internet.

Med ”periodisk skrift” förstås en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att ges ut under en bestämd titel med minst fyra nummer på särskilda tider årligen samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Att skriftens titel ändras något mellan utgivningstillfällena medför inte att den inte skall betraktas som tryckt skrift.

I utredningens direktiv avses dock med begreppet ”tryckta skrifter” en snävare tolkning än begreppet har enligt tryckfrihetsförordningen. Av direktivets uppdragsbeskrivning framgår att vad som i direktivet förstås med ”tryckta skrifter” är periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Samma uttryckssätt förekommer i 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738). I detta betänkande avses med begreppet ”tryckta skrifter” detsamma som i direktivet. Skrifter som är jämförbara med periodiska skrifter kan bl.a. vara tidningar som ges ut mer sällan än fyra gånger per år.

2.2 Marknadsföring

Enligt 3 § marknadsföringslagen (1995:450) förstås med marknadsföring reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Dit hör i första hand reklamåtgärder som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis tidningsannonser och säljbefrämjande åtgärder av allmän inriktning. Begreppet täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis muntliga säljargument som en försäljare använder vid en förhandling med en enskild kund. Även själva saluhållandet av en vara omfattas av begreppet marknadsföring. Detta gäller även om saluhållandet är rent passivt. För att marknadsföringslagen skall vara tillämplig krävs att annonsen är rent kommersiell, dvs. har kommersiellt syfte och kommersiella förhållanden till föremål.

I 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) stadgas förbud mot marknadsföring till konsumenter av vissa alkoholdrycker genom användande av kommersiella annonser i periodiska skrifter. Av 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen framgår också att ett mer långtgående förbud än förbud mot kommersiell annons vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker skulle vara grundlagsstridigt.

2.3 Reklam

I kommittédirektivens rubrik och uppdragsbeskrivning förekommer begreppet ”reklam”. Av sammanhanget framgår dock att det är det vidare begreppet marknadsföring som avses och som utredningen skall beakta; låt vara att ”marknadsföring i kommersiell annons” uteslutande torde röra sig om företeelser som omfattas av just begreppet ”reklam”.

Ibland förekommer begrepp som direkt eller öppen, indirekt eller förtäckt reklam. Även dold reklam och smygkylam används för att beskriva vissa reklamförfaranden. Någon klar definition av begreppen har inte gjorts. Utredningen om indirekt tobaksreklam hade enligt direktiven i uppgift att utreda förutsättningarna för att införa ett förbud mot indirekt eller förtäckt tobaksreklam (dir. 1994:88). En grundläggande uppgift för utredningen var att försöka fastställa den närmare innebörden av de olika begrepp som förekommer när det gäller att beskriva reklamförfaranden som är aktuella i sammanhanget. Utredningen konstaterade i sitt betänkande,

SOU 1995:114 Indirekt tobaksreklam, att det inte var ändamålsenligt att utgå från de olika reklambegreppen. Utredningen stannade för att förbehålla begreppet tobaksreklam och det vidare begreppet marknadsföring av tobaksvaror för sådan reklam eller annan marknadsföring som öppet avser tobaksvaror och som sker i syfte att främja avsättningen av sådana varor. Är ett sådant syfte inte för handen är det enligt denna definition inte heller fråga om tobaksreklam i egentlig mening. Utredningen menade att en lagstiftning som syftar till att inskränka möjligheten att använda tobaksnamn vid marknadsföring av andra varor och av tjänster för att få avsedd effekt inte kunde ta sikte på tobaksreklam som sådan. En ny lagstiftning borde därför i stället med utgångspunkt från vedertagna definitioner av reklam och marknadsföring rikta sig direkt mot vissa marknadsförings- och reklamåtgärder som kunde anses främja avsättningen av tobaksvaror.

I detta betänkande används dock, för att göra betänkandets text mindre tung att läsa, begreppet "indirekt reklam" för företeelsen att reklam formellt görs för en viss vara men det faktiska resultatet av detta är att reklam även görs för en annan, t.ex. genom att förpackningar för drycker eller andra varor genom sin utformning är i det närmaste identiska med samma varumärkes drycker med högre alkoholhalt.

2.4 Kommersiell annons

Redaktionell text, liksom åsiktsyttringar, är skyddade av tryckfrihetsförordningen. Förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker får däremot stadgas i lag. Vad som utgör en annons avgörs inte av annonsens yttre form. Även textreklam kan därför utgöra en annons och falla under ett annonseringsförbud.

Att annonsen skall vara kommersiell innebär att den skall vara ett medel för att marknadsföra en vara. Med andra ord skall annonsens syfte vara att främja avsättningen av varan. Annonsen måste också vara av kommersiellt intresse för annonsören. 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 (prop. 1977/78:178 s. 39 och 50 f.).

Enligt 5 § marknadsföringslagen (1995:450) skall all marknadsföring utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är

fråga om marknadsföring. Det skall också tydligt framgå vem som svarar för marknadsföringen. Marknadsföringslagens regler i den delen kan således i vissa fall underlätta bedömningen av vad som skall anses utgöra en annons.

2.5 Alkoholdrycker

Begreppet alkoholdryck definieras i 1 kap. alkohollagen (1994:1738) som en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, starköl och öl. Med spritdryck förstås en alkoholdryck som innehåller sprit. Spritdrycker innehåller mer än 22 volymprocent alkohol. Med vin förstås andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är starköl eller öl. Med starköl och öl förstås en jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne. Starköl innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol. Alkoholhalten hos öl överstiger inte 3,5 volymprocent.

2.6 Barn och ungdomar

Av utredningens direktiv framgår att utredningen skall utgå från det högsta möjliga skyddet för folkhälsan och särskilt skall beakta skyddet för barn och unga. Det bör därför klargöras var utredningen anser att gränsen för vilka som i detta sammanhang skall betraktas som barn respektive unga bör dras.

I 4 kap. 8 § alkohollagen stadgas att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Vad som avses med ungdomar har dock inte klargjorts i lagtexten eller i förarbetena. Detta lämnades istället upp till rättstillämparen att bedöma.

I FN:s barnkonvention menas med barn varje individ under 18 år. Vidare når man i Sverige sin myndighetsålder när man fyller 18 år. Att definiera en person som uppnått sin svenska myndighetsålder som barn stämmer varken överens med lagstiftarens avsikt eller med det allmänna rättsmedvetandet i Sverige. Utredningen finner inte någon anledning att frångå den betydelse som begreppet barn har enligt FN:s barnkonvention.

Eftersom utredningen behandlar frågor med anknytning till alkohol finns det ytterligare en i svensk lag fastställd åldersgräns att

ta särskild hänsyn till, nämligen den i 3 kap. 7 och 8 §§ alkohollagen (1994:1738) nämnda 20 år. I lagrummen stadgas att den som inte fyllt 20 år inte får bedriva försäljning av alkoholdrycker och att spritdrycker, vin och starköl vid detaljhandel inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte fyllt 20 år.

Den 19–21 februari 2001 höll dock WHO en ministerkonferens om unga och alkohol. Den deklaration som antogs vid konferensen avser barn och ungdomar upp till 25 år. Vidare visar alkoholvaneundersökningar i Sverige att alkoholkonsumtionen i Sverige är högst i åldersgruppen 20–24 år för båda könen. Det anses också att det oftast är i åldern 18–25 år som en persons framtida alkoholvanor grundläggs. Vidare kan yngre personer antas vara särskilt känsliga för de budskap som förs fram i marknadsföringen. Särskilt gäller detta marknadsföring som anspelar på attraktiva livsstilar, vilket reklam för alkoholhaltiga drycker ofta gör. Mot bakgrund av detta och vikten av att skydda folkhälsan skulle det te sig märkligt att i detta sammanhang dra gränsen för när en person skall betraktas som ungdom lägre än vid 25 år. Med begreppet ungdomar avser utredningen därför personer upp till 25 års ålder.

3 Alkoholpolitik

3.1 Inom Sverige

Det mål som antogs genom 1977 års alkoholpolitiska proposition (1976/77:108), dvs. att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar genom åtgärder mot skadligt dryckesberoende och genom att sänka den totala dryckeskonsumtionen, ligger fast även om samhällsutvecklingen och det svenska EU-medlemskapet har påverkat förutsättningarna för den traditionella alkoholpolitiken. Den svenska alkoholpolitiken bygger på en balans mellan höga alkoholskatter, detaljhandelsmonopol, restriktioner, information och behandling. Prisinstrumentets betydelse har försvagats och försvagats alltmer bl.a. till följd av ändrade införselkvoter och den i Danmark beslutade sänkningen av spritskatten med 45 procent i oktober 2003. Tillgängligheten har också ökat väsentligt. Införselkvoterna har ökat och den 1 januari 2004 når de upp till den nivå som gäller för övriga EU-länder. Systembolaget har, som en följd av anpassningen till EU, ökat tillgängligheten genom att införa mer kvällsöppet och även öppethållande på lördagar.

Den ambition som regeringen uttalade i den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador (prop. 2000/01:20), att till år 2005 minska alkoholkonsumtionen i landet genom att förhindra att människor blir storkonsumenter och genom att påverka storkonsumenters dryckesbeteende, framför allt bland ungdomar och unga vuxna och ännu starkare än tidigare betona att alkohol inte skall förekomma i vissa situationer och i vissa skeden i livet, gäller framgent. Detta innebär att en alkoholfri uppväxt skall främjas i syfte att skjuta upp alkoholdebuten, att trafiken, kvinnans graviditetsperioder och arbetsplatserna skall vara helt alkoholfria och att förutsättningar för återhållsamma alkoholvanor i befolkningen skall skapas genom bland annat omfattande opinionsbildning. Med kraftfulla åtgärder på dessa områden och mot den illegala alkoholhanteringen kommer den totala alkoholkonsumtionen att kunna

minska. Det arbetet bör utgå från ett folkhälsoperspektiv och en helhetssyn. Det är också regeringens bedömning att insatser för barn och ungdomar är särskilt viktiga. Detta gäller såväl generella insatser som syftar till att åstadkomma en alkoholfri uppväxt och att skjuta upp alkoholdebuten som insatser för särskilt utsatta grupper eller grupper med riskbeteende. Att åstadkomma fler alkoholfria miljöer för barn och ungdomar är också viktigt.

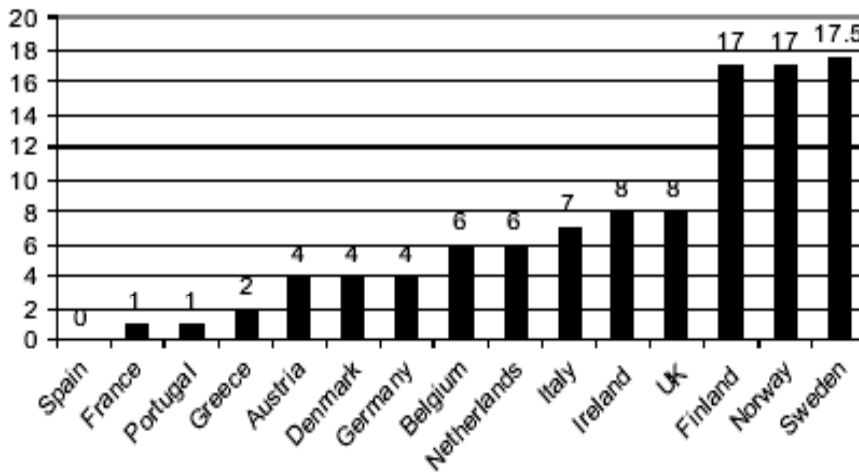
3.2 Inom Europa

Utvecklingen inom EU vad gäller alkoholpolitik och alkoholpolitiska åtgärder finns dokumenterade i ett större EU-projekt kallat ECAS (European Comparative Alcohol Studies). ECAS-projektets huvudsakliga syfte har varit att studera ECAS-ländernas alkoholpolitik, alkoholkonsumtion och alkoholskador utifrån ett jämförande perspektiv. ECAS-länderna består av de idag befintliga EU-länderna (utom Luxemburg) samt Norge.

Den statistik som tagits fram mellan åren 1950–2000 visar, att medan omfattningen av de alkoholpolitiska åtgärderna i de f.d. spritländerna Finland, Norge och Sverige minskat, så har de alkoholpolitiska åtgärderna i framför allt Sydeuropa ökat markant sedan 1950. Detta kan man konstatera trots vissa svårigheter att jämföra statistik mellan olika länder, såväl som svårigheten att få fram hur representativa de olika alkoholpolitiska åtgärderna är ur ECAS-studiens synvinkel (Alcohol policies in the ECAS countries, 1950-2000, Esa Österberg & Thomas Karlsson 2002).

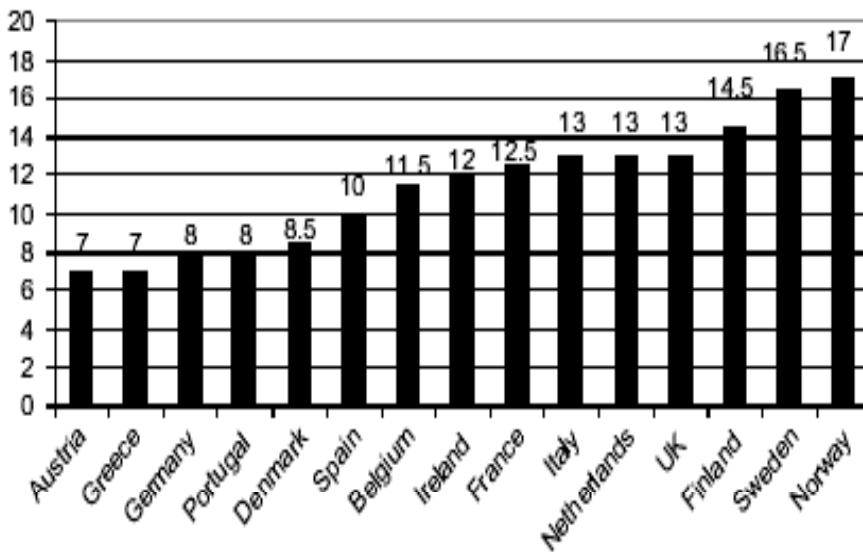
Skillnaderna mellan ECAS-länderna är således klart mindre år 2000 än år 1950.

Figur 3.1. Omfattning och stränghet i alkoholpolitiken i ECAS-länderna, 1950



Källa: Karlsson & Österberg 2001

Figur 3:2. Omfattning och stränghet i alkoholpolitiken i ECAS-länderna, 2000



Källa: Karlsson & Österberg 2001

Den ökning av alkoholpolitiska åtgärder som noterats i Sydeuropa kan delvis bero på att alkoholens negativa konsekvenser fått ökad uppmärksamhet de senaste 15–20 åren. Åtgärderna har inte föranlett några förändringar i tillgängligheten och tillgången på alkohol, utan varit inriktade på efterfrågan av alkohol. Man har infört frivilliga eller lagstadgade begränsningar i reklamutbudet, alkoholpolitiska program och åtgärder som syftar till att direkt stävja vissa alkoholrelaterade problem, som fylleri på allmän plats och i synnerhet rattfylleri.

Trots genomförda reklamrestriktioner har alkoholreklamen ökat de senaste 20 åren, speciellt för öl och sprit. Detta skulle kunna vara en av flera förklaringar till varför just konsumtionen av vin, men inte sprit och öl, minskat i Sydeuropa (Konsumtionsvanor och alkoholproblem, Håkan Leifman, 2002).

Regeringen betonar i prop. 2000/01:20 Nationell handlingsplan för att förhindra alkoholskador att alkoholens betydelse för folkhälsan och dess sociala effekter har fått allt större uppmärksamhet både inom enskilda länder i Europa och inom EU. Alkohol orsakar mer skador i åldersgruppen 10–24 år i Europa än t.ex. tobaksrökning. Enligt en rapport om ungdomars hälsa från EG-kommissionen (KOM(2000)736) har berusningsdrickandet blivit allt vanligare bland ungdomar i alla EU:s medlemsstater. Denna rapport ledde fram till den rådsrekommendation som refereras nedan.

Europeiska unionen

Europeiska Unionens Råd utfärdade i juni 2001 under Sveriges ordförandeskap en rekommendation (2001/458/EG) till medlemsstaterna rörande unga människors, i synnerhet barns och tonåringars alkoholkonsumtion. I den poängteras bl.a. att medlemsstaterna bör, med hänsyn till vad som är lämpligt för deras respektive rättsliga, reglerande eller självreglerande system

1. i samarbete med tillverkare av och återförsäljare av alkoholhaltiga drycker och med relevanta enskilda organisationer, uppmuntra upprättandet av effektiva mekanismer på området för marknadsföring, annonsering och detaljhandel för att
 - a) se till att tillverkarna inte producerar alkoholhaltiga drycker som särskilt riktar sig till barn och tonåringar,

- b) se till att alkoholhaltiga drycker inte utformas eller marknadsförs på ett sätt som tilltalar barn och tonåringar och bland annat särskilt beakta
- användningen av stilmedel (som bokstäver, motiv eller färger) som förknippas med ungdomskulturen,
 - användningen av barn, tonåringar eller modeller som ser unga ut i marknadsföringskampanjer
 - anspelningar på, eller bilder som associeras med konsumtion av droger och andra skadliga ämnen, som till exempel tobak,
 - kopplingar till våld eller asocialt beteende,
 - anspelningar på framgång på det sociala eller det sexuella området eller inom idrotten,
 - uppmaningar till barn och tonåringar att dricka, inklusive lågpriserförsäljning av alkoholhaltiga drycker till tonåringar,
 - reklam eller sponsring i samband med idrotts- och musik-evenemang eller andra särskilda evenemang där ett stort antal barn och tonåringar deltar eller är åskådare,
 - reklam i medier som är inriktade på barn och tonåringar eller som når ett stort antal barn och tonåringar,
 - gratis distribution av alkoholhaltiga drycker till barn och tonåringar, samt försäljning eller gratis distribution av produkter som används för att marknadsföra alkoholhaltiga drycker och som särskilt kan tilltala barn och tonåringar,
- c) när så är lämpligt utarbeta särskild utbildning för serveringspersonal och försäljare om skydd av barn och tonåringar och om befintliga restriktioner för försäljning av alkohol till unga människor.
- d) låta tillverkarna ta del av råd och anvisningar innan de börjar marknadsföra en produkt, investerar i en produkt eller inleder en annonskampanj som föregår marknadsföringen,
- e) se till att klagomål mot produkter som inte marknadsförs, annonseras eller saluförs, i enlighet med de principer som fastställs i punkt a och b kan behandlas effektivt, och att, om så

- erfordras, sådana produkter kan dras bort från marknaden och att olämplig annonsering eller marknadsföring kan upphöra,
2. uppmana alkoholindustriernas intresseorganisationer att åta sig att följa principerna ovan.

Världshälsoorganisationen (WHO)

Vid sidan om det nationella arbetet deltog Sverige under hela 1990-talet i samarbetet inom WHO:s europaregion. År 1992 antog WHO:s regionalkommitté för Europa en handlingsplan inom alkoholområdet (European Alcohol Action Plan 1995–2000). I planen uppmanas medlemsländerna att se över sin alkoholpolitik och följa upp planen genom olika aktiviteter i medlemsländerna. För att främja den europeiska handlingsplanen anordnades år 1995 den första Europeiska ministerkonferensen om hälsa, samhälle och alkohol i Paris. Vid Pariskonferensen uppmanades alla medlemsstater att ha en bred och samordnad alkoholpolitik samt genomföra nationella handlingsprogram. Inför 2000-talets hälsoutmaningar antog Sverige tillsammans med övriga medlemsländer i WHO:s europaregion i september 1998 en ny hälsopolitisk strategi med 21 folkhälsomål (Hälsa 21). Enligt denna skall medlemsländerna aktivt verka för att skadeverkningarna från beroendeframkallande substanser som tobak, alkohol och andra droger minskar påtagligt till år 2015 (Mål 12).

Vid Pariskonferensen antogs etiska principer och mål som tillsammans med utvärderingen av den första handlingsplanen låg till grund för WHO:s andra europeiska handlingsplan för perioden 2000–2005, som antogs i Florens hösten 1999. Sverige har ställt sig bakom WHO:s mål och principer och de har varit vägledande för mycket av det nationella arbete som bedrivits i Sverige under 1990-talet. Bl.a. fick Folkhälsoinstitutet (numera Statens folkhälsoinstitut) år 1994 i uppdrag att leda och samordna ett förstärkt alkohol- och drogförebyggande arbete. En nationell ledningsgrupp bildades som bl.a. utarbetade en handlingsplan för det fortsatta arbetet.

De etiska principer som alla 51 europeiska medlemsländer i WHO ställt sig bakom är följande.

- *I hemmet, i samhället och på arbetet* har alla människor rätt till en tillvaro som är skyddad från olyckor, våld och andra negativa följder av alkoholkonsumtion.

- *Alla människor* har från tidig ålder rätt till välgrundad, opartisk information och utbildning om alkoholkonsumtionens konsekvenser för hälsan, familjen och samhället.
- *Alla barn och ungdomar* har rätt att växa upp i en miljö som är skyddad från alkoholkonsumtionens negativa följder, och som i möjligaste mån är fredad mot marknadsföring av alkoholhaltiga drycker.
- *Alla människor* med riskabla eller skadliga alkoholvanor och deras familjemedlemmar har rätt till lätt tillgänglig behandling och vård.
- *Alla människor* som inte vill dricka alkohol, eller inte kan det på grund av hälso- eller andra skäl, har rätt att fredas mot påtryckningar att dricka samt att stödjas i sitt alkoholfria levnadssätt.

Vid Pariskonferensen antogs även tio strategier för nationella handlingsplaner för alkoholförebyggande arbete.

1. Informera människorna om följderna av alkoholkonsumtion för hälsa, familj och samhälle och om de effektiva åtgärder som kan vidtas för att förhindra eller minimera alkoholskador genom breda utbildningsprogram med början i tidig barndom.
2. Stöd sådana offentliga och privata miljöer och arbetsplatser som skyddas mot olyckor, våld och andra negativa återverkningar orsakade av alkoholkonsumtion.
3. Inför och genomdriv lagar som effektivt avskräcker från bilkörning med alkohol i kroppen.
4. Verka för bättre folkhälsa genom begränsad tillgång till alkoholhaltiga drycker, t.ex. genom beskattning.
5. Genomför stränga kontroller av direkt eller indirekt reklam för alkoholhaltiga drycker och ge samtidigt de länder som redan infört begränsningar och förbud ett erkännande, och tillse att ingen form av reklam riktar sig speciellt till unga människor, t.ex. genom att förbinda alkohol och idrott.
6. Se till att människor med hög eller skadlig alkoholkonsumtion och deras familjer får effektiv behandling och rehabilitering, som skall utföras av utbildad personal.

7. Stöd åtgärder som ökar medvetandet om det etiska och juridiska ansvar de har som sysslar med försäljning eller servering av alkoholhaltiga drycker, och se till att produktionssäkerheten kontrolleras noga, samt vidta lämpliga åtgärder mot illegal tillverkning och försäljning.
8. Öka samhällets möjligheter att ta itu med alkoholproblem genom utbildning av yrkesfolk i olika sektorer, t.ex. inom sjukvården, socialtjänsten, skolan och rättsväsendet, samtidigt som man stärker utvecklingen och ledarskapet ute i kommunerna.
9. Stöd ideella organisationer och hjälp-dig-självrörelser som verkar för en hälsoinriktad livsstil, särskilt sådana som syftar till att förebygga och minska alkoholrelaterade skador.
10. Utarbeta program på bred grund i medlemsstaterna på grundval av Europeiska stadgan om alkohol. Fastställ klara mål för vad man vill uppnå och notera resultaten. Övervaka utvecklingen och se till att programmen uppdateras regelbundet, grundat på utvärderingar.

De uppmärksammade problemen som alkoholen och dess skadeverkningar leder till har utan tvekan lett till en förändrad syn på alkohol och marknadsföringen av den bland EU:s medlemsstater. Det finns ett stöd för, och uppmaningar från, såväl EU:s ministerråd som WHO att begränsa marknadsföringen av alkoholdrycker, speciellt sådan marknadsföring som kan beröra barn eller ungdom.

4 Några grundläggande rättsregler

4.1 Tryckfrihet

I tryckfrihetsförordningen finns de grundläggande bestämmelserna om tryckfrihet. Med tryckfrihet förstås, enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, ge ut skrifter och att inte kunna straffas för deras innehåll annat än om detta strider mot tydlig lag. Svenska medborgare tillförsäkras rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar och meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

I förarbetena till tryckfrihetsförordningen (prop. 1973:123 s. 43 och 46) ansåg departementschefen att det, i den mån ett starkt samhällsintresse kräver det, bör finnas möjlighet att ingripa mot rent kommersiell reklam också av det skälet att den avser att främja avsättningen av skadliga eller olämpliga varor. Det kunde dock inte komma i fråga att möjliggöra förbud för alla uppgifter i tryckt skrift som avsåg alkohol och som kunde innebära att konsumtionen av dessa varor främjades. Därför undantogs endast meddelanden som har rent kommersiell karaktär från tryckfrihetsförordningens exklusiva tillämpning.

Enligt 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen skall gälla vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Uttrycket "alkoholhaltiga drycker" är vidare än "alkoholdrycker" och omfattar även exempelvis lättöl. Tryckfrihetsförordningen begränsar inte heller det möjliga förbudsområdet till endast annonser som riktar sig till konsumenter. Det finns således inga hinder mot att i lag stadga ett förbud eller införa andra restriktioner avseende kommersiella annonser för alkoholdrycker i tryckta skrifter.

Det finns heller inga hinder mot att i lag meddela sanktioner mot överträdelse av ett lagstadgat förbud mot kommersiella annonser.

4.2 EG-rätt

Enligt artikel 3 EG¹ skall gemenskapens verksamhet innefatta bl.a. en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna samt en tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning i den utsträckning som den gemensamma marknadens funktion kräver. Gemenskapens verksamhet skall emellertid enligt samma artikel bidra till att en hög hälsoskyddsnivå uppnås.

Enligt artikel 28 EG är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna. I artikel 30 EG görs dock undantag för förbud eller restriktioner som grundas på bl.a. intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 49 EG skall vidare inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas. Med tjänster avses i fördraget sådant som inte faller in under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer (se artikel 50 EG). Eftersom inskränkningar i möjligheterna att marknadsföra en vara typiskt sett kan antas inverka negativt på avsättningen av varan bedöms sådana åtgärder i första hand mot bakgrund av bestämmelserna i artiklarna 28 och 30 EG, trots att förmedling av reklam i regel utgör en tjänst. Även om vissa skillnader kan uppkomma beroende på vilka regler som blir aktuella, framgår det av EG-domstolens praxis att fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster utgår från samma grundprinciper och att de därför i huvudsak skall tolkas på ett enhetligt sätt.

Enligt artikel 152 EG skall en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder. Gemenskapens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa. Rådet skall, enligt ett särskilt förfarande, bidra till att de målen

¹ Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

uppnås bl.a. genom att besluta om stimulansåtgärder som är utformade för att skydda och förbättra människors hälsa, dock utan att dessa åtgärder får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Rådet kan också, för samma syfte, anta rekommendationer. Det kan i detta sammanhang framhållas att fördraget inte innehåller något direkt harmoniseringsmål vad gäller folkhälsan. Det är alltså i första hand medlemsstaterna som är behöriga att vidta åtgärder på detta område.

Enligt artikel 153 skall gemenskapen bidra bl.a. till att skydda konsumenternas hälsa för att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå.

Marknadsföring av alkoholdrycker är inte i sig ett harmoniserat område inom EU, även om det finns gemensamma regler – som är generella och därför gäller oavsett varutyp – för t.ex. vilseledande och jämförande reklam, jfr direktiv 84/450/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam (ändrat genom direktiv 97/55/EG)². Direktivet hindrar dock inte en medlemsstat från att bibehålla eller anta bestämmelser i avsikt att försäkra sig om ett mera omfattande skydd för konsumenter, näringsidkare och den stora allmänheten.

Gemensamma minimiregler finns även i direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (ändrat genom direktiv 97/36/EG), i fortsättningen kallat ”TV-direktivet”³.

Att reglera tillåtligheten av marknadsföring av alkoholdrycker är alltså, huvudsakligen, en angelägenhet för den enskilda medlemsstaten. Samtidigt åligger det medlemsstaterna att respektera gemenskapsrätten vid utövandet av denna befogenhet. En sådan reglering måste alltså bl.a. vara i överensstämmelse med de krav som ställs på proportionalitet mellan principen om varors och tjänsters fria rörlighet och det värde som regleringen är avsedd att skydda.

² Rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam, EGT L 250, 19.09.1984, s. 17 och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG om vilseledande reklam så att detta omfattar jämförande reklam, EGT L 290, 23.10.1997, s. 18.

³ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 298, 17.10.1989, s. 23 och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv om samordning av bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 202, 30.7.1997, s. 60.

4.2.1 TV-direktivet

TV-direktivet syftar till att säkerställa fri rörlighet för TV-sändningar inom unionen och fastställer de krav på medlemsstaternas regelverk som ställts för att den fria rörligheten skall kunna genomföras. I direktivet föreskrivs därför gemensamma regler på vissa områden.

Direktivet är ett minimidirektiv. Detta innebär att medlemsstaterna har rätt att införa nationella regler som är mer detaljerade eller striktare inom de områden som omfattas av direktivet. Sådana regler måste dock alltid vara förenliga med gemenskapsrätten i övrigt och får t.ex. inte stå i strid med allmänna gemenskapsrättsliga principer som principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Direktivet bygger på sändarlandsprincipen, vilket innebär att varje medlemsstat skall säkerställa att alla TV-sändningar som sänds av programföretag inom medlemsstatens jurisdiktion överensstämmer med den lagstiftning som gäller för sändningar avsedda för allmänheten i den medlemsstaten. Det åligger övriga medlemsstater att säkerställa fri mottagning av TV-sändningar och att inte begränsa återutsändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater. Det är endast den sändande medlemsstatens nationella regler som tillämpas på programföretagets TV-sändningar. Mottagarstaten har inte rätt att utöva någon egen kontroll av om programföretaget följer TV-direktivets regler eller den nationella lagstiftning som programföretaget lyder under. Om en sändning uppenbarligen allvarligt och djupt överträder direktivets bestämmelser om skydd för barn och ungdom eller förbudet mot sändningar som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet kan dock mottagarstaten, enligt en särskild procedur, tillfälligt ställa in vidareutsändningar. En mottagarstat har också rätt att vidta åtgärder mot ett programföretag som etablerat sig i en annan medlemsstat i syfte att undslippa nationella yrkesregler i mottagarstaten och där förvärvsverksamheten uteslutande eller huvudsakligen riktas till mottagarstaten. I en sådan situation har det ansetts vara fråga om ett kringgående av regelverket som inte omfattas av den fria etableringsrätten.

Medlemsstaternas åtgärder för att säkerställa att programföretagen inom deras jurisdiktion effektivt uppfyller bestämmelserna i direktivet skall omfatta lämpliga förfaranden så att en tredje part som är direkt berörd skall kunna vända sig till ett behörigt juridiskt organ eller annan myndighet för att se till att bestämmelserna efter-

levs fullständigt i enlighet med nationella bestämmelser. Denna möjlighet skall gälla för alla unionsmedborgare.

Redan i ingressen till TV-direktivet sägs att det är nödvändigt att förbjuda all TV-reklam för cigaretter och andra tobaksvaror, inklusive indirekta former av reklam vilka, utan att direkt nämna tobaksvaran, söker kringgå reklamförbudet genom att utnyttja märkesnamn, symboler eller andra distinkta kännetecken för tobaksvaror eller företag, vars kända eller huvudsakliga verksamheter innefattar produktion eller försäljning av sådana produkter. Där sägs också att det även är nödvändigt att förbjuda all TV-reklam för medicinska produkter eller medicinsk behandling som är receptbelagd i den medlemsstat, inom vars jurisdiktion programföretaget faller, samt att införa strikta kriterier i fråga om TV-reklam för alkoholhaltiga drycker. Således är, enligt artikel 13, alla former av TV-reklam för cigaretter och andra tobaksvaror förbjudna. Enligt artikel 17 får TV-program inte heller sponsras av företag vars huvudsakliga verksamhet är tillverkning eller försäljning av cigaretter och andra tobaksvaror. Enligt artikel 14 skall TV-reklam för medicinska produkter och medicinsk behandling vara förbjuden, om produkterna eller behandlingarna är tillgängliga endast efter ordination i den medlemsstat till vars jurisdiktion programföretaget hör. Enligt artikel 17 får företag vars verksamhet inbegriper tillverkning eller försäljning av medicinska produkter och medicinsk behandling sponsra TV-program om sponsringen främjar företagets namn eller anseende, men inte särskilda medicinska produkter eller medicinska behandlingar som är tillgängliga endast efter ordination i den medlemsstat under vars jurisdiktion programföretaget hör. Enligt artikel 15 skall TV-reklam för alkoholhaltiga drycker uppfylla följande kriterier.

- a) Den får inte rikta sig speciellt till minderåriga eller särskilt skilda minderåriga som intar dessa drycker.
- b) Den skall inte förknippa konsumtion av alkohol med förbättrad fysisk prestation eller med bilkörning.
- c) Den skall inte ge intryck av att konsumtion av alkohol bidrar till social eller sexuell framgång.
- d) Den skall inte göra gällande att alkohol har terapeutiska egenskaper eller att den är ett stimulerande eller lugnande medel eller ett medel för att lösa personliga konflikter.

- e) Den skall inte uppmuntra överkonsumtion av alkohol eller ge en negativ bild av nykterhet eller återhållsamhet.
- f) Den skall inte framhålla en hög alkoholhalt som en positiv egenskap hos dryckerna.

TV-direktivet innehåller även andra föreskrifter till skydd för olika grupper, bl.a. minderåriga.

4.2.2 Närmare om bedömningen enligt artiklarna 28 och 30 EG, särskilt vad gäller proportionalitet

Vid tillämpning av nationell rätt är nationella domstolar skyldiga att tolka den i enlighet med EG-rätten. EG-rätten skall beaktas fullt ut i medlemsstaternas nationella rätt och även ges företräde framför nationella regler som strider mot den.

Som nämnts är kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna enligt artikel 28 EG. Enligt EG-domstolens praxis är utgångspunkten för artikel 28 EG att den förbjuder varje nationell åtgärd som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindrar handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärden behöver alltså inte i sig vara diskriminerande för att den skall omfattas av denna bestämmelse. Undantag från förbudet kan enligt artikel 30 EG göras bl.a. i syfte att skydda människors hälsa och liv, så länge sådana förbud eller restriktioner inte utgör godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Förbuden eller restriktionerna måste vara nödvändiga och får inte gå längre än vad som behövs för att uppnå skyddsintresset. Med andra ord måste förbudet eller restriktionen vara ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå målet, liksom proportionerlig i förhållande till den fria rörligheten. En intresseavvägning måste därför göras mellan det nationella skyddsintresset och gemenskapens intresse av fri rörlighet för varor och tjänster. Om ett skyddsbehov på ett tillfredsställande sätt kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt måste den enskilda medlemsstaten välja detta sätt framför ett mera ingripande.

Av EG-domstolens dom i Keck-målet⁴ framgår emellertid också att artikel 28 EG inte är tillämplig på nationella bestämmelser som inte hänför sig direkt till själva varan utan endast begränsar eller förbjuder vissa försäljningssätt, under förutsättning att de nationella bestämmelserna gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och att bestämmelserna såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. Med försäljningssätt förstås regler som inte direkt knyter an till varorna i sig och reglerar deras beskaffenhet (t.ex. bestämmelser om innehåll, utformning förpackning osv.) utan regler som styr försäljningen. Det kan röra sig om exempelvis reglerade tider för öppethållande och krav på tillstånd för handel med vissa slags varor. Gränsdragningsproblem kan uppstå vilket särskilt gäller olika former av marknadsföring som inte kan särskiljas från själva varan. Om Keck-principen kan tillämpas kan de nationella bestämmelserna motiveras utifrån andra hänsyn än de som anges i artikel 30 EG.

EG-rätten är inte statisk. Liksom alla andra rättsordningar utvecklas den ständigt – genom såväl lagstiftningsåtgärder som praxis. EG-domstolen har i en rad avgöranden gjort proportionalitetsbedömningar. Endast ett av dem berör alkoholreklam.

I de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA och Publivia SAE mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya*, [1991] ECR I-4151, prövade EG-domstolen om ett förbud mot att göra reklam i massmedia, på gator och motorvägar (med undantag för hänvisningar till tillverknings- och försäljningsställen), på biografer och allmänna transportmedel för drycker med en alkoholhalt överstigande 23 volymprocent kunde motiveras utifrån artikel 30 EG. EG-domstolen konstaterade först att reklam uppmuntrar till konsumtion och att regler som begränsar reklam för alkoholdrycker i syfte att bekämpa alkoholism speglar ett hänsyn till allmän hälsa. I avsaknad av harmoniserad lagstiftning är det upp till medlemsstaterna att avgöra skyddsnivån för den allmänna hälsan, liksom på vilket sätt skyddet skall uppnås, under förutsättning att EG-fördraget och proportionalitetsprincipen iakttas. EG-domstolen fann att förbudet varken utgjorde en godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna

⁴ De förenade målen C-297/91 och C-268/91 *Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard*, REG 1995 s. I-6097.

och att förbudet var utformat proportionellt mot det eftersträvade målet. Domstolen beaktade därvid att inte all reklam var förbjuden utan att förbudet endast gällde drycker med högre alkoholhalt än 23 volymprocent och att förbudet var avgränsat till att gälla specifika platser, bl.a. sådana som särskilt frekventeras av bilförare och unga människor; två kategorier det är av vikt att nå med en kampanj mot alkoholism.

I Gourmetmålet (C 405/98, Konsumentombudsmannen mot Gourmet International Products AB, REG 2001, s. I-1795) prövade EG-domstolen först frågan om det svenska alkoholreklamförbudet kunde anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 28 EG enligt Keck-principen. EG-domstolen konstaterade att så inte var fallet och uttalade i denna del att det var tillräckligt att konstatera att när det gäller sådana varor som alkoholdrycker (för vilka gäller att konsumtionen styrs av traditionella sociala sedvänjor samt lokala vanor) kan ett förbud mot all slags reklam, som riktar sig till konsumenterna, genom annonser i press, radio och TV, genom icke begärd direktreklam eller genom utomhusreklam medföra att marknadsstillträdet för varor från andra medlemsstater försvåras i större utsträckning än vad som är fallet för inhemska varor, vilka konsumenterna av naturliga skäl är mer förtrodda med. Förbudet kunde därmed endast motiveras utifrån artikel 30 i EG. EG-domstolen framhöll att det står klart att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. EG-domstolen fann att artiklarna 28 och 30 EG samt artiklarna 46 och 49 EG inte utgör hinder mot ett förbud mot kommersiella annonser i periodiska skrifter vid marknadsföring av sprit, vin och starköl till konsumenterna, för så vitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den berörda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen. Vad gäller själva proportionalitetsbedömningen överlämnade EG-domstolen denna till den nationella domstolen eftersom den nationella domstolen ansågs bättre skickad än EG-domstolen att göra den undersökning av de faktiska och rättsliga förhållandena som kännetecknar förhållandena i Sverige.

Marknadsdomstolen, på vilken det slutligen ankom att pröva proportionalitetsfrågan i Gourmetmålet, fann att det svenska marknadsföringsförbudet måste betecknas som alltför långtgående och

därmed oproportionellt i EG-rättslig mening. Marknadsdomstolen uttalade dock samtidigt att bestämmandet av gränserna för ett annonseringsförbud och inriktningen av det primärt är en fråga för lagstiftaren och ansåg sig mot den bakgrunden 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.

Någon säker slutsats av var EG-domstolen – eller Marknadsdomstolen – anser att gränsen går för vilka restriktioner beträffande alkoholreklam som är proportionerliga kan inte dras av avgörandena. Att restriktioner eller förbud vad gäller alkoholreklam kan vara tillåtna åtgärder råder det emellertid inte någon tvekan om.

4.3 Rätt att använda kännetecken

Statliga ingripanden i form av användningsreglering och rena rådhetsinskränkningar avseende t.ex. materiella tillgångar faller utanför egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen (jfr prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor s. 49).

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) jämte dess tilläggsprotokoll har införlivats i svensk rätt och enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får ingen lag eller föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt den.

Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folk rättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med bl.a. det allmännas intresse. Med egendom avses också immateriella rättigheter och ekonomiska intressen som är förbundna med utövandet av näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 1993 s. 248). Det allmännas intresse att reglera nyttjandet av t.ex. ett varumärke måste stå i proportion till den inskränkning den enskilde vidkänns av det.

5 Alkoholkonsumtionens utveckling i Sverige

En ny kartläggning som genomförts av Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet visar att alkoholkonsumtionen fortsätter att öka. SoRAD har av regeringen fått i uppdrag att bland annat följa alkoholkonsumtionen i Sverige och hur den förändras. Nedan följer ett sammandrag av den senaste rapporten från april 2003.

Den svenska alkoholkonsumtionen har ökat sedan mitten av 1990-talet. År 1996 uppskattades den till 8,0 liter ren alkohol per invånare över 15 år, år 2002 till 9,9 liter; en ökning med 24 procent. Den största delen av ökningen har ägt rum sedan år 2000 då konsumtionen beräknades till 8,4 liter. År 2001 skattades den till 9,1 liter. Under de senaste två åren har således konsumtionen ökat med 18 procent och mellan 2001 och 2002 med 9 procent. Detta är sannolikt den största ökningstakten under efterkrigstiden.

Män dricker drygt dubbelt så mycket alkohol som kvinnor. För männen innebar det år 2002 i runda tal 13,9 liter ren alkohol per vuxen och för kvinnorna ca 5,8 liter. Omräknat till sprit (40 volymprocent) motsvarar detta 67 cl i veckan för männen och 28 cl för kvinnorna eller i vin (12 volymprocent) nästan 3 flaskor i veckan för männen och drygt 1,2 för kvinnorna.

Särskilt stor är konsumtionsökningen för vin och starköl. Under perioden 1996–2002 har den totala vinkonsumtionen ökat med 69 procent och starkölskonsumtionen med 62 procent och mellan 2001 och 2002 med 14 respektive 11 procent. Under de senaste två åren har även spritkonsumtionen ökat med 11 procent och var år 2002 tillbaka på samma nivå som år 1998 (2,55 liter ren alkohol per invånare över 15 år). Under år 2002 ökade spritkonsumtionen med 4 procent.

Folkölskonsumtionen har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet; från drygt 1,4 liter 1995 till drygt 0,8 liter 2002. Detta är

en nedgång med mer än 40 procent. Mellan 2001 och 2002 minskade folkölskonsumtionen med knappt 5 procent.

Under 2002 ökade konsumtionen av såväl den registrerade alkoholen (försäljningen av alkoholdrycker på Systembolaget, restauranger och av folköl), som den oregistrerade alkoholen (dvs. mörkertalet) i Sverige jämfört med 2001. Störst var ökningen av Systembolagets försäljning (med 0,39 liter ren alkohol per invånare över 15 år eller 9 procent) och speciellt dess försäljning av starköl (med 10 procent) och vin (med 12 procent). Även restaurangförsäljningen fortsatte att öka under 2002 (med 0,04 liter ren alkohol, eller 5 procent).

Vidare uppvisade samtliga tre grupper av oregistrerad alkohol ökning mellan 2001 och 2002. Resandeförseln ökade med 0,11 liter ren alkohol, eller 6 procent, smugglingen med 0,16 liter ren alkohol, eller 40 procent och hemproduktionen med 0,11 liter ren alkohol, eller 26 procent.

Resandeförseln uppvisade stora regionala skillnader. De regioner som har kortast avstånd till kontinenten uppvisade den högsta införseln av alkohol och de med längst avstånd den minsta. Skåne län uppvisade en 12 gånger högre resandeförsel än norrlandslänen år 2002: 4,8 respektive 0,4 liter ren alkohol per invånare över 15 år. Skåne län uppvisade dessutom en relativt kraftig ökning mellan 2001 och 2002 (med 18 procent). Samtliga regioner i Svealand och Norrland uppvisade minskningar i resandeförseln mellan dessa år. Skåne län är vidare det enda län i Sverige där den resandeförda alkoholen under år 2002 storleksmässigt översteg Systembolagets alkoholförsäljning i samma län.

Av de olika alkoholdryckerna var vin den mest konsumerade i Sverige under 2002. Omräknat i ren alkohol svarade vinkonsumtionen för 39 procent av den totala alkoholkonsumtionen medan konsumtionen av starköl och sprit uppgick till 27 respektive 26 procent av densamma. Folkölskonsumtionen stod för 8 procent av den totala alkoholkonsumtionen.

Den i Sverige registrerade försäljningen på Systembolaget, på restauranger och livsmedelsbutiker stod för 69 procent av den totala alkoholkonsumtionen, mätt i ren alkohol. Resandeförseln svarade för 19 procent av den totala konsumtionen. Konsumtionen av hemproducerade och till Sverige insmugglade alkoholdrycker stod för 5 respektive 6 procent (En skål för det nya millenniet, Leifman och Gustafsson, 2003).

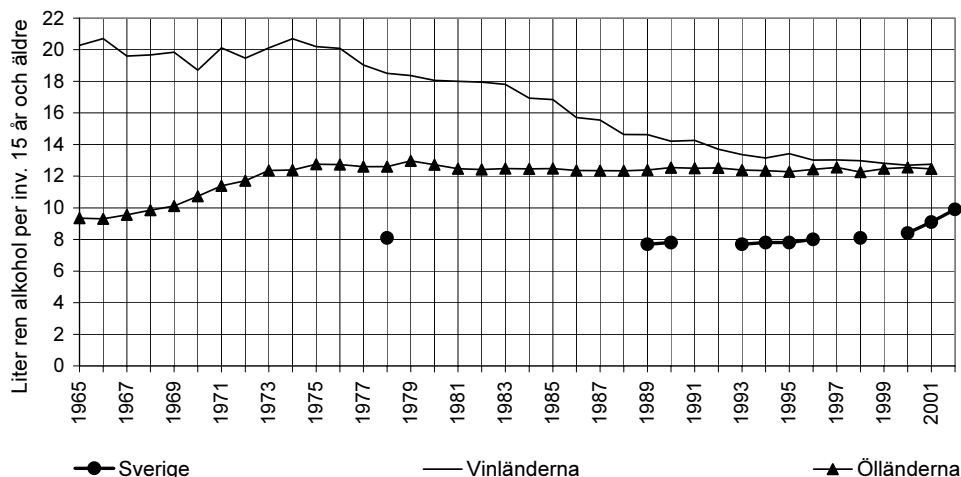
I en bilaga till ovan nämnda utredning rapporteras om hur konsumtionstrenderna förändrats bland män och kvinnor och olika åldersgrupper 1990–2002. En intressant iakttagelse, bland många andra, är att den relativa konsumtionsökningen sedan 1996 varit minst bland de yngsta individerna för båda könen. Även de drog-
vaneundersökningar som gjorts bland skolelever i årskurs 9 (15–16-åringar) av Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) visar på en stabilisering eller t.o.m. en viss nedgång i flera alkoholmått under de senaste åren (Skolelevers drogvanor 2002, CAN).

Detta kan ställas mot rapporter om att de akuta alkoholskadorna ökar för den yngsta gruppen. Ett ökat berusningsdrickande har konstaterats under perioden 1986–2001, både bland elever i årskurs 9 och bland de mönstrande 18–19-åriga männen. Den kraftigaste ökningen kan hänföras till unga flickor under perioden 1986–1994, men den ökningen avstannade och har sedan dess legat på en alltför hög men stabil nivå (se även avsnitt 6).

I ett internationellt perspektiv deltar Sverige i studier där man undersöker bland annat konsumtionsvanor för alkohol, tobak och andra droger bland 15–16-åringar, The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD). Undersökningarna har utförts under 1995 och 1999. Deltagarländer har tillkommit och vid den undersökning som genomfördes 1999 deltog 30 länder. Man kan konstatera att Sverige ligger bland den övre halvan av deltagarländerna vad gäller berusningsdrickande, men att man vid dessa två mättillfällen inte kan se någon större ökning av alkoholkonsumtionen.

Konsumtionsutvecklingen inom EU kan ses i ett tidsperspektiv där framförallt de så kallade vinländerna minskar sin konsumtion, medan Sverige ökar konsumtionen.

Figur 5.1. Konsumtionsutvecklingen inom EU:s vin- och ölländer samt Sverige



Den stora ökningen av alkoholkonsumtionen sedan 1996 är relativt svårförklarad ur sociologisk synvinkel, då dryckesmönster och konsumtionstrender i olika åldersgrupper av befolkningen förändras olika över tid och beroende på kön. De grupper som uppvisar den största ökningen sedan 1996, både i absoluta och speciellt i relativa tal, är 30–49-åriga män och 50–75-åriga kvinnor (Leifman och Gustafsson 2003).

I Sverige finns omfattande alkoholforskning av god kvalitet och det är ett av de bästa medel som står till buds för att snabbt kunna se signaler om hur konsumtionen förändras över tid och med trender samt vilka som konsumerar och vad som dricks. Enbart med full information om dessa variabler har Sverige långsiktigt en möjlighet, att med utgångspunkt från ett folkhälsoperspektiv, styra konsumtionsmönster och konsumtionsutveckling i syfte att skydda framförallt särskilt skyddsvärda grupper.

6 Alkoholens skadeverkningar

6.1 Allmänt

Bruk av alkohol ger upphov till olika medicinska, sociala och psykologiska problem. I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). De alkoholrelaterade problemen har en betydande utbredning i befolkningen. Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av dryckesmönstret. De som dricker mycket då de dricker riskerar i särskilt stor utsträckning akuta problem – ett viktigt konstaterande i Sverige där berusningsdrickande är vanligt. Den stora gruppen låg- och måttlighetskonsumenter svarar för de flesta akuta och lindriga sociala och medicinska problemen i befolkningen. Förklaringen är att även om den individuella storkonsumenten löper större risk än den individuella måttlighetskonsumenten är den senare gruppen mycket större. Detta förhållande kallas ibland *preventionsparadoxen*. Dock svarar storkonsumenterna¹ för majoriteten av många kroniska sjukdomar, t.ex. skrumplever. Forskningen visar, och har visat, att det finns ett positivt samband mellan totalkonsumtionen av alkohol i samhället och andelen storkonsumenter. En ändring av totalkonsumtionen, t.ex. genom prisändring, medför en ändring av alkoholkonsumtionen hos alla konsumtionsgrupper, även hos storkonsumenterna. En minskning av den totala alkoholkonsumtionen i befolkningen är således av central betydelse för att minska omfattningen av alla slags alkoholrelaterade problem. Men detta bör kompletteras med särskilda insatser för att nå storkonsumenter i ett tidigt skede och stimulera dem till en konsumtionsminskning (sekundär prevention), något som kan ge goda resultat enligt flera vetenskapliga studier. Dessutom måste alkoholpolitiska och före-

¹ Gränsen för storkonsumtion kan sättas till ca 30 gram hundra procentig alkohol/dag för män och 20 gram för kvinnor, vilket omräknat i standardglas motsvarar ungefär 2 glas vin à 15 cl för män per dag och drygt 1 glas vin för kvinnor per dag. *Källa:* FHI.

byggande insatser kompletteras med konkreta insatser för de individer som på grund av stor alkoholkonsumtion har utvecklat alkoholrelaterade sjukdomar och allvarliga sociala problem (prop. 2000/01:20).

Alkohol kan skada de flesta organsystem i kroppen. Som exempel på alkoholrelaterade sjukdomar kan enligt vetenskaplig expertis nämnas alkoholdemens, andra hjärnskador, magkatarr, leverinflammation, skrumplever, bukspottkörtelinflammation, högt blodtryck, hjärnblödning, hjärtsjukdom, epileptiska kramper, muskelskador, skador på nerver, armar och ben, blodförändringar, nedsatt immunförsvar, epileptiska anfall, urkalkning av skelett, hormonella störningar samt cancer i munhåla och svalg, matstrupe, lever, ändtarm och bröst. Till detta kommer alkoholpsykos och alkoholism (prop. 2000/01:20).

De skador som alkoholen åsamkar hjärnan måste beaktas. Sverige ligger långt framme vad gäller den neurobiologiska forskningen för att fastställa de långvariga förändringarna i hjärnan vid drogbruk. Dessa förändringar leder bl.a. till långvarig abstinens och framkallande av begär efter drogen. Begäret framkallas av yttre stimulering. (WHO Report- Spring 2002, prof. Sture Liljequist). Det innebär att personer som är högkonsumenter eller missbrukare eller som har varit missbrukare kan löpa större risk för återfall och ökande konsumtion vid stimulering i form av t.ex. reklam.

6.2 Alkoholrelaterade problem

Eftersom ett flertal studier av svenska data visat på tydliga samband mellan den totala alkoholkonsumtionen (oftast mätt som den registrerade) och olika former av alkoholrelaterade skador, är den ökade alkoholkonsumtionen inte oproblematiske. Studier genomförda inom ramen för ECAS visar till och med att effekterna av en ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de nordiska länderna än i länderna i Syd- och Central-europa (Norström & Skog 2001). Det som kan göra situationen än mer bekymmersam är att de förändringar som hittills setts i riktning mot en ökad konsumtion kan vara början på en mer långsiktig utveckling.

De problem som alkoholkonsumtionen för med sig är redan idag omfattande i hela Västeuropa (och kanske än mer så i Östeuropa). Att beräkna alkoholens totala kostnader för samhället är ytterst

problematiskt. Detta gäller inte bara de direkt ekonomiska kostnaderna, som vården inom de medicinska och sociala sektorerna, minskad produktivitet i arbetslivet utan också det mänskliga lidande som drabbar både alkoholmissbrukare och anhöriga. De skattningar som ändå gjorts ska alltså ses som mycket approximativa. Gutjahr och Gmel (2001) redovisar att de samhällsliga kostnaderna för alkoholen i Västeuropa har beräknats till 1–3 procent av BNP år 1998.

Den kanske mest relevanta och framkomliga vägen att uppskatta alkoholens kostnader är de studier som genomförs inom ramen för WHO och som syftar till att beräkna hur mycket olika faktorer bidrar till den totala sjukdomsördan (total disease burden: disability adjusted life years, DALY) och till det totala antalet förlorade år (total years of life lost, YLL). Enligt dessa skattningar bidrar alkoholen till ca 10 procent av den totala sjukdomsördan i västvärlden och Japan och till 5 procent av antalet förlorade år.

6.2.1 Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

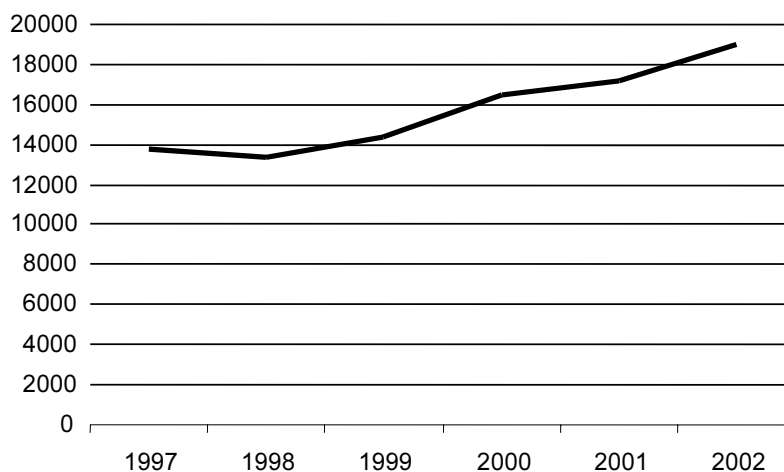
Utvecklingen av den alkoholrelaterade dödligheten har studerats av Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen. Ett index har där konstruerats som inkluderar samtliga personer som avlidit med en eller flera alkoholrelaterade diagnoser. Eftersom nya principer för klassificering av dödsorsaker infördes 1997 (från ICD-9 till ICD-10) bör man vara försiktig med att tolka utvecklingen mellan 1996 och 1999. Mellan dessa tre år sjönk antalet alkoholrelaterade diagnoser för männen från 43,5 till 39,1 per 100 000 män över 15 år och för kvinnorna från 9,1 till 8,6 per 100 000 kvinnor. Inte heller ses någon ökning av antalet levercirrhosdödsfall.

Den nedåtgående trend som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. Nya uppgifter från dödsorsaksstatistiken för 2001 visar på en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna med 6 procent jämfört med 2000. Ökningen gäller såväl de kroniska som de akuta orsakerna. Detta ligger i linje med den ökade alkoholkonsumtionen som tog rejäl fart från och med 2000.

6.2.2 Rattfylleri och alkoholförgiftningar

Antalet polisanmälda rattfylleribrott ökade från 1985 till 1991 för att fram till och med 1998 minska med i genomsnitt ca 10 procent per år. 1991 anmäldes drygt 26 000, 1998 drygt 12 000. Därefter (1998–2000) har antalet ökat något. Ökningen framkommer också i antalet misstänkta och lagförda för rattfylleri (Sporre 2001).

Figur 6.1. Anmälda rattfylleribrott



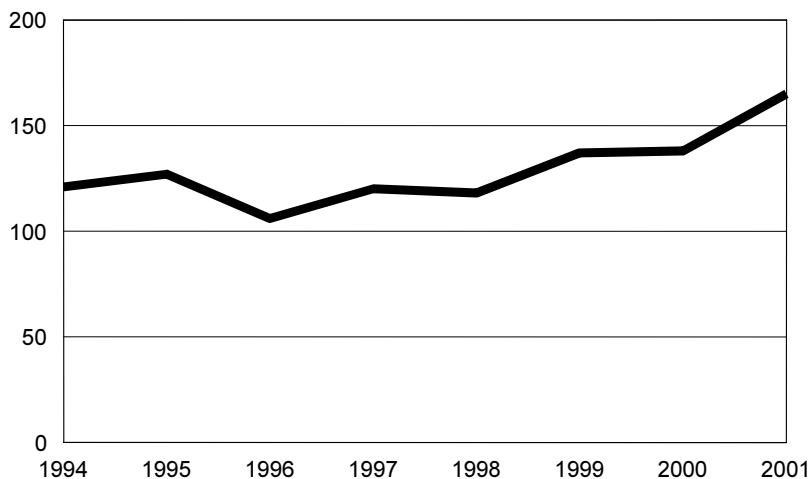
Källa: BRÅ

Andra indikatorer som brukar användas som mått på utvecklingen av rattfylleri är trafikolyckor. Studier har visat att en större andel av alla förare är alkoholpåverkade i dödsolyckor än i icke-dödsolyckor och i singelolyckor jämfört med icke-singelolyckor (se WHO, 2000). Utvecklingen av singelolyckor, och i synnerhet singelolyckor med dödlig utgång, brukar därför användas som en indikator på utvecklingen av rattfylleri. I en svensk studie från 1993 visade det sig att mer än varannan person som omkom i singelolyckor var alkoholpåverkad (Öström & Eriksson 1993).

Andelen av samtliga döda förare som obducerats och visat sig ha alkohol i kroppen har ökat från 18 procent 1998 till 23 procent 2000. Denna ökade andel är inte resultatet av ett minskat antal döda förare. Även antalet döda förare har ökat under de senaste åren (Den svenska supen i det nya Europa; Leifman 2002). Den

senaste statistiken från Brottsförebyggande rådet visar att trafiknykterhetsbrotten ökar.

Figur 6.2. Rättsmedicinskt undersökta trafikolyckor med förekomst av alkohol



Källa: Rättsmedicinalverkets databas

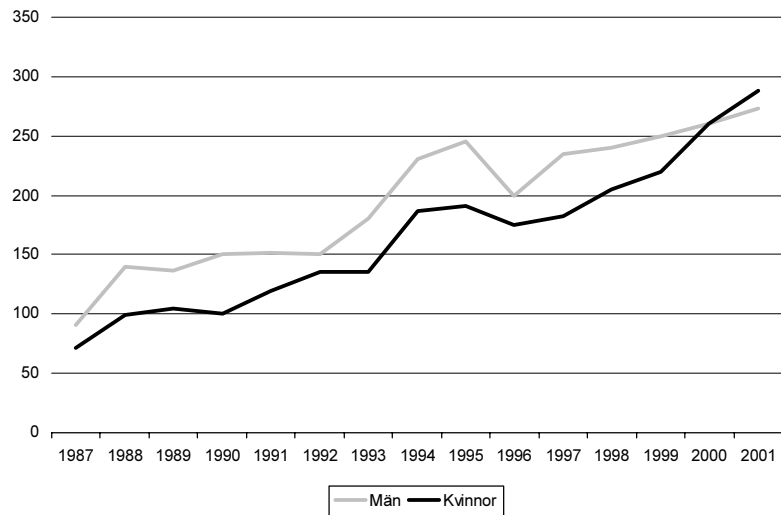
Dödsolyckor i trafiken som har samband med alkohol har ökat med 61 % mellan 1996 och 2001, enligt uppgifter från Rättsmedicinalverkets databas. Graden av alkoholpåverkan hos dem som avlider är klart högre än tidigare. Dessa data återspeglar dessutom bara de fall där den avlidne föraren varit alkoholpåverkad. De dödsfall där ej påverkade personer dödats av berusade förare, till exempel barn som blir påkörda av rattfyllerister, finns inte med i Rättsmedicinalverkets statistik, varför siffrorna med all sannolikhet är högre.

Alkohol är också oftast förekommande vid våldsbrott. 70–80 procent av alla våldsgärningsmän och cirka hälften av alla offer för våld är alkoholpåverkade då brottet begås.

Ytterligt oroande är statistiken över antalet personer vårdade för alkoholförgiftning samt antalet 15–19-åringar vårdade för alkoholförgiftning. Mellan 1998 och 2001 fördubblades antalet personer som vårdades för alkoholförgiftning. Under samma period ökade alkoholförgiftningarna för 15–19-åriga kvinnor med cirka 40 procent och för samma ålderskategori män med ca 30 procent. Det är

en mycket oroande utveckling och vad gäller unga kvinnor är den alarmerande. De har gått om de unga männen då det gäller vårdtillfällen för alkoholförgiftning.

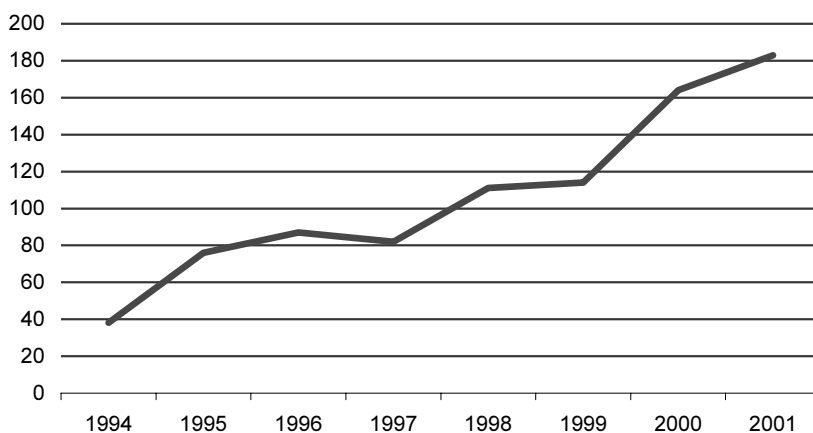
Figur 6.3. Tonåringar (15–19) vårdade för alkoholförgiftning



Källa: Rättsmedicinalverkets databas

Dödsfallen i alkoholförgiftning, alla åldrar, har under perioden 1998–2001 ökat med ca 60 procent.

Figur 6.4. Dödsfall i alkoholförgiftning, alla åldrar



Källa: Rättsmedicinalverkets databas

Det måste även uppmärksammas att oroande statistik framkommit gällande gravida kvinnor i Stockholmsområdet. Preliminära data presenterade på ett seminarium anordnat av Alkoholkommittén visar att andelen alkoholkonsumenter i gruppen har ökat och andelen riskkonsumenter före graviditeten kan vara så hög som 17 procent. Av den undersökta gruppen uppgav cirka 30 procent någon alkoholkonsumtion under graviditeten och hela 6 procent rapporterade alkoholanvändning två gånger i månaden eller oftare. Det har även rapporterats att det kan finnas samband mellan ökat drickande under graviditeten och de senaste årens uppgång av antalet barn med den neurologiska störningen adhd/damp.

Sverige har utmärkt forskning och en bra statistik vad gäller alkoholen och dess problem. Arbeten pågår för att ytterligare förbättra användbarheten av dessa uppgifter. Metoderna för insamling och bearbetning av alkoholdata bör dock förbättras och förfinas ännu mer, så att åtgärder och insatser kan göras i tid för att hjälpa och skydda framförallt barn och ungdomar och övriga särskilt skyddsvärda grupper.

7 Reklamens påverkan

Den svenska alkoholpolitiken syftar till att hålla nere konsumtionen. Insikten om att ett bruk av alkohol kan leda till missbruk motiverar restriktiviteten i den förda politiken. Anledningarna till att människor blir missbrukare är flera och komplexa och man kan ofta inte peka på en enskild orsak.

Tobaks- och alkoholutredningen analyserade i sitt betänkande (SOU 1976:63) reklambegreppet och fann att syftet med reklam var att påverka konsumenternas attityder, kunskaper eller beteenden eller att i vart fall väcka deras uppmärksamhet eller intresse för en vara eller en tjänst. Alkoholreklam skiljde sig inte heller från annan reklam när det gäller funktion och art.

Det är svårt att mäta de effekter alkoholreklamen har eller kan ha på konsumtionen. Att i detta hänseende isolera reklamens påverkan från påverkan av faktorer som t.ex. pris, tillgänglighet och sociala omständigheter är omöjligt. De undersökningar som finns är i viss mån förenade med brister i fråga om begrepp och undersökningsmetoder. Det finns emellertid studier som visat att reklamen har viss betydelse för konsumtionen i höjande riktning (Griffith Edwards, Alkoholpolitik för bättre folkhälsa, 1996, s. 203).

Reglerna för alkoholreklamen speglar samhällets syn på alkoholen, och det går inte att bortse från att en lagstiftning som tillåter alkoholreklam kan uppfattas som att samhället accepterar ett omfattande drickande och de skador detta för med sig. Alkohol har varit en av de mest reklamintensiva produkterna i världen en längre tid, trots de många restriktioner som införts mot reklamen i folkhälsans tecken (a.a. s. 202). En slutsats som kan dras av det är att åtminstone branschen räknar med att reklamen ger ökad försäljning.

Att dricka alkohol är en del av vår kultur och ett accepterat inslag i umgängeslivet. Samhället har därför beslutat att alkoholdrycker får säljas, om än under kontrollerade former. Eftersom det

är lagligt att tillverka och sälja dessa produkter måste det också finnas en möjlighet för producenter och leverantörer att marknadsföra dem. Friheten för konsumenterna att välja produkter måste alltså motsvaras av en möjlighet för producenter och leverantörer att informera om dem

Alkoholmarknaden är i vissa avseenden reglerad och föremål för insyn och kontroll. Partihandlarna och tillverkarna liksom restaurangerna konkurrerar om marknadsandelar och verkar för att vidga sina respektive marknader. För att konsumenterna och andra skall kunna göra rationella överväganden och val måste företagen tillåtas att lämna information om sina produkter. I en marknadsekonomi eller en ekonomi som baseras huvudsakligen på konkurrens mellan aktörerna på marknaden är reklamen av grundläggande betydelse och ett av de främsta medlen som producenter, distributörer och detaljister använder för att nå konsumenterna med information. För att fungera som information måste reklamen präglas av ett sakligt och balanserat budskap. Allmänna regler härom, som gäller för alkoholreklam liksom för all annan reklam, finns i marknadsföringslagen (1995:450). De särskilda reglerna om alkoholreklam, liksom motsvarande regler om tobaksreklam, skiljer sig principiellt från regler om marknadsföring av andra produkter. De sistnämnda reglerna tar sikte på att skydda konsumenterna, och andra näringsidkare, från otillbörlig marknadsföring. Marknadsföringslagen syftar sålunda till att upprätthålla en grundläggande etik för marknadsföring i allmänhet, att ge förutsättningar för köparna att göra väl överlagda val, att skydda dem från vilseledande marknadsföring samt att ge regler för att särskilja reklamen från annan information. Alkoholreklamregleringen däremot är en del av alkoholpolitiken och syftar ytterst till att begränsa alkoholkonsumtionen (bet. SOU 1998:8).

Ur folkhälsosynpunkt måste det också ses till vilka icke önskvärda effekter som kan påvisas av ett reklambudskap. Reklamen kan förstärka positiva attityder till alkohol, till att dricka eller vilja dricka. Alkoholreklamen kan ändra beteenden och öka konsumtionen bland dem som redan dricker, uppmuntra till större kvantiteter eller fler dryckestillfällen, eller den kan få konsumenter att avstå från att skära ner på sitt drickande eller helt enkelt ge upp sina försök. (Edwards 1996, s. 202.)

Senare forskning har visat ett samband mellan alkoholreklam och unga människors uppfattning om alkohol och dess skadlighet. Alkoholreklam främjar och förstärker uppfattningen hos unga att

alkoholdrickande är positivt, glamoröst och relativt riskfritt (Casswell, Hill 2001).

Aktuella siffror gällande omsättningen inom reklamsektorn visar att livsmedel, drycker och tobak hade en omsättning på 2,82 miljarder SEK under 2002. Annonsering av sprit, starköl, vin och öl utgjorde av den summan cirka 10 procent. Det kan noteras att spritreklamen ökat på årsbasis och att tiden, från Marknadsdomstolens dom i Gourmet-målet fram till lagändringen den 15 maj 2003, med ett oklart rättsläge gav en kraftig ökning av spritreklamen.

Belopp, TKR

Prodgrupp	jan-maj				
	tkr 1999	tkr 2000	tkr 2001	tkr 2002	tkr 2003
SPRIT	3 978	4 336	5 554	9 835	14 997
STARKÖL	0	0	81	945	375
VIN	3 937	3 788	4 866	8 692	4 648
ÖL	275 319	241 181	196 739	264 190	101 053
Totalt	283 234	249 305	207 240	283 662	121 073

Källa: Sifo Reklammätningar

8 Regler för alkoholreklam i tryckta skrifter

8.1 Kort historik kring reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker

Regler om begränsningar i rätten att marknadsföra alkoholdrycker finns i 4 kap. alkohollagen (1994:1738). Tidigare fanns bestämmelserna i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker men de överfördes i huvudsak oförändrade till alkohollagen från den 1 januari år 2000. Samtidigt infördes en bestämmelse om att alkoholreklam inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar och inte heller skildra sådana personer.

Fram till den 15 maj i år fanns i 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) ett förbud mot användande av kommersiella annonser i tryckta skrifter vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenterna. Den 5 februari meddelade dock marknadsdomstolen dom i det s.k. Gourmetmålet, vilket fick till följd att lagen ändrades, se nedan under avsnitt 8.3.

8.2 Gourmetmålet

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 konsumenterna genom att införa kommersiell annons i periodisk skrift. Stockholms tingsrätt inhämtade förhandsbesked från EG-domstolen i målet och frågade om vissa artiklar i EG-fördraget (de nuvarande artiklarna 28 och 49 EG) 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 oproportionerligt i EG-rättslig mening. Förbudet kunde därmed inte tillämpas. Konsumentombudsmannen överklagade domen till Marknadsdomstolen, som den 5 februari 2003 fastställde tingsrättens domslut. Marknadsdomstolen uttalade därvid bl.a. att om syftet med den svenska alkoholpolitiken skulle gynnas av ett begränsat annonseringsförbud, är bestämmandet av gränserna för ett sådant förbud och inriktningen, samt dess förenlighet med Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden, primärt en fråga för lagstiftaren. Marknadsdomstolen ansåg sig sakna anledning att i målet ta ställning till huruvida ett på visst sätt begränsat förbud, gällande t.ex. spritdrycker, kan anses uppfylla ett EG-rättsligt krav på proportionalitet i förhållande till syftet att skydda folkhälsan.

8.3 Nu gällande regler

I 4 kap. alkohollagen (1994:1738) finns regler om marknadsföring av alkoholdrycker.

Generellt gäller att särskild måttfullhet skall iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas. Marknadsföring får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får alkoholdrycker inte lämnas som gåva. Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker endast i form av varuprov. Varuprov får lämnas endast till tillståndshavare enligt alkohollagen, inte till konsumenter. I begreppet varuprov ligger i detta sammanhang att det skall vara avsett för någon som har rätt att köpa varan direkt av tillverkaren eller partihandlaren. Enligt förarbetena (prop. 1994/95:89 s. 90) får bestämmelsen dock inte ges

en så vidsträckt innebörd att en allmänt godtagen representation i affärlivet förhindras.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i radio- eller TV-program. Detta gäller även för sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

Beträffande marknadsföring i periodiska eller liknande skrifter av alkoholdrycker till konsumenter föreslog regeringen, med anledning av utgången i Gourmetmålet, i prop. 2002/03:87 Vissa alkohol- och tobaksfrågor att 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) skulle ändras så att förbudet mot användande av kommersiella annonser i tryckta skrifter vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenter i stället skulle avse alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I propositionen uttalade regeringen bl.a. följande.

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

Regeringen anser att mycket tunga folkhälsoskäl talar för att alkoholreklam även i framtiden skall begränsas avsevärt. Därför måste varje förändring av det i nuvarande lagstiftning stadgade reklamförbudet ske med stor försiktighet och vägas mot eventuella folkhälsoeffekter. Med hänsyn till vikten av skyddet för folkhälsan är det därför nödvändigt att sätta den lägsta volymprocent som nu bedöms möjlig som gräns. Mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom föreslår regeringen därför att reklam i tryckt skrift endast får göras för drycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Den föreslagna volymprocenten

förekommer för övrigt som gräns också för vad som förstås med starkvin i lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel (se 1 §), lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. (se 4 §) och lagen (1999:445) om exportbutiker (se 3 §) samt för det belopp som skall tas ut per liter enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (se 3–5 §§).

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

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

Det är regeringens uppfattning att den föreslagna regleringen bidrar till att skydda folkhälsan. Förslaget är också proportionerligt med hänsyn till det mål som eftersträvas, dvs. i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster.

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2002/03:SoU16, rskr. 2002/03:152) och lagändringen trädde i kraft den 15 maj 2003.

I skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol får dock kommersiella annonser i periodiska skrifter eller liknande användas vid marknadsföring till konsumenter av sådana drycker.

Konsumentverket har i sin författningssamling utfärdat riktlinjer för marknadsföring av dels spritdrycker, vin och starköl (KOVFS 1979:5), dels öl klass II (dvs. öl) (KOVFS 1979:6).

I riktlinjerna för spritdrycker, vin och starköl konstateras, i enlighet med dåvarande lagreglering, att det vid marknadsföring till konsument av spritdryck, vin eller starköl inte får användas kommersiell annons i periodisk skrift, med undantag för facktidsskrift som vänder sig huvudsakligen till näringsidkare i deras egenskap av tillverkare eller distributörer av spritdrycker, vin eller starköl. För tillåten reklam anges att framställning i bild inte får omfatta annat än särskilt måttfull återgivning av varan eller däri ingående råvara, enstaka flaskor eller burkar samt varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Bilden skall i övriga delar vara neutral, dvs. den får inte innehålla föreställande element, dekor eller annat som kan ge associationer i något konkret avseende. Framställning i text får inte omfatta annat än sakliga uppgifter om varans art eller typ (bl.a. årgång), ingående råvaror och framställningsmetod samt varans egenskaper (såsom smak och alkoholhalt); råvarors ursprung, tillverkare eller odlare, tillverkningsort, tillverkningsdistrikt och tillverkningsland; varans användningsätt och användningsområde, t.ex. råd och anvisningar om varans användning som dryck till olika slag av måltider och recept för tillredning av maträtter, drycker m.m.; flaskans eller burkens utseende och egenskaper; varans pris och säljställe.

I riktlinjerna för öl anges att annonser inte får förekomma i veckotidning eller annan publikation som riktar sig främst till ungdom under 20 år eller på idrottssida i dagspress eller i idrotts- och sporttidning. Annonser i periodisk skrift för ett ölmärke får i ett och samma nummer av skriften inte överstiga en yta av sammanlagt $\frac{1}{2}$ sida (dvs. max ca 2 100 spaltmillimeter) i dagspress av normalt morgontidningsformat eller en hel sida (dvs. max ca 2 100 spaltmillimeter) i dagspress av normalt kvällstidningsformat eller en hel sida i populärpress och andra publikationer. Om flera ölmärken samannonseras gäller angivna begränsningar för den gemensamma annonsytan. Vid bedömning av om särskild måttfullhet iakttagits skall hänsyn tas inte bara till annonsytan utan även till antalet annonsinföranden. Reglerna avser inte annonser i sådan facktidsskrift som vänder sig huvudsakligen till näringsidkare i deras egenskap av tillverkare eller distributörer av öl. Framställning i text och bild skall vara saklig. Tyngdpunkten i framställningen skall ligga på själva varan. Framställningen får inte göras sådan att den kan antas vädja till ungdom. Framställning i bild får inte omfatta annat än enstaka flaskor eller burkar samt varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Bild av människa eller sport- eller naturmiljö får inte

användas. Det skall tydligt framgå att reklamen avser öl, så att den inte felaktigt kan uppfattas som reklam för starköl. Beträffande lättöl anges att det skall framgå klart och tydligt att marknadsföringen avser lättöl, så att den inte felaktigt kan uppfattas som marknadsföring av öl eller starköl.

Riktlinjerna har inte reviderats sedan 1979 och kritik har – framför allt från alkoholbranschens sida – framförts mot att de är otidsenliga och behöver ses över. Konsumentverket har tidigare, i samråd med branschen, börjat se över riktlinjerna men arbetet med detta har vilat i avvaktan på att Gourmetmålet skulle avgöras.

8.4 Sanktioner och tillsyn

Generella regler om marknadsföring, som gäller oavsett vara, finns i marknadsföringslagen. Enligt 4 § skall marknadsföring stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Vid marknadsföringen skall näringsidkaren lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Enligt 6 § får en näringsidkare vid marknadsföring inte använda påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annan näringsidkares verksamhet. Detta gäller särskilt framställningar som avser produktens art, mängd, kvalitet och andra egenskaper; produktens ursprung, användning och inverkan på hälsa eller miljö; produktens pris, grunderna för prissättningen och betalningsvillkoren; näringsidkarens egna eller andra näringsidkares kvalifikationer, ställning på marknaden, kännetecken och andra rättigheter; belöningar och utmärkelser som har tilldelats näringsidkaren. Enligt 8 § får en näringsidkare i sin reklam direkt eller indirekt peka ut en annan näringsidkare eller dennes produkter bara om jämförelsen inte är vilseledande; avser produkter som svarar mot samma behov eller är avsedda för samma ändamål; på ett objektivt sätt avser väsentliga, relevanta, kontrollerbara och utmärkande egenskaper hos produkterna; inte medför förväxling mellan näringsidkaren och annan näringsidkare eller mellan deras produkter, varumärken, firmor eller andra kännetecken; inte misskrediterar eller är nedsättande för en annan näringsidkares verksamhet, förhållanden, produkter, varumärken, firmor eller andra kännetecken; i fråga om varor med ursprungsbezeichnung alltid avser varor med samma beteckning; inte drar otillbörlig fördel av en

annan näringsidkares varumärkes, firmas eller annat känneteckens renommé eller varas ursprungsbeteckning och inte framställer en produkt som en imitation eller kopia av en produkt som har ett skyddat varumärke eller firma.

Tillsynen över marknadsföringen i stort av alkoholdrycker åvilar Konsumentverket/KO. Även kommunerna har dock visst tillsynsansvar.

Tillsynen över marknadsföringen på serveringsställena åvilar i första hand kommunerna. Kommunernas tillsyn skall dock endast ta sikte på serveringstillståndshavarens ansvar för marknadsföringen. Kommunernas tillsyn bör ta sikte inte endast på marknadsföringen inne i serveringsställets lokaler utan också på marknadsföringen 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). Alkohollagens vanliga sanktionssystem gäller, och följderna av ett brott mot marknadsföringsbestämmelserna kan således bli att ett tillstånd återkallas eller att tillståndshavaren får en varning.

En handling som strider mot alkohollagens regler om marknadsföring skall, enligt 4 kap. 12 § alkohollagen, anses vara otillbörlig mot konsumenterna eller, i förekommande fall, mot näringsidkaren. En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får enligt marknadsföringslagen (1995:450) förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd. Ett förbud kan riktas också mot en anställd hos näringsidkaren eller mot någon annan som handlar på näringsidkarens vägnar. Ett förbud skall förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen meddela föreläggande om förbud. Ett sådant föreläggande skall förenas med vite och för att bli gällande måste näringsidkaren godkänna det inom en viss tid. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud skall ersätta den skada som därigenom uppkommit för en konsument eller någon annan näringsidkare.

En handling som strider mot alkohollagens regler om kommersiella annonser i radio- och TV-program kan medföra marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen.

Enligt marknadsföringslagen kan Konsumentombudsmannen i vissa fall meddela förbud eller åläggande. Talan om vissa förbud eller ålägganden förs vid Marknadsdomstolen. Talan får bl.a. väckas av Konsumentombudsmannen. I vissa fall skall talan dock istället väckas vid Stockholms tingsrätt. Talan om marknadsstörningsavgift

väcks vid Stockholms tingsrätt och förs som regel av Konsumentombudsmannen. Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt. En sådan talan får dock alltid väckas vid Stockholms tingsrätt. Konsumentombudsmannen får föra sådan talan. Tingsrätts beslut enligt lagen överklagas hos Marknadsdomstolen utom då fråga är om utdömande av vite. Då skall domar och beslut istället överklagas hos hovrätt.

Vid huvudförhandling i mål enligt marknadsföringslagen skall Stockholms tingsrätt som huvudregel bestå av fyra ledamöter, av vilka två skall vara lagfarna och två ekonomiska experter. Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får Stockholms tingsrätt ha denna sammansättning om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet. I vissa fall skall dock rätten ha annan sammansättning, med eller utan ekonomiska experter. Regeringen förordnar ekonomiska experter.

Marknadsdomstolen består enligt lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Samtliga utses av regeringen. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. Marknadsdomstolen är beslutsför när ordföranden och tre andra ledamöter är närvarande.

8.5 Branschens självreglering

8.5.1 Allmänt

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. Frivilliga åtgärder av olika slag är vanligt förekommande och beror ofta på en önskan att undvika lagstiftning. Den enklaste formen av självreglering är det enskilda företags egna policy och val av vad det anser etiskt riktigt i en viss situation. I en mer utbyggd form kan självregleringen bestå i att många företag eller organisationer tillsammans kommer överens om gemensamma riktlinjer inom ett visst område och att sanktionsmöjligheter är knutna till brott mot dessa riktlinjer.

Olika former av självreglering kan på sikt ge gott renommé till ett företag eller en bransch. Det finns dock också erfarenheter som talar för att incitamentet för självreglering för en bransch uppstår först när branschen själv upplever negativa ekonomiska konsekvenser av bristande reglering. De flesta företag är känsliga för opinionsbildning inom deras område och en allmän opinion eller debatt kan påverka dem att utveckla nya självregleringar eller revidera innehållet i redan befintliga. Värt att uppmärksamma är också att självregleringar kan få konkurrensnedvridande effekter på grund av att självregleringarna ofta beslutas av en inhemsk bransch som tenderar att skydda sina egna medlemmars produkter till förfång för utländska företags och icke medlemmars produkter.

8.5.2 Sverige

I Sverige förekommer självregleringar inom många branscher och områden. Vad gäller marknadsföring av alkoholdrycker är det dock främst Svenska Bryggareföreningens överenskommelser som är av intresse.

Svenska Bryggareföreningens medlemmar har sedan 1989 haft överenskommelser om konsumentreklam för lättöl och andra alkoholhaltiga lättdrycker. Numera har föreningen en överenskommelse också om konsumentreklam av alkoholdrycker i tryckta medier. Även Sprit & Vinleverantörsföreningen har för avsikt att skapa liknande överenskommelser för sina medlemmar.

Den senaste av Svenska Bryggareföreningens överenskommelser beträffande lättdrycker gäller sedan den 1 oktober 2002. Överenskommelsen om alkoholdrycker avser starköl, öl, starkcider och blanddrycker med en alkoholstyrka som understiger 15 volymprocent och trädde i kraft den 1 maj 2003.

Enligt överenskommelsen beträffande lättdrycker skall det i marknadsföringen tydligt framgå att denna avser en alkoholhaltig lättdryck. Reklamen får inte associera till konsumtion av drycker med högre alkoholhalt och dess berusningseffekter. I reklamen får inte förekomma människor som uppenbart är påverkade av alkohol; ord, skämt, bilder eller sånger som associerar till alkoholdrycker; bilder från situationer där det är uppenbart att konsumtion av alkohol sker; modeller som är eller förefaller vara under 25 år; interiörer, miljöer och situationer som kan väcka anstöt; förklenande omdömen om alkoholfria drycker och antydningar om att

den sexuella förmågan stimuleras av konsumtion av alkohol. Reklamen får endast återge förpackningar som finns producerade i minst 25 000 exemplar, är presenterade i företagets prislista eller motsvarande och som finns att beställa i hela det område där reklamen exponeras. Reklamen får inte visa situationer då det enligt allmänt vedertagen uppfattning inte skall förekomma alkoholkonsumtion.

Enligt överenskommelsen beträffande alkoholdrycker får reklam för de drycker som omfattas av överenskommelsen endast förekomma i tidningar och tidskrifter. I marknadsföringen skall det tydligt framgå att den avser en alkoholdryck. Även vid en flyktig och oengagerad kontakt med reklamen skall konsumenten kunna uppfatta vilken alkoholstyrka reklamen avser och annonser får inte förekomma i tidningar och tidskrifter vars huvudsakliga målgrupp understiger 25 år. Reklamen skall vara måttfullt utformad och inte uppmuntra till överkonsumtion. Den skall inte vara påträngande eller uppsökande. Mänskliga modeller får inte förekomma på bild. Reklamen skall inte rikta sig till eller attrahera barn och ungdomar. Reklamen får inte heller associera till alkoholens berusningseffekter. I reklamen får inte förekomma ord, skämt, bilder eller avbildade sånger som associerar till hög konsumtion av alkohol; bilder från situationer där det är uppenbart att överkonsumtion av alkohol sker; interiörer, miljöer och situationer som kan väcka anstöt; förklenande uttryck och omdömen om alkoholfria drycker; antydningar om att den sexuella förmågan stimuleras av konsumtion av alkohol och situationer då det enligt allmänt vedertagen uppfattning inte skall förekomma alkoholkonsumtion, t.ex. vid bilkörning, graviditet, arbete och under sportutövning.

Medlemsföretag har möjlighet att rådgöra med föreningen eller av föreningen utsedd rättslig expertis angående reklam enligt överenskommelserna. Beträffande överenskommelsen om alkoholdrycker finns det i överenskommelsen inget sanktionssystem för överträdelser av reglerna. Beträffande lättdryckerna har Svenska Bryggareföreningens granskningsnämnd till uppgift att granska ärenden och anmälningar om brott mot överenskommelsen. Om en marknadsföringsåtgärd brutit mot överenskommelsen skall nämnden ålägga det företag som förbrutit sig att dels vidta rättelse, dels till Svenska Bryggareföreningen betala en bot om högst 500 000 kr. Granskningsnämnden, som är oberoende, skapades år 2000 och består av en ordförande, en ledamot och en sekreterare. Ordföranden och sekreteraren är inte knutna till alkoholbranschen.

8.5.3 Andra EU-länder

I alla EU:s medlemsstater finns frivilliga branschöverenskommelser om alkoholreklam. Hur omfattande de är beror i hög grad på om det finns en lagstiftning på området och hur den i så fall är utformad. I avsnitt 9.3 redogörs för den omfattande brittiska överenskommelsen.

Erfarenheterna av de olika formerna för kontroll av alkoholreklam är skiftande. Vetenskapliga studier i andra länder har visat att självreglering har fungerat bäst där media samt reklam- och alkoholbranschen arbetar tillsammans och en oberoende aktör har att bedöma om reglerna efterlevs och påföra sanktioner om de inte gör det. Erfarenheterna av enbart självreglering är dock att det är ett bräckligt instrument som i praktiken inte är särskilt effektivt för att skydda folkhälsan.

9 Regler om alkoholreklam i tryckta skrifter i några andra EU-länder

9.1 Finland

Särskilda regler för alkoholreklam som riktar sig till konsumenter finns i 1994 års alkohollag. Reglerna är medieneutrala och gäller alla typer av media och reklambärare, som film, TV, annonspelare och annonser i tidningar och tidskrifter. I lagen görs skillnad mellan svaga alkoholdrycker, som innehåller mer än 2,8 men mindre än 22 volymprocent alkohol, och starka alkoholdrycker, som innehåller mer än 22 volymprocent alkohol. Reklam och indirekt reklam för starka alkoholdrycker och annan verksamhet för främjandet av försäljningen av starka alkoholdrycker är förbjuden. Som indirekt reklam för starka alkoholdrycker räknas bl.a. reklam för svaga alkoholdrycker som associeras med de starka genom kännetecken som t.ex. varumärken. I Finland är det således inte tillåtet att göra reklam för färdigblandade drinkar som Smirnoff Ice (som förknippas med vodka) och Bacardi Breezer (som förknippas med rom). Båda produkterna innehåller omkring 5 volymprocent alkohol. Reklam och annan säljfrämjande verksamhet för starka alkoholdrycker är dock tillåten i av produkttillsynscentralen godkända fackpublikationer och på serverings- detaljhandels- och tillverkningsställen för starka alkoholdrycker. Produkttillsynscentralen kan återkalla tillstånd bl.a. om missbruk har skett vid publiceringen.

Reklam och indirekt reklam för svaga alkoholdrycker och andra drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent alkohol samt på konsumenterna inriktad annan verksamhet för främjandet av försäljningen av sådana alkoholdrycker och sammankoppling av sådant säljfrämjande med reklam eller säljfrämjande verksamhet för en annan produkt eller tjänst är förbjuden i de fall som räknas upp i sju punkter enligt följande.

- 1) om den riktar sig till minderåriga eller andra personer, till vilka alkoholdrycker enligt 16 § inte får säljas eller om sådana personer framställs i den,
- 2) om alkoholkonsumtion i den kopplas samman med framförande av fordon,
- 3) om en alkoholdrycks alkoholhalt i den framhävs som en positiv egenskap,
- 4) om stor alkoholkonsumtion i den framställs på ett positivt sätt eller nykterhet eller skäligen konsumtion av alkohol på ett negativt sätt,
- 5) om den skapar en bild av att alkoholkonsumtion ökar prestationsförmågan eller främjar social eller sexuell framgång,
- 6) om den ger ett intryck av att alkohol har medicinska eller terapeutiska egenskaper eller att alkohol piggar upp, lugnar ned eller är en metod för att lösa konflikter samt
- 7) om den står i strid med god sed, i den används metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller om den annars ger osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper. I andra fall än de sju som räknas upp är reklam och säljfrämjande verksamhet för svaga alkoholdrycker tillåten, för såvitt inte förbudet mot marknadsföring för starka alkoholdrycker överträds.

De första sex punkterna sammanfaller i huvudsak med vad som föreskrivs för TV-reklam i artikel 15 i TV-direktivet, se avsnitt 4.2.1.

I praktiken har i Finland ofta någon av de sex första punkterna tillsammans med den sjunde använts i de bedömningar som rättstillämparen gjort. Det är värt att anmärka att den finländske rättstillämparen tolkar punkterna betydligt striktare än vad som görs i andra länder. Det har således förekommit att TV-reklam som i andra EU-länder inte väckt någon särskild uppmärksamhet har förbjudits i Finland.

Social- och hälsovårdens produkt tillsynscentral (Produkt tillsynscentralen) har utfärdat anvisningar som är tillämpliga på alla former av reklam och försäljningsfrämjande av alkoholdrycker. Anvisningarna är detaljerade och skall möjliggöra skapandet av en enhetlig tillsynspraxis över hela landet. Produkt tillsynscentralen är tillsyns-

myndighet på nationell nivå. I övrigt står länsstyrelserna för tillsynen. Vid överträdelse av ett förbud kan anvisningar för avhjälpande eller förbud mot fortsatt användning av marknadsföringsåtgärderna utfärdas. Anvisningar och förbud kan förenas med vite. Även avhjälpande på egen bekostnad kan förekomma. Produkttillsynscentralen kan också återkalla givna tillstånd som en följd av en överträdelse.

9.2 Frankrike

I Frankrike räknas drycker som innehåller mer än 1,2 volymprocent alkohol som alkoholdrycker. Marknadsföring av alkoholdrycker är tillåten men starkt reglerad. Vilka reklambärare som är tillåtna räknas uttömmande upp i lag (Loi Evin). All reklam skall vara försedd med ett hälsobudskap som anger att alkohol är skadligt för hälsan, alltså ett slags varningstext. Motsvarande hälsobudskap krävs dock inte på förpackningar, t.ex. etiketter på flaskor. Alkoholreklam i press riktad till ungdom är förbjuden. Det är också förbjudet att i reklamen skildra unga som konsumerar alkohol. All direkt eller indirekt reklam för ett organ, en tjänst, verksamhet, produkt eller föremål liksom reklam som använder särskilda kännetecken som för tankarna till en alkoholdryck är förbjuden. Företag knutna till alkoholområdet får dock sponsra olika verksamheter. Det är därvid endast tillåtet för dem att visa sina namn eller firmabeteckningar, och dessa måste, vad gäller färgställningar och grafiska presentationer, skilja sig från dem som används vid reklam för alkoholdrycker.

9.3 Storbritannien

I de flesta EU-länder finns frivilliga branschöverenskommelse avseende marknadsföring av alkohol, så också i Storbritannien. I Storbritannien är alkoholreklam i princip tillåten men dess innehåll och utformning har blivit föremål för frivilliga restriktioner. I den brittiska överenskommelsen avses med alkoholdrycker drycker som innehåller mer än 1,2 volymprocent alkohol. Riktlinjerna tillämpas på marknadsföring i bl.a. tidningar och tidskrifter.

Reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker finns i The British Codes of Advertising and Sales Promotion. Den elfte och senaste

utgåvan av dessa regler trädde i kraft den 4 mars 2003. Om en marknadsföringsåtgärd står i överensstämmelse med reglerna eller inte bedöms med utgångspunkt i åtgärdens troliga verkan sett i sin helhet och sitt sammanhang. Bedömningen är beroende av vilket media som använts, vilken målgruppen är och den troliga reaktionen på den, arten hos den produkt åtgärden avser och om ytterligare material distribuerats till konsumenterna. All marknadsföring skall vara lagenlig, tillbörlig och sanningsenlig. Den skall också företas under ansvarstagande gentemot konsumenterna och samhället. Reglerna skall tillämpas inte endast bokstavligen utan också enligt sin anda.

Konsumenter får inte uppmanas att köra motorfordon efter att ha druckit alkohol men alkoholkonsumtion får framställas som socialt och törstsläckande och reklamen får vara humoristisk. Reklamen får inte uppmuntra överdriven alkoholkonsumtion eller antyda att alkoholkonsumtion kan vara ett sätt att övervinna tristess, ensamhet eller andra problem. Aktsamhet skall iakttas så att unga, omogna eller mentalt eller socialt sårbara personer inte utnyttjas. Marknadsföring av alkoholdrycker får inte genom valet av media, presentationssätt, innehåll eller sammanhang i vilket den förekommer riktas till den som är under 18 år. Media vars publik till mer än 25 procent består av personer under 18 år får inte användas för alkoholreklam. Människor som i reklamen visas dricka alkohol får inte vara, eller synes vara, under 25 år. Verkliga eller fiktiva karaktärer som kan antas särskilt tilltala personer under 18 år får inte användas på ett sätt som kan uppmuntra dem att dricka alkohol. Marknadsföringen får inte antyda att alkoholdrycker har medicinska kvaliteter eller kan förhöja den mentala, fysiska eller sexuella förmågan, öka en persons popularitet, attraktivitet, manlighet, kvinnlighet eller sportsliga förmåga. Reklamen får innehålla en upplysning om alkoholstyrka, men det får inte vara det dominerande temat. Alkoholdrycker får inte framställas som åtråvärda på grund av hög alkoholhalt eller berusningseffekt. Reklam får inte framställa intag av alkohol som det huvudsakliga skälet för framgång i ett förhållande eller vid en social tilldragelse. Att en konsument föredrar ett visst varumärke får presenteras som ett utslag av dennes goda smak och omdöme. Alkoholkonsumtion får inte utmålas som en utmaning och personer som dricker alkohol får inte framställas som modiga, tuffa eller djärva på grund av detta. Reklamen får inte skildra aktiviteter eller platser där det vore osäkert eller oklokt att dricka alkohol. Särskilt får i reklamen inte

alkoholkonsumtion förknippas med användande av maskinell utrustning, framförande av motorfordon, aktiviteter med anknytning till vatten eller höjder eller någon annan sysselsättning som kräver koncentration får att kunna utföras på ett säkert sätt.

Reglerna övervakas av The Advertising Standards Authority (ASA). ASA är ett oberoende organ, grundat 1962, som har till uppgift att se till att marknadsföringen håller en hög standard, att utreda anmälningar och att bevaka marknaden. ASA uppmanar det ansvariga företaget att ändra eller dra tillbaka reklam som det anser strider mot riktlinjerna. Som sanktioner räknas att medierna kan vägra lämna publiceringsutrymme för annonser, att organisationer kan utfärda handels- eller ekonomiska sanktioner, att företaget kan förlora stimulansåtgärder eller ekonomiska stöd och att företaget får negativ publicitet genom att ASA:s bedömning offentliggörs på ASA:s hemsida på internet. ASA kan också, som en sista utväg, begära att en domstol förbjuder en marknadsföringsåtgärd.

10 Regler för tobak och läkemedel samt behov av regler för alkohol

10.1 Tobak

Marknadsföring av tobak är, i huvudsak, inte ett harmoniserat område inom EU även om försök har gjorts att skapa gemensamma bestämmelser. Gemensamma minimiregler finns dock i TV-direktivet, enligt vilket alla former av TV-reklam för cigaretter och andra tobaksvaror är förbjudna. Harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar för att skydda och förbättra människors hälsa är undantagna från det gemensamma kompetensområdet (artikel 152 EG). Människors hälsa skall dock alltid beaktas vid harmoniseringar som görs av andra anledningar. Genom EG-domstolens dom den 5 oktober 2000 i mål C-376/98 ogiltigförklarades Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG av den 6 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. EG-domstolen fann i domen att gemenskapslagstiftaren inte kunde åberopa att det var nödvändigt att undanröja snedvridningar av konkurrensen inom reklambranschen eller inom tobaksvarubranschen som grund för att anta direktivet med stöd av vissa artiklar. Dessa artiklar utgjorde inte en korrekt rättslig grund för direktivet. Enligt uppgift har ett nytt direktiv beslutats men det har i skrivande stund ännu inte publicerats. Nedan redogörs därför för det upphävda direktivet.

I direktivets ingress uttalades att hänsyn borde tas till skyddet av människors, och särskilt ungdomars, hälsa samt att för ungdomar spelar reklam en viktig roll när det gäller att främja tobaksbruk. Det uttalades också att alla typer av indirekt reklam och sponsring, liksom gratisutdelning, har samma verkan som direkt reklam och att det därför finns anledning att, utan att det inkräktar på den grundläggande principen om yttrandefrihet, införa bestämmelser om dessa, inbegripet reklam som, fastän den inte direkt omnämner tobaksvaran, använder ett namn, ett varumärke, en symbol eller

något annat utmärkande kännetecken som används för tobaksvaror. I artikel 3 stadgades att varje form av reklam eller sponsring skulle vara förbjuden i gemenskapen, liksom all gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan var att främja en tobaksvara. Direktivet skulle dock inte gälla meddelanden som uteslutande riktade sig till fackfolk inom tobaksbranschen; presentation av tobaksvaror som försäljs och anslag om deras pris vid tobaksförsäljningsstället; reklam som riktar sig till köparen på försäljningsställen som är specialiserade på tobaksvaror och i deras skyltning eller på platser reserverade för försäljning av tobaksvaror på andra försäljningsställen eller försäljning av publikationer som innehåller reklam för tobaksvaror och som är utgivna och tryckta i tredje land om dessa publikationer inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden. Medlemsstaterna skulle se till att det fanns adekvata och effektiva metoder för att garantera och kontrollera tillämpningen av de nationella bestämmelser som antogs inom ramen för direktivet. Direktivet utgjorde inte hinder för medlemsstaterna att föreskriva strängare krav för att säkerställa skyddet för människors hälsa när det gäller reklam för eller sponsring till förmån för tobaksvaror.

Bland de flesta av EU:s medlemsstater råder – som framgår av det upphävda direktivet – en samsyn kring att tobaksreklam i förlängningen är skadlig för folkhälsan och att den därför bör förbjudas eller i vart fall strikt regleras. EG-domstolen pekade i sin dom på att nationella lagar tenderar att bli alltmer inskränkande i fråga om reklam för tobaksvaror. Detta speglar uppfattningen att sådan reklam medför en märkbar ökning av tobakskonsumtionen. Flera av EU:s medlemsstater, bl.a. Storbritannien, Frankrike, Danmark och Sverige har i sin nationella lagstiftning infört långtgående förbud mot både direkt och indirekt tobaksreklam.

Enligt 14 § tobakslagen (1993:581) 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. Vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter på något annat sätt skall en näringsidkare iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak. Enligt 14 a § råder ett förbud också mot indirekt reklam. Detta förbud möjliggjordes genom en ändring i tryckfrihetsförordningen. En närings-

idkare som marknadsför en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter får 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. Om näringsidkaren använder varukännetecknet vid marknadsföring till konsumenter på något annat sätt skall han iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran.

Konsumentverket har meddelat riktlinjer för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter (KOVFS 1998:7). Huvudsyftet med riktlinjerna är att precisera kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror och att främja en enhetlig tillämpning av 14 § andra stycket tobakslagen. I riktlinjerna uttalas bl.a. att åtgärder som är aggressiva, övertalande eller som väcker särskild uppmärksamhet inte får förekomma i marknadsföringen. Marknadsföringen som helhet skall präglas av stark återhållsamhet, relevans och saklighet. All marknadsföring skall begränsas till relevanta fakta om själva varan och dess egenskaper, presenterade i saklig form. Uppmaningar till tobaksbruk får inte förekomma. Framställning i text får endast innehålla saklig information om varans beskaffenhet och egenskaper, varans/råvarans ursprung, tillverkningsort/land, förpackningens beskaffenhet och egenskaper, pris samt tillverkare/importör/säljställe. Rubrik eller layout får inte vara särskilt framträdande eller slående. Som reklambärare får inte användas direktreklam eller annan åtgärd som innebär en direkt hänvändelse till konsument; uppsökande reklam via telefax, telefon, eller elektronisk brevlåda (e-post); utomhusreklam, inbegripet affischering på allmän plats, i eller på allmänt trafikmedel, i vänthall eller liknande; reklamfilm och liknande på biograf eller teater; reklam inom område för sportevenemang för allmänheten; reklam inom sjukhus eller annan vårdinrättning; reklam inom skola eller annan utbildningsanstalt eller reklam inom lokal som huvudsakligen besöks av ungdomar under 20 år. Som marknadsföringsmetod får inte användas demonstration som är särskilt arrangerad eller provutdelning (med undantag för utdelning till den som fyllt 20 år och är i färd med att köpa tobaksvara); lotteri eller reklampristävling eller reklampresenter eller andra särskilda förmåner, t.ex. rabattmärkeserbjudande eller annat erbjudande att förvärva andra produkter utan ersättning eller till särskild lågt pris (kombina-

tionserbudande). Kombinationserbjudande med tobakstillbehör av obetydligt värde får dock förekomma.

Det finns, såvitt utredningen kunnat finna, ingenting som tyder på att alkoholreklam skulle ha annan inverkan än tobaksreklam på konsumtionsmönster och, i förlängningen, folkhälsan. Tobaks- och alkoholreklamutredningen, som föregick den numera upphävda lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror, framhöll i sitt betänkande (SOU 1976:63) att reklamen för tobak inte skilde sig från annan reklam när det gällde art och funktion. Syftet med reklamen är att påverka konsumenternas attityder, kunskaper eller beteenden eller att i vart fall väcka deras uppmärksamhet eller intresse för en vara eller tjänst.

10.2 Läkemedel

För läkemedel finns bestämmelser om marknadsföring i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel. Redan i direktivets ingress klargörs att det främsta syftet med alla föreskrifter som reglerar tillverkningen, distributionen eller användningen av läkemedel måste vara att värna om folkhälsan. Medlen för att uppnå detta syfte får dock inte hindra utvecklingen av läkemedel eller handeln med läkemedel inom gemenskapen. Genom TV-direktivet förbjöds TV-reklam för läkemedel som är receptbelagda i den medlemsstat inom vars lagstiftningsområde TV-sändaren är belägen. Denna princip bör tillämpas allmänt och utsträckas till att gälla andra medier. Reklam som riktas till allmänheten kan, även om den gäller icke receptbelagda läkemedel, påverka människors hälsa om den är överdriven och oöverbärgad. Läkemedelsreklam som riktas till allmänheten bör därför, i den mån den är tillåten, uppfylla vissa grundläggande kriterier. Utdelning i reklamsyfte av gratisprover till allmänheten bör förbjudas. Läkemedelsreklam som riktas till personer som är behöriga att förskriva eller lämna ut läkemedel bidrar till att ge dessa personer ökad information. Sådan reklam bör dock vara föremål för stränga krav och effektiv kontroll som i första hand skall bygga på det arbete som utförts inom Europarådet. Läkemedelsreklam bör vara föremål för en effektiv och ändamålsenlig kontroll. Direktivet får inte påverka tillämpningen av åtgärder som antagits enligt rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av

medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam.

Med läkemedel förstås enligt direktivet varje substans eller kombination av substanser som tillhandahålls för att behandla eller förebygga sjukdom hos människor och varje substans eller kombination av substanser som är avsedd att tillföras människor i syfte att ställa diagnos eller att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner (artikel 1).

Reglerna om marknadsföring återfinns i direktivets avdelning VIII, artiklarna 86–100. Av dem framgår bl.a. att med marknadsföring av läkemedel avses varje form av information vid uppsökande försäljning, lokala reklamkampanjer eller förmånserbjudanden som syftar till att främja förskrivning, leverans, försäljning eller konsumtion av läkemedel. Begreppet avser särskilt bl.a. läkemedelsreklam och tillhandahållande av prover. Marknadsföringen av läkemedel skall främja en ändamålsenlig användning av läkemedlen genom en objektiv presentation som inte innehåller några överdrifter beträffande produkternas egenskaper och får inte vara missvisande. Läkemedel får marknadsföras till allmänheten om de genom sin sammansättning och sitt syfte är avsedda och utformade för användning utan att en praktiserande läkare behöver medverka med att ställa diagnos eller föreskriva eller kontrollera en behandling. Medlemsstaterna skall förbjuda reklam som riktas till allmänheten för läkemedel bl.a. om dessa är receptbelagda eller innehåller narkotiska ämnen i den mening som avses i internationella konventioner. Medlemsstaterna skall förbjuda att det i marknadsföring som riktas till allmänheten omnämns indikationer på vissa uppräknade sjukdomar som tuberkulos, cancer, diabetes och sexuellt överförda sjukdomar. Medlemsstaterna skall också förbjuda industrin att distribuera läkemedel direkt till allmänheten i reklamsyfte. Läkemedelsreklam som riktas till allmänheten skall vara utformad så att det klart framgår att meddelandet är en annons och att produkten är klart beskriven som ett läkemedel. Reklamen skall minst innehålla läkemedlets namn och den gängse benämningen, om läkemedlet innehåller endast en aktiv beståndsdel; de upplysningar som är nödvändiga för att läkemedlet skall användas på ett korrekt sätt samt en uttrycklig och lätt läsbar uppmaning att noga ta del av informationen på bipacksedeln eller, i tillämpliga fall, den yttre förpackningen. I marknadsföringen får inte förekomma något material som ger ett intryck av att det inte är nödvändigt att söka läkare eller genomgå en kirurgisk operation;

låter antyda att läkemedlets effekt är garanterad, inte åtföljs av några biverkningar eller är bättre än, eller likvärdig med, effekten av någon annan behandling eller något annat läkemedel; låter antyda att en persons hälsa kan förbättras genom att han intar läkemedlet; låter antyda att en persons hälsa kan påverkas av att han inte intar läkemedlet (gäller inte vissa vaccinationskampanjer); uteslutande eller i första hand riktas till barn; hänvisar till någon rekommendation av vetenskapsmän, personer som är verksamma inom hälso- och sjukvården eller personer som, utan att tillhöra någon av dessa kategorier, ändå på grund av sin ryktbarhet skulle kunna främja läkemedelskonsumtionen; låter antyda att läkemedlet är ett livsmedel, en kosmetisk produkt eller någon annan konsumtionsvara; låter antyda att läkemedlet är säkert eller effektivt på grund av att det är en naturprodukt; skulle kunna leda till en felaktig egen diagnos genom att ett sjukdomsfall beskrivs eller återges ingående; med felaktiga, oroväckande eller vilseledande ord och uttryck åberopar sig på påståenden om tillfrisknande på grund av läkemedlet; på ett felaktigt, oroväckande eller vilseledande sätt använder bildframställningar av förändringar av människokroppen som orsakats av sjukdom eller skada eller av ett läkemedels verkan på människokroppen eller dess delar eller innehåller ett omnämnande av att läkemedlet har beviljats godkännande för försäljning. Även beträffande läkemedelsreklam riktad till personer som är behöriga att förskriva eller lämna ut läkemedel ställs i direktivet upp krav på hur denna skall utformas.

Medlemsstaterna skall se till att lämpliga och effektiva metoder finns för kontroll av marknadsföringen av läkemedel. Detta utesluter inte en frivillig kontroll av marknadsföringen av läkemedel genom självreglerande organ och hänvändelse till sådana organ, om ett förfarande inom sådana organ kan ske vid sidan av rättsliga och administrativa förfaranden.

10.3 Allmänt om behovet av att reglera alkoholreklam

Som nämnts ovan, se avsnitt 4.2, är regler om marknadsföring av alkohol ett i stort sett icke harmoniserat område.

Att tobak och läkemedel kan vara farliga för människors hälsa är ett väl känt faktum och behöver inte utvecklas vidare i detta sammanhang. Att alkoholkonsumtion i stort medför stora skador på folkhälsan, med ökad sjuklighet och förtida dödlighet, för-

sämrad livskvalitet, ökat antal olycksfall och personliga tragedier för enskilda och deras närstående, likväl som ökad kriminalitet och ekonomiska påfrestningar på samhället som följd är även det ett väl känt faktum, se avsnitt 6.

Utredningen har inte funnit någonting som tyder på att alkoholreklam verkar på ett annat sätt eller är mindre framgångsrik för sitt syfte – att öka efterfrågan på den produkt den gör reklam för – än t.ex. tobaksreklam. Som tidigare nämnts är flertalet av EU:s medlemsstater eniga om att tobaksreklam bör förbjudas. Mot bakgrund av att tobakens skadeverkningar huvudsakligen är hälsomässiga, och inte, som alkoholens både sociala och hälsomässiga, ter sig denna skillnad i attityder till de båda drogerna och synen på hur reklam för dem skall regleras märklig. En tobaksrökarens närstående kan drabbas av passiv rökning men torde inte i någon större utsträckning utsättas för tobaksrelaterat våld. Alkoholrelaterat våld, och andra brott, är däremot vanligt förekommande – liksom olycksfall på grund av alkoholkonsumtion.

Alkoholreklam påstås ofta vara enbart varumärkeskanaliserande, dvs. reklamen påverkar endast konsumentens val av märke, inte mängden eller av arten av den alkohol konsumenten köper. Utredningen har dock inte funnit något som tyder på att tobaksreklam skulle vara vare sig mer eller mindre varumärkeskanaliserande än alkoholreklam och de båda produktslagen bör i detta avseende vara jämförbara.

Barn och ungdomar, högkonsumenter, missbrukare och före detta missbrukare är grupper som löper större risk än andra att påverkas av alkoholreklam. Den fråga lagstiftaren måste ställa sig är om det ligger ett allmänt intresse i att fullt ut tillåta reklam för varor som har en ogynnsam inverkan på folkhälsan eller om skyddet för folkhälsan är så viktigt att reklamen bör begränsas så att de mest skyddsvärda grupperna lider så liten skada som möjligt.

Den svenska alkoholpolitiken bygger sedan mycket lång tid tillbaka på en balans mellan flera olika åtgärder – höga alkoholskatter, detaljhandelsmonopol, restriktioner av olika slag, information om alkohol och alkoholskador samt vård och behandling. Restriktioner kring marknadsföringen av alkoholdrycker är en del av denna politik, som i ett internationellt perspektiv varit mycket framgångsrik. Även om konsumtionssiffrorna nu visar på en oroande ökning är konsumtionen i Sverige fortfarande lägre än i de flesta europeiska länder. Tyvärr har några av de alkoholpolitiska åtgärderna under senare tid förlorat en del av sin styrka. Framförallt gäller detta pris-

instrumentet, där Sverige sett sig tvingat att sänka alkoholskatterna, och tillgängligheten, som ökat bl.a. med de ökade införselkvoterna. Att så skett medför att betydelsen av de åtgärder som återstår, där restriktionerna kring marknadsföringen enligt utredningen är en mycket viktig del, ökat.

Mot denna bakgrund kan behovet av att begränsa och reglera alkoholreklamen enligt utredningens mening knappast ifrågasättas. Frågan är dock vilka begränsningar som är verksamma, rimliga och proportionerliga för att skydda folkhälsan. Utredningens bedömningar i denna del presenteras nedan under avsnitt 11.

11 Överväganden och förslag

11.1 Självreglering eller lagstiftning?

Förslag: Grundläggande regler om marknadsföringen till konsumenter av alkoholdrycker i tryckta skrifter skall lagfästas. Därutöver bör Konsumentverket, med anledning av de lagändringar utredningens förslag kan leda till, i samarbete med berörda branscher och efter hörande av berörda myndigheter, utfärda nya riktlinjer.

För att skapa regler kring marknadsföring till konsumenter kan man välja lagstiftning eller självreglering. Med lagstiftning uppnår man en enhetlig ordning som kan börja tillämpas relativt snabbt och få den speciella utformning lagstiftaren önskar. Det finns dock ett värde också i att så långt det bedöms möjligt undvika ingripanden från staten och lita till att branschen finner egna lösningar som tillgodoser branschens önskemål samtidigt som de är godtagbara från allmän synpunkt.

Att branschen redan idag utformar egna överenskommelser visar att den inser och accepterar att alkohol inte är en vara som är ofarlig för konsumenterna och att det finns ett behov av regler för alkoholreklam – och därmed indirekt att alkoholreklam i förlängningen kan ha skadlig inverkan på missbruk eller bland ungdomar och andra särskilt sårbara grupper vad avser dessas alkoholkonsumtion eller ha effekter på totalkonsumtionen – samt att den är villig att ta ett socialt ansvar för detta; eller att branschen av något annat skäl, t.ex. på grund av ekonomiska överväganden eller den allmänna opinionen, finner en självreglering fördelaktig.

En brist hos självregleringssystemen är att branschens egna överenskommelser gäller endast medlemmar i de föreningar eller liknande som fattar beslut om dem. I de länder där reglerna inte är lagfästa och därför tillämpliga på alla företag förekommer att

oseriösa företag som inte är medlemmar i branschorganisationerna ifråga går ut med massiva och aggressiva reklamkampanjer riktade framförallt till ungdomar utan att det finns någon verkningfull sanktionsmöjlighet mot företagen eller marknadsföringen. Sådana reklamkampanjer anspelar ofta på sexuell eller social framgång eller särskilt attraktiva livsstilar, något som man vet är särskilt effektivt för att påverka barn och ungdomar.

Även i de fall reklamkampanjer härrör från ett medlemsföretag och därför kan bli föremål för sanktioner om de bryter mot överenskommelserna har kritik ofta riktats mot de beslut som det organ som avgör om ett brott mot reglerna skett eller inte fattar. Det är till viss del naturligt att beslut – oavsett vilket område de rör – blir utsatta för kritik. Utredningen har dock tagit del av kommersiella annonser avseende alkoholdrycker från flera olika länder och kunnat konstatera att det utomlands är vanligt att reklamen anspelar på sexualitet, prestationer av olika slag och ungdomskulturer eller livsstilar som särskilt tilltalar ungdomar även i de fall det förekommer självregleringar. I Sverige har inte den kritik som framförts mot Svenska Bryggareföreningens regler eller tillämpningen av dem varit lika allvarlig som utomlands, även om föreningens medlemmar ständigt kritiserats för den indirekta reklam för alkoholdrycker de gör genom annonser för lättdrycker och att deras självreglering i detta avseende inte fungerar tillfredsställande. Sverige har dock en annan tradition inom alkoholreklamsområdet än de flesta andra länder, med en mer omfattande lagstiftning som inte endast är ett yttersta ramverk, och branschen har därför inte varit helt fri att utforma egna regler eller varit ensam om att kunna meddela sanktioner, vilket kan vara en bidragande orsak till att de svenska reglerna i stort haft avsedd effekt.

En lagstiftning, även om den i sig ger ett stort utrymme för bedömningar, kan ändå medföra att tolkningsutrymmet för vad som skall anses ”måttfullt” eller ”tillbörligt” avgränsas. En lagstiftning skall normalt också tillkomma på ett sätt där alla berörda har möjlighet att lämna synpunkter och underlaget bör därför, åtminstone typiskt sett, vara väl genomarbetat och lämpa sig för en bedömning på grundval av alla relevanta fakta. Att en lagstiftning tillkommit under demokratiska former och beslut om den fattats av landets högsta politiska organ motverkar därför en del av den kritik som kan riktas mot branschens självregleringar i länder med mindre långtgående lagstiftning inom området. Att det finns en lagstiftning med sanktionsmöjligheter medför också att det finns möjlig-

heter för det allmänna att ingripa om det skulle visa sig att branschen inte tillämpar sina överenskommelser på av lagstiftaren önskat sätt. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att se till att lagstiftarens intentioner följs.

Även de svenska branschorganisationer utredningen hört – Annonsörföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Svenska Bryggareföreningen, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna – förordar att de grundläggande reglerna är i form av lag. Därutöver förordar de självreglering.

Sammantaget finner utredningen därför att i vart fall de mest grundläggande reglerna om marknadsföring av alkohol till konsumenter i tryckta skrifter bör lagfästas och vara förenade med sanktioner.

En förutsättning för att en lagstiftning skall fungera och efterlevas på bästa sätt är att det finns en acceptans för den bland dem som skall följa den. De måste ha förståelse för, och godta, att den utgör en rimlig avvägning av de, ofta motstående, intressen lagstiftaren har att ta hänsyn till och väga in i sin bedömning. Den acceptansen torde lättast kunna uppnås om det under regelgivningsarbetet även framgent förs en dialog med branschorganisationerna.

För att branschen skall kunna hysa förståelse för en lagreglering, krävs rimligen att de krav som ställs upp är så lättförståeliga och lättillämpade som möjligt. Restriktioner bör också vara lätta att motivera genom att de klart tar sikte på företeelser som kan antas medföra särskild risk för skadlig inverkan eller av allmänheten kan uppfattas som t.ex. stötande eller alltför påträngande eller av annan anledning olämpliga. Reglerna får dock inte heller vara så tidsbundna, t.ex. genom att vara alltför detaljerade, att de snart uppfattas som överspelade eller föråldrade. Sammantaget leder detta till att en noggrann avvägning måste göras av vad som skall regleras i lag eller på annat sätt och vad som skall lämnas upp till rättstillämparen att bedöma utifrån de krav som en föränderlig omvärld ställer upp.

Konsumentverket får enligt sin instruktion¹ utarbeta riktlinjer för marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter. Sådana riktlinjer utarbetas normalt efter överläggningar med företrädare för den berörda branschen. Riktlinjerna ska ses som rekommendationer. Formellt kan de inte tvinga en näringsidkare att handla på visst sätt eller binda domstolarna. Sådana riktlinjer som tagits fram efter överläggningar med företrädare för

¹ Förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

näringslivet och som därmed återspeglar vad som kan anses vara god sed på marknaden har ansetts vara av särskild betydelse för vad som kan anses god marknadsföringssed.

Med anledning av de förslag utredningen lämnar i detta betänkande bör Konsumentverket utfärda nya riktlinjer för marknadsföring av alkoholdrycker. Utredningen förutsätter att kontakter därvid kommer att tas med berörda näringslivsorganisationer, branschföreträdare och myndigheter som Statens folkhälsoinstitut och Konkurrensverket.

Branschens egna regler är ett viktigt komplement till lagstiftningen och riktlinjerna och kan t.ex. vara en tolkningshjälp för uttryck som, för att täcka en mängd olika företeelser, är medvetet svepande och generella i lagstiftningen eller riktlinjerna eller för att införa ytterligare sanktionsmöjligheter mot medlemsföretag som bryter mot reglerna. En branschorganisation har också möjlighet att erbjuda sig att i förväg granska planerad reklam enligt sina regler. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser medger inte att en myndighet eller en domstol gör detsamma. Det är enligt utredningens mening mot denna bakgrund önskvärt att berörda branschorganisationer utformar självregleringar inklusive sanktionsmöjligheter, utöver vad som reglerats på annat sätt, för sina medlemsföretag.

11.2 Volymprocentgräns

Bedömning: Med anledning av den lagändring som nyligen trätt i kraft finns inte nu skäl att föreslå ett förbud för kommersiella annonser i periodiska skrifter för alkoholdrycker med mindre än 15 volymprocent alkohol i marknadsföring till konsumenter.

Den 15 maj 2003 trädde lagen (2003:166) om ändring i alkohollagen (1994:1738) i kraft. Genom lagändringen ändrades förbudet att vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenter använda kommersiella annonser i periodiska skrifter till att endast gälla alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Mot bakgrund av den korta tid som förflutit sedan lagändringen trädde i kraft och att någon utredning av dess faktiska konsekvenser därför inte kunnat göras finner utredningen

att det inte nu föreligger anledning att föreslå ett motsvarande förbud avseende drycker med en lägre alkoholhalt.

11.3 Marknadsföringens måttfullhet skall kunna bedömas även utifrån helhetsintrycket av marknadsföringskampanjen

Förslag: Marknadsföringens måttfullhet skall kunna bedömas utifrån helhetsintrycket av såväl den enskilda marknadsföringsåtgärden för alkoholdrycken som den aktuella marknadsföringskampanjen för alkoholdrycken eller andra drycker eller varor med samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för alkoholdrycken.

Utredningen föreslår begränsningar också avseende indirekt reklam, se avsnitt 11.5. Utredningens förslag i den delen måste dock, med hänsyn till tryckfrihetsförordningen, begränsa sig till alkoholhaltiga drycker. Utredningen har dock uppmärksammat att även alkoholfria drycker och andra varor – som t.ex. så kallad alkoglass som uppmärksammats mycket i medierna den senaste tiden – kan marknadsföras på ett sätt som leder tankarna till alkoholdrycker med hjälp av kännetecken för en alkoholdryck. Exempelvis marknadsför Seagram's – som normalt förknippas med spritdrycker – sina alkoholfria drinkmixer med hjälp av sitt namn, karakteristiska typsnitt och varumärke. I en annons förekommer bl.a. texten "for serious mixing" och som bakgrund till en bild med fyra flaskor (med kännetecknen tydligt framträdande) förekommer en bild av en man och en kvinna.

Enligt utredningens förslag skulle en på sådant sätt utformad annons riktad till konsumenterna inte vara tillåten för alkoholdrycker eller ens alkoholhaltiga drycker, se avsnitt 11.4 och 11.5. Annonsen avser dock, även om den också utgör indirekt reklam för alkoholdrycker, formellt sett alkoholfria lättdrycker.

Om en alkoholdryck med samma kännetecken marknadsförs samtidigt eller i samma kampanj eller utformas så att den anspelar på en tidigare marknadsföring som varit så framgångsrik att konsumenterna kan antas utan svårigheter associera till den och den därför, även om en någon tid förflutit emellan dem, får anses tillhöra samma kampanj, kan det tänkas situationer då marknadsföringen av

alkoholdrycken, oavsett vilken vara eller dryck kampanjen i övrigt avser, i vissa fall rent av uppfattas som stötande om man ser marknadsföringskampanjen, oavsett reklambärare och vilken vara reklamen formellt avser, ur ett helhetsperspektiv.

Marknadsföring bedöms normalt utifrån det helhetsintryck marknadsföringen ger. Om det är fråga om reklam riktad till allmänheten bör man vid bedömningen utgå från det helhetsintryck en genomsnittskonsument kan tänkas få vid en tämligen flyktig genomläsning av framställningen. Varje reklamenhet skall vara vederhäftig och bedömas för sig.

Alkohollagens bestämmelser är dock inte i första hand till för att rent allmänt tillvarata konsumentintressen. De är till för att skydda människors hälsa mot en skadlig produkt. Enligt utredningens uppfattning är detta tillräckligt för att motivera att reklam för alkoholdrycker behandlas och bedöms på ett annat sätt än andra varor. Utredningen föreslår därför att det i lagen skall slås fast att bedömningen av om marknadsföringen av en alkoholdryck till konsumenter är särskilt måttfull skall kunna göras utifrån helhetsintrycket av den aktuella marknadsföringskampanjen i stort, inte bara den del av den som formellt rör alkoholdrycken eller den aktuella marknadsföringsåtgärden. Bestämmelsen gäller således oavsett om reklamen är direkt eller indirekt och vilken reklambärare som används. Används flera, t.ex. TV, periodiska skrifter och annonspelare under kampanjen skall intrycket hos samtliga tillsammans kunna vara avgörande för om marknadsföringen av alkoholdrycken skall anses särskilt måttfull.

Kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker får enligt tryckfrihetsförordningen förbjudas i lag, se avsnitt 4.1. Eftersom det enligt utredningens förslag inte är fråga om att bedöma om reklamen för något annat än alkoholdrycker uppfyller måttfullhetskravet kommer bestämmelsen inte i strid med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, även om marknadsföringen för en alkoholdryck måttfullhet faktiskt bedöms med hjälp av utformningen av marknadsföringen för andra varor.

Utredningen är medveten om att förslaget kan uppfattas som ett kringgående av tryckfrihetsförordningens bestämmelser, men att kringgå dessa är inte avsikten med förslaget. Visserligen kan tryckfrihetsförordningen i stället ändras så att indirekt reklam för alkoholhaltiga drycker undantas från det skydd tryckfrihetsförordningen ger på samma sätt som gjorts för tobaksvaror, men en sådan reglering vore mer långtgående än det av utredningen lagda

förslaget och skulle i förlängningen leda till att utrymmet för att använda varukännetecken för alkoholhaltiga drycker begränsas mer än enligt utredningens förslag. Med hänsyn till att tryckfrihetsförordningen är en grundlag skulle det gå åtskillig tid innan en ändring av den kunde träda i kraft. Vikten av att skydda folkhälsan medför att förändringar i detta fall bör träda i kraft snarast.

Eftersom vissa reklambärare, t.ex. utlandssänd TV, inte faller under svensk jurisdiktion bör det dock inte komma ifråga att ta med dessa i bedömningen av om marknadsföringen är särskilt måttfull.

Utredningen är också medveten om att bestämmelsen kan leda till tillämpningsproblem p.g.a. svårigheter med att avgöra bl.a. vad som kan anses ingå i en och samma kampanj. Värdet av att det finns en möjlighet att förbjuda marknadsföring för en alkoholdryck när denna sedd för sig är särskilt måttfull men sedd tillsammans med annan marknadsföring brister i särskild måttfullhet får dock anses väga tyngre än de tillämpningsproblem som kan uppstå innan det etablerats en praxis på området. Den föreslagna lagändringen är formulerad på ett mycket generellt sätt eftersom det är omöjligt för lagstiftaren att förutse alla de olika marknadsföringsåtgärder och utformningar av marknadsföringen som kan förekomma. Ytterst får det därför lämnas upp till rättstillämparen att i de enskilda fallen avgöra vad som kan anses särskilt måttfullt.

11.4 Restriktioner

Förslag: Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter skall i kommersiell annons i periodisk skrift inte få förekomma framställningar i bild som omfattar annat än en återgivning av varan eller däri ingående råvara, enstaka förpackningar och varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonsens storlek skall inte få överstiga tabloidformat, dvs. 2 100 spaltmillimeter. I annonsen skall dryckens alkoholhalt tydligt anges men den får inte framställas som en positiv egenkap. Annonsen skall inte få rikta sig till barn eller ungdomar under 25, koppla samman alkoholkonsumtion med framförande av fordon eller andra situationer eller tillfällen då det är av särskild vikt att vara opåverkad av alkohol för sin egen eller andras säkerhet skall, ge intryck av att alkoholkonsumtion ökar den

fysiska, psykiska eller idrottsliga prestationsförmågan eller främjar social eller sexuell framgång eller att alkohol är ett naturligt inslag i vissa situationer eller vid firande av högtider eller andra tilldragelser, ge intryck av att alkohol har medicinska, narkotiska eller terapeutiska egenskaper eller att alkohol stimulerar, lugnar ned eller är en metod för att lösa problem eller konflikter, anspela på konsumtion av droger och andra skadliga ämnen, våld eller asocialt beteende, framställa stor alkoholkonsumtion på ett positivt sätt eller nykterhet eller måttlig konsumtion på ett negativt sätt, eller i övrigt brista i särskild måttfullhet genom det sammanhang i vilket den förekommer, strida mot god sed, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller annars innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper.

I utredningens direktiv har särskilt pekats på möjligheten att föreslå begränsningar i fråga om i vilka tidningar reklamen får förekomma, exempelvis om den tillåtna reklamen kan begränsas till tidningar vars huvudsakliga innehåll har anknytning till mat och dryck.

Det är alltid önskvärt att författningar är tydliga, preciserade och lättillämpade. Av olika skäl kan det dock ibland vara omöjligt att i författningstext vara alltför detaljerad, eftersom det inte går att förutse alla de situationer som kan uppkomma men det ändå är önskvärt att dessa kan träffas av lagens bestämmelser. Förslag till begränsningar av reklam är, typiskt sett, ett område där det är nödvändigt för lagstiftaren att använda ord som ”måttfull”, ”tillbörlig” och ”påträngande” – ord vars värdemässiga innehåll inte alltid är självklart och dessutom kan komma att ändras över tiden – och därigenom lämna ett ganska stort mått av skönsrättens bedömningar upp till lagtillämparen och den praxis som utarbetas. Så långt möjligt bör dock denna typ av reglering undvikas, särskilt i de fall man kan förutse särskilt stora tillämpningsproblem utan att de uppvägs av det otvetydiga värdet av bestämmelsen. Att vissa tillämpningssvårigheter kan komma att uppstå innan rättsläget klarat genom praxis är dock inte i sig skäl nog att avstå från en reglering.

Att i det enskilda fallet avgöra vad en tidnings huvudsakliga innehåll är medför alltid gränsdragningsproblem och leder till tolk-

ningsproblem för såväl enskilda som lagtillämparen. En ansvarig utgivare har också möjlighet att skapa en bilaga vars innehåll har anknytning till mat och dryck och därigenom kringgå ett förbud. Vad gäller begränsningar till tidningar med innehåll av mat och dryck kompliceras detta ytterligare av att många tidningar och tidskrifter idag har i vart fall några sidor med sådant innehåll och att det enligt utredningens bedömning inte på ett tillfredsställande sätt kan motiveras att en annons för vin är mindre skadlig för folkhälsan i en tidning vars huvudsakliga innehåll är mat och dryck än den är i anslutning till artiklar om mat och dryck i andra tidningar. En reglering om att kommersiella annonser för alkoholdrycker i periodiska skrifter endast får förekomma i omedelbar anslutning till artiklar om mat och dryck är teoretiskt möjlig och skulle, om den fungerade som önskat, kunna bidra till att i vart fall den läsekrets som i större omfattning tar del av alkoholreklamen kan antas vara särskilt intresserad av mat och dryck samt att de som inte vill ta del av alkoholreklamen lättare kan undvika den. Även med en sådan lösning kan dock gränsdragnings- och tillämpningsproblem förutses, exempelvis uppkommer fråga om hur mycket redaktionellt material som skall krävas, och vilken kreativ nivå detta skall uppnå, för att alkoholreklam skall vara tillåten i tidningen eller tidskriften.

Det finns dock en rad tillfällen där alkoholens sociala och medicinska skadeverkningar gör sig särskilt kännbara och där det därför, trots de tillämpningsproblem som kan uppkomma, är särskilt viktigt att alkohol inte förekommer. Det finns också en rad tillfällen där det är önskvärt att alkohol inte förekommer eftersom det riskerar att påverka främst ungdomars föreställningar och attityder till alkohol och ge dem en förskönad bild av alkoholen och dess konsekvenser eller få dem att negligera de risker och skadeverkningar som är förbundna med alkohol. Vilka dessa är framgår framförallt av de etiska principer som de europeiska medlemsländerna i WHO ställt sig bakom, se avsnitt 3.2.

I samhället råder en stor samstämmighet kring vilka dessa tillfällen är. I trafiken, på arbetsplatser och under graviditet skall således alkohol inte förekomma. Dessutom skall barn och ungdomar skyddas mot alkoholens skadeverkningar under sin uppväxt.

Enligt utredningens bedömning finns det inte skäl att göra skillnad mellan olika alkoholdrycker beroende på om de utgör öl, starköl eller vin understigande en viss alkoholhalt. Några bärande folkhälsoskäl för att dryckerna skall behandlas olika finns inte.

T.ex. används öl och andra alkoholdrycker med en alkoholhalt understigande 3,5 volymprocent ofta av barn i berusningssyfte och det bör därför inte komma ifråga att behandla alkoholdrycker med relativt sett låg alkoholhalt på annat sätt än de med hög alkoholhalt. Till saken hör också att dryckerna med relativt sett låg alkoholhalt i stor utsträckning produceras i Sverige och att det därför är tveksamt ur ett EG-rättsligt perspektiv att behandla dessa drycker gynnsammare än andra drycker vad avser reklam.

Enligt utredningens uppfattning bör alkoholreklam vara saklig och inrikta sig mera på varan som annonseras än ovidkommande och för varan irrelevant material som bilder på vårtvin, elefanter, lejon, statyer, bilar, boxare och avklädda kvinnor. Samtliga nämnda exempel har, under den tid utredningen varit tillsatt, förekommit i kommersiella annonser för alkoholdrycker i periodiska skrifter. Alkoholreklam som inte är saklig spelar på känslor eller stämningar och påverkar människors attityder på ett annat, och för folkhälsan mera skadligt, sätt än saklig information gör. Osaklig reklam som spelar på känslor, stämningar och attityder är ofta livsstilsanknuten och väcker särskilt ungdomars intresse. Ungdomar bör så långt det är möjligt skyddas från påverkan av alkoholreklam.

I reklamen förekommer också bilder på föremål eller företeelser som kan sägas ha någon form av naturligt samband med alkoholdrycker, även om det sambandet inte alltid är särskilt starkt. Dit hör exempelvis bilder på mat. Även sådana bilder väcker dock särskild uppmärksamhet och intresse för reklamen och är livsstilsanknutna. Ur folkhälsosynpunkt är det därför önskvärt att begränsa, eller ännu hellre förbjuda, användandet av bilder i de kommersiella annonserna i de periodiska skrifterna. Att tillåta vissa, men inte andra föremål eller företeelser på bild medför som huvudregel också svåra gränsdragningsproblem för rättstillämparen. Det är därför nödvändigt att det av lagen klart framgår vilka föreställande bilder som är tillåtna. I punkten 5.1.1 Konsumentverkets riktlinjer (KOVFS 1979:5) för marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl anges att framställning i bild som inte utgör varan i sig, i den ingående råvara, enstaka förpackningar eller kännetecken för den inte skall få förekomma. Utredningen anser att denna bestämmelse är väl avvägd och föreslår därför att andra framställningar i bild än dessa inte skall få förekomma.

Rent generellt väcker en stor annons mer uppmärksamhet, och kan därför antas påverka mer, än en liten gör, även om sammanhanget i vilket den förekommer och dess utformning är minst lika

avgörande för om den brister i måttfullhet. Utredningen anser därför att den tillåtna annonsytan bör begränsas. Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med den reglering som finns Konsumentverkets riktlinjer (KOVFS 1979:6) för marknadsföring av öl klass II.

I Konsumentverkets riktlinjer anges också att reklamen inte får innehålla personliga uttalanden eller värdeomdömen. I prop. 1970:57 s. 69 f. anges att en typ av reklamargument som bör användas med viss försiktighet är åberopanden av intyg och utlåtanden, särskilt sådana som härrör från myndigheter och institutioner. Att intyg och utlåtanden bör användas med försiktighet är enligt utredningens bedömning en princip som mera berör allmän marknadsföring än just alkoholreklam, även om den naturligtvis har, ur utredningens synvinkel, positiva effekter även på alkoholreklamens område. Utredningen anser därför att alkohollagen inte är rätt plats att i lag införa en sådan bestämmelse. En översyn av marknadsrätten i stort ingår inte i utredningens uppdrag och utredningen lämnar inte något förslag om att en sådan bestämmelse skall föras in i annan lag heller. Utredningen finner ingen anledning att ifrågasätta att en sådan bestämmelse bidrar till att göra kommersiella annonsers innehåll sakligt och ur det perspektivet kan vara lämplig. Mot bakgrund av vad nu sagts får det, om det anses aktuellt, regleras på annat sätt, exempelvis genom Konsumentverkets riktlinjer

Enligt TV-direktivet får hög alkoholhalt inte framhållas som en positiv egenskap hos dryckerna i TV-reklam för alkoholhaltiga drycker. Reklamens attitydpåverkande egenskaper och det faktum att framförallt barn och ungdomar kan antas bli tilltalade av en drycks höga alkoholhalt, eftersom det kan uppfattas som "häftigt" eller "tufft", medför att det är viktigt för folkhälsan att reklam inte utformas så att en hög alkoholhalt framhålls som en positiv egenskap. För att konsumenterna skall få en saklig och korrekt information och för att det skall kunna bedrivas en effektiv tillsyn över efterlevnaden av reglerna är det nödvändigt att dryckens alkoholhalt på ett tydligt sätt framgår i reklamen. Utredningen föreslår därför att det av annonsen klart skall framgå vilken alkoholhalt den annonserade alkoholdrycken har, men detta får inte göras så att en hög alkoholhalt framställs som något positivt.

Barn och ungdomar är en särskilt känslig och skyddsvärd grupp som dessutom i större utsträckning än vuxna påverkas av reklam. I 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738) stadgas att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Varken i

lagtexten eller förarbetena uttalas vad som avses med ungdomar. Utredningens bedömning är dock att det avseende i vart fall periodiska skrifter bör klargöras att det är personer under 25 år som avses. I TV-direktivet anges att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte får rikta sig speciellt till minderåriga. I rådsrekommendationen om barns och ungdomars alkoholkonsumtion uttalas att effektiva mekanismer skall upprättas för att se till att alkoholdrycker inte utformas eller marknadsförs på ett sätt som särskilt tilltalar barn och ungdomar. Som punkter att särskilt beakta har bl.a. bokstäver, motiv och färger som förknippas med ungdomskulturen omnämnts.

Så kallad alkoläsk har i andra länder ofta marknadsförts på ett sätt som riktar sig till barn och ungdomar genom just bokstäver, motiv, färger och stilarter. Exempelvis har "Hooch" marknadsförts med en tecknad citron som mera fört tankarna till en seriefigur (citron torde vara en i drycken ingående råvara och skulle därmed falla inom det av utredningen föreslagna tillåtna området för framställningar i bild). I den föreslagna bestämmelsen tydliggörs, genom givna exempel, redan i lagtext på vilket sätt annonser i periodiska skrifter kan riktas till barn och unga.

Det finns situationer då det är särskilt farligt både för egen och andras säkerhets skull att vara påverkad av alkohol. Dit hör t.ex. framförande av fordon, användning av maskinell utrustning, vissa sporter (t.ex. motorsport), fallskärmshoppning, skärmflygning, bergsklättring, vildmarksliv, jakt och skytte, fiske och båtliv. I TV-direktivet anges att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte får förknippa konsumtion av alkohol med bilkörning. I den brittiska branschregleringen stadgas att reklamen inte får skildra aktiviteter eller platser där det vore osäkert eller oklokt att dricka alkohol. Särskilt får i reklamen inte alkoholkonsumtion förknippas med användande av maskinell utrustning, framförande av motorfordon, aktiviteter med anknytning till vatten eller höjder eller någon annan sysselsättning som kräver koncentration för att kunna utföras på ett säkert sätt. Enligt Svenska Bryggareföreningens överenskommelse beträffande alkoholdrycker får i reklamen inte förekomma situationer då det enligt allmänt vedertagen uppfattning inte skall förekomma alkoholkonsumtion, t.ex. bilkörning, graviditet, arbete och under sportutövning.

Reklam påverkar människors attityder och i förlängningen beteenden. Utredningen anser det därför vara av stor vikt att alkohol inte förknippas med några situationer då konsumtion av

alkohol medför särskilt stora risker och föreslår att detta regleras i lag.

I TV-direktivet stadgas att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte får förknippa konsumtion av alkohol med förbättrad fysisk prestation eller ge intryck av att konsumtion av alkohol bidrar till social eller sexuell framgång. I den finska lagen används istället begreppet ”prestation” utan att detta begränsas till fysisk sådan. Utredningen anser att begreppet inte bör reserveras endast för fysiska prestationer men att det tydligare än i den finska lagtexten bör framgå vilka prestationer som avses.

I annonser för alkoholdrycker har under den tid utredningen varit tillsatt förekommit annonser som genom uttalanden i stil med ”det finns alltid något att fira” i kombination med text som ”studenten”, ”förlovning” och liknande i det närmaste uppmanat till konsumtion av alkohol. Med tanke på den påverkan reklamen har på framförallt unga människors attityder och inställningar till företeelser anser utredningen att reklam som ger intryck av att alkohol är ett naturligt, eller närmast omistligt, inslag i vissa situationer, som t.ex. efter att ha varit med om en chockartad upplevelse eller vid firande av högtider och andra tilldragelser, inte bör få förekomma.

Enligt TV-direktivet får TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte göra gällande att alkohol har terapeutiska egenskaper eller att den är ett stimulerande eller lugnande medel eller ett medel för att lösa personliga konflikter. För att skydda folkhälsan är det enligt utredningens mening lika viktigt att alkohol inte framställs som ett medel för att lösa problem som ensamhet eller tristess. Det är också viktigt att det inte ges intryck av att alkohol har narkotiska egenskaper. Som exempel på detta kan nämnas att det förekommer tillverkning av cannabisöl, dvs. öl med en smaktillsats (utan narkotikaklassat ämne) av en cannabisväxt, och att reklam för en sådan produkt skulle kunna ge intryck av att drycken har narkotiska egenskaper.

Med tanke på reklamens attitydpåverkande effekter framförallt hos ungdomar är det också viktigt att reklamen inte anspelar på konsumtion av droger och andra skadliga ämnen som t.ex. tobak, våld eller asocialt beteende. Detta är också något som särskilt betonas i rådsrekommendationen om barns och ungdomars alkoholkonsumtion. Anmärkas bör att reklam för t.ex. cannabisöl riskerar att bryta också mot denna punkt.

Av samma anledning är det viktigt att reklamen inte framställer stor alkoholkonsumtion på ett positivt sätt eller nykterhet eller måttlig konsumtion på ett negativt sätt. I TV-direktivet stadgas också att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte skall uppmuntra till överkonsumtion av alkohol eller ge en negativ bild av nykterhet eller återhållsamhet.

I den finländska lagstiftningen finns förutom sex punkter hämtade från TV-direktivet också en sjunde enligt vilken reklam är förbjuden om den står i strid med god sed, i den används metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller om den annars ger osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper. I finsk praxis används ofta denna punkt i kombination med någon eller några av de sex övriga för att ingripa mot olämplig reklam.

Utredningens förslag till sjunde punkt liknar den finska men för att tydliggöra sambandet med 4 kap. 8 § alkohollagen har måttfullhetskriteriet uttryckligen nämnts och som exempel givits att det sammanhang i vilket den kommersiella annonsen förekommer skall beaktas. I en periodisk skrift som huvudsakligen riktar sig till småbarnsföräldrar eller vars läsekrets till stor del utgörs av barn och ungdomar under 25 år eller vars huvudsakliga innehåll är sådant att det är förenat med särskilda risker för den enskilde att förknippa det med alkoholdrycker eller är sådant att det enligt allmänt vedertagen uppfattning inte bör förknippas med alkohol, t.ex. trafik, sport, arbete eller utbildning, kan det normalt inte anses särskilt måttfullt att i periodiska skrifter införa kommersiella annonser för alkoholdrycker vid marknadsföring till konsumenter. I vissa fall kan det inte heller anses särskilt måttfullt att placera kommersiella annonser i omedelbar anslutning till redaktionellt eller annat material som riktar sig till särskilt skyddsvärda grupper. Detta gäller främst barn och ungdomar under 25 år. Det är i många fall svårt att avgöra vad en tidnings eller tidskrifts huvudsakliga innehåll är. Vad gäller framförallt barn och ungdomar kan dock tillsynsmyndigheten inhämta uppgifter från läsvaneundersökningar som ger en objektiv bild av den faktiska läsekretsens sammansättning. Barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp och dessutom en grupp som har svårt att kritiskt granska och värja sig mot reklambudskap. Vad som beträffande barn och ungdomar skall anses som en stor del av en tidnings eller tidskrifts läsekrets lämnas ytterst upp till rättstillämparen att bedöma, men utredningen utgår från att man kan anse att 25 procent är en stor del av läsekretsen. Även i

övrigt lämnas upp till rättstillämparen att bedöma vad som är särskilt måttfullt.

11.5 Indirekt reklam

Förslag: Ett begränsat förbud mot användning av kännetecken i kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker skall införas vid marknadsföring till konsumenter för att därigenom minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt.

Lättöl är en alkoholhaltig lättdryck, dvs. en dryck som innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol. Marknadsföringen av lättdrycker regleras inte i alkohollagen. En återkommande kritik mot lättölsreklamen är att den utgör indirekt reklam för öl med högre volymprocent alkohol. Förpackningarna för ett och samma ölmärke är ofta förvillande lika vad avser färg, layout och märkessärskiljande kännetecken oavsett vilken volymprocent den innehåller.

Reklamen för lättöl utgör reklam för ett varumärke, men sambandet mellan marknadsföringen av lättöl och öl med högre volymprocent alkohol är enligt utredningens mening uppenbar. Det har också gått att konstatera att en reklamkampanj för lättöl ökar försäljningen av samma märkes starköl (jfr SOU 1998:8 s. 137).

Marknadsföringen av lättcider och cider fungerar på liknande sätt som marknadsföringen för lättöl och öl eller starköl. I sammanhanget bör anmärkas att cider är en vanlig berusningsdryck bland unga flickor (Leifman, Gustafsson En skål för det nya millenniet, 2003, s. 110).

Konkurrensverket har bedömt att de svenska alkoholreklamreglerna inte iakttar de gemenskapsrättsliga kraven på konkurrensneutralitet (Konkurrensverkets rapport Konkurrensförhållanden inom bryggerisektorn). Främsta skälet för detta är att lättöl är en unik svensk produkt som utländska bryggerier inte tillverkar. Den öl med högre volymprocent alkohol de tillverkar är fortfarande föremål för vissa reklamrestriktioner även om det reklamförbud som fanns i lagstiftningen fram till den 15 maj 2003 nu är borta. I sak kvarstår alltså omständigheter som gör att konkurrensneutraliteten kan ifrågasättas.

Eftersom marknadsföringen av de alkoholhaltiga lättdryckerna utgör indirekt reklam för alkoholdrycker anser utredningen att även denna reklamföreteelse omfattas av utredningens direktiv.

Sedan den 15 maj 2003 är det enligt svensk lag tillåtet att vid marknadsföring av alkoholdrycker under 15 volymprocent till konsument använda kommersiella annonser i periodiska skrifter. Tidigare var det förbjudet.

Den nya bestämmelsen kan antas leda till att indirekt reklam kommer att göras för bl.a. spritdrycker genom att drycker med en alkoholhalt under 15 volymprocent ges namn, och deras förpackningar ett utseende, som starkt påminner om tillverkarens starkare drycker. Som exempel kan nämnas "Smirnoff Ice" och "Bacardi Breezer", som är färdigblandade drinkar med en alkoholhalt på omkring 5 volymprocent men för tankarna till spritdryckerna vodka respektive rom. De icke önskvärda konsekvenser som marknadsföringen av lättöl och lättcider tidigare fört med sig riskerar därför att accentueras ytterligare.

Generellt sett kan sägas att de färdigblandade drinkarna tilltalar ungdomar. Det är en grupp som i större utsträckning än vuxna har svårt att kritiskt granska och värja sig mot, och därför påverkas av, reklambudskap och det är mot den bakgrunden särskilt allvarligt att marknadsföringen av vissa av de färdigblandade drinkarna kan sägas avse inte bara de färdigblandade drinkarna själva, utan även den spritdryck som ingår i dem.

I 1996 års Alkoholreklamutrednings betänkande SOU 1998:8, Alkoholreklam Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval, lämnades följande lagförslag beträffande marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker skall utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker.

Vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i kommersiella annonser som avses i 4 § första stycket får inte användas samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat i enlighet med vad som föreskrivs i varumärkeslagen (1960:644) för sådan dryck.

I betänkandet uttalades bl.a. följande (s. 207 och 208 ff.)

Reklamen bör för att anses förenlig med en föreslagna bestämmelsen [i första stycket] företrädesvis skildra situationer där det är önskvärt eller naturligt att konsumera annat än alkohol, t.ex. under graviditet eller före bilkörning. Den bör däremot inte skildra situationer, inne-

hålla bilder eller texter som kan förknippas med konsumtion av alkohol drycker, t.ex. fester eller inslag från kroginteriorer. Den marknadsförda produkten skall finnas lättillgänglig för konsumenterna i samma förpackning som den som skildras i reklamen.

Förslaget [i andra stycket] tar sikte på *användningen* av kännetecken. Både varumärken och firmor är konkurrensmedel. Varumärken är en förutsättning för att näringsidkarna skall kunna göra reklam för sina varor eller på annat sätt marknadsföra dem. De är också nödvändiga för att konsumenterna skall kunna identifiera de varor som utbjuds på marknaden och för att kunna härleda deras kommersiella ursprung. Varumärken och andra kännetecken kan numera ha också ett självständigt kommersiellt värde. Firman representerar själva rörelsen och kan tjäna som en bärare av företagets good-will. Firman möjliggör för konsumenterna, men också andra företag och myndigheter att identifiera näringsidkarna. Mot bakgrund av dessa viktiga funktioner som varumärken och firmor har bör inskränkningar i känneteckensrätten endast komma ifråga om starka skäl påkallar det.

Ett förbud bör sålunda gälla endast marknadsföring i kommersiella annonser. - - - [E]tt totalförbud mot att använda likadana varukänne- eller näringskännetecken vid marknadsföringen av lättöl och andra alkoholhaltiga lätt drycker som redan används för alkohol drycker [skulle] strida framförallt mot användningstvånget i 25 a § varumärkeslagen (1960:644), men också utgöra hinder mot möjligheten att uppnå skydd för sitt varumärke genom inarbetning. För att inte strida mot grunderna för bestämmelsen i 25 a § bör således en inskränkning inte göras mer långtgående än att det fortfarande går att göra ett ”verkligt bruk” av varumärket. Vidare skulle ett sådant förbud kunna anses strida mot internationella åtaganden.

Marknadsföring i etermedier och i press har stor genomslagskraft och får visserligen anses viktig för upprätthållandet av användningstvånget. Näringsidkaren kan emellertid använda märket i andra medier än de som omfattas av förbudet, och kan bruka det vid annan marknadsföring än den som sker i kommersiella annonser. Reklammaterial distribuerat på försäljningsställen, själva saluhållandet på sådana ställen samt reklam på Internet under återhållsamma former kommer sålunda att vara tillåten med den föreslagna regleringen.

Sammanfattningsvis menar utredningen att den diskuterade inskränkningen i varumärkesanvändningen inte försvårar möjligheterna för rättighetsinnehavarna att upprätthålla användningstvånget för registrerade varumärken eller att uppnå eller upprätthålla skydd genom inarbetning.

Den föreslagna regleringen innebär inte ett övertagande av den immateriella rättigheten eller den förmögenhetsrätt som förutsätts enligt lagrummet för att rätt till ersättning skall utgå och innebär där-

för enligt utredningens mening inte att den grundlagsskyddade rätten till egendom kränks.

Europakonventionens regler om skydd för äganderätten omfattar i motsats till regeringsformen ett skydd mot inskränkningar i rådhögheten över immateriella tillgångar. De omfattar också ett skydd mot inskränkningar i möjligheten att fritt använda den immateriella rättighet som ensamrätten till ett varukännetecken ger. Bestämmelsen är inte utan undantag; under vissa förutsättningar är inskränkningar tillåtna. Bland annat föreskrivs att en stat har rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. För att rättfärdigas måste dock en lagstiftning som inskränker den enskildes rätt att använda sin egendom vara ett resultat av en avvägning av det allmänna intresse som har föranlett lagstiftningen och den enskildes intresse av att hans rättighet lämnas oinskränkt, och det måste råda proportionalitet mellan dessa intressen.

Den föreslagna lagstiftningen förestavas av det allmännas intresse att hålla tillbaka marknadsföringen av alkoholdrycker för att därigenom hindra främjandet av alkoholkonsumtion. Detta intresse är enligt utredningens mening i sig sådant att det enligt protokollet medger lagstiftning om inskränkningar i utnyttjandet av varukännetecken.

En lagstiftning som den föreslagna med restriktioner för varukänneteckensanvändning innebär inte att innehavaren av rättigheten drabbas av en generell inskränkning avseende all användning av kännetecknet. Rätten att använda kännetecknet inskränks endast under vissa förutsättningar och endast för kommersiella annonser i vissa medier. Vid övrig marknadsföring, inte minst vid marknadsföring på sälj- eller serveringsställen, kommer rättighetshavaren att kunna bruka varukännetecknet utan andra begränsningar än kravet på återhållsamhet. Förslaget strider därför enligt utredningens mening inte mot den nyss nämnda proportionalitetsprincipen.

Denna utredning delar 1996 års Alkoholreklamutrednings bedömning, men finner att utredningens uppdrag och de ökade möjligheterna att marknadsföra alkoholdrycker i periodiska skrifter medför att alkoholreklamutredningens lagförslag behöver arbetas om något. Att begränsa inskränkningarna av rätten att utnyttja kännetecknet till att endast avse kommersiella annonser i periodiska skrifter vore dock meningslöst. Utredningens förslag i denna del gäller därför kommersiella annonser oavsett reklambärare.

En brist i förslaget är att alkoholfria drycker och andra varor inte omfattas. Med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser finner dock utredningen att sådana varor inte kan omfattas utan en föregående grundlagsändring (jfr prop. 2001/02:64 Vissa tobaks-

varor). Till viss del kompenseras dock detta av utredningens förslag till ändring i 4 kap. 8 § alkohollagen, se savsnitt 11.3.

Utredningen anser sig, mot bakgrund av den korta utredningstiden, inte kunna föreslå en så ingripande ändring i lagstiftningen som en grundlagsändring innebär. Att sprittillverkare gör reklam för alkoholfria drinkmixer med hjälp av sitt namn – och karakteristiska typsnitt – samt varumärke medför dock att det finns anledning att följa utvecklingen och att regeringen kan komma att behöva överväga att se över frågan om en grundlagsändring.

Utredningen tycker sig ha kunnat märka en tendens – framförallt internationellt eftersom Sverige tidigare haft ett reklamförbud i periodiska skrifter – till att kännetecken betonas alltmer i marknadsföringen av alkoholdrycker. Detta gäller särskilt i de fall det finns också drycker med högre alkoholhalt där samma kännetecken används. Det är ur folkhälsoperspektiv olyckligt med sådan indirekt reklam och den brist som det innebär att endast alkoholhaltiga lättdrycker och alkoholdrycker kan omfattas av utredningens förslag är mot denna bakgrund inte sådan att den enligt utredningens mening utgör skäl mot att införa den föreslagna lagändringen.

Det är viktigt att framhålla att förslaget inte medför något förbud mot marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker respektive alkoholdrycker med en alkoholhalt understigande 15 volymprocent. Däremot får denna marknadsföring inte utformas på sådant sätt att den utgör indirekt reklam för de alkoholstarkare dryckerna.

Förslaget reducerar den möjliga konkurrens fördel svenska bryggerier kunnat ha av att genom reklam för alkoholhaltiga lättdrycker indirekt göra reklam för alkoholdrycker.

11.6 Varningstexter

Förslag: Det skall införas krav på texter som varnar för alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter.

I Frankrike skall reklam för alkoholhaltiga drycker vara försedd med en varningstext där det förklaras att missbruk av alkohol är farligt för hälsan. Någon alternativ text förekommer inte och

utformningen av den har lämnats upp till branschen att själv reglera. I branschens regler har ställts upp kriterier avseende textens läsbarhet. Den skall således vara horisontell, i fetstil, i en färg som bryter av mot bakgrunden och bokstäverna skall vara av en minsta relativ storlek till annonsen. Trots denna reglering förekommer det, enligt uppgift från det berörda franska ministeriet, att texten inte synliggörs i reklamen på ett tydligt sätt. Att det inte finns några alternativa varningstexter anses också medföra att allmänhetens varseblivning av meddelandet sjunkit med tiden. Det är möjligt att varseblivningen skulle öka om det, i likhet med vad som gäller för tobak, fanns flera alternativa texter. Exempel på möjliga sådana varningstexter är "Alkoholkonsumtion under graviditeten skadar ditt barn", "Alkohol är beroendeframkallande", "Kör inte motorfordon efter att ha druckit alkohol" och "Alkoholkonsumtion kan skada kroppens inre organ".

Enligt uppgift överväger även den irländska regeringen för närvarande att införa krav på varningstexter.

Från myndigheters och andras sida läggs det i Sverige årligen ner mycket stora belopp på att genom kampanjer informera om alkoholens skadlighet. Behovet av sådan information och attitydpåverkan kan förväntas öka sedan det blivit tillåtet att i marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker med en alkoholhalt under 15 volymprocent använda kommersiella annonser i periodiska skrifter. En varningstext är dock redan i sig en signal om att alkohol inte är oskadligt. Eftersom alkohol är en skadlig produkt bör det enligt utredningens uppfattning åvila annonsörer som gör reklam för varan att samtidigt informera om riskerna med den för att uppnå balans mellan reklamens budskap och den information som rimligen bör komma konsumenten till del.

För tobak finns inte något krav på varningstexter i kommersiella annonser riktade till andra än konsumenter eller på säljställen. För att varugrupperna skall hanteras på likartat sätt föreslår utredningen därför att kraven på varningstexter endast skall avse periodiska skrifter och kommersiella annonser i marknadsföring till konsumenter. I sammanhanget kan anmärkas att reklamförbud för alkoholdrycker råder i TV och att utomhusannonser inte anses måttfulla.

Ur ett EG-rättsligt perspektiv anser utredningen att det är mycket tveksamt om det är möjligt att införa krav på varningstexter på flaskor eller andra förpackningar. Detta på grund av att ett sådant krav vore en handelshindrande åtgärd med längre gående

konsekvenser för den fria rörligheten av varor än endast reklamrestriktioner har. Det kan noteras att inte heller Frankrike har krav på att förpackningarna skall förses med varningstext. Utredningen föreslår därför inte att det införs krav på varningstexter på förpackningar till alkoholdrycker. Att texterna inte återges på förpackningarna utgör dock i sig inte något hinder för att kräva att de införs i marknadsföringen till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter.

Av praktiska skäl anser utredningen att bestämmandet av vilka varningstexter som skall förekomma och utformningen av dessa bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Statens folkhälsoinstitut meddelar föreskrifter om varningstexter på cigarettpaket och synes väl lämpat för en sådan uppgift.

11.7 Behov av utredning om behörig tillsynsmyndighet och rättsinstans

Förslag: Det skall utredas om behov finns för förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättsinstans vad gäller alkoholreklam.

Utredningen har i uppdrag att ta upp och föreslå förändringar som har samband med uppdraget att begränsa marknadsföringen i tryckta skrifter. Sådant samband har frågan om tillsyn över bestämmelserna.

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa den totala, alltför höga, alkoholkonsumtionen för att därigenom tränga tillbaka missbruket och motverka alkoholskador.

Utredningen har konstaterat att nuvarande ordning, med ett delat tillsynsansvar, i vissa delar inte fungerar så bra som det förväntades när alkoholreklamlagen (1978:763) arbetades in i alkohollagen (1994:1738). Den direkta tillsynen och uppföljningen av hur någon med ett serveringstillstånd använder sitt tillstånd handhas enligt 8 kap. 1 § alkohollagen av kommunen och polismyndigheten. Åtgärder som tillståndshavaren utför utanför sitt serveringsställe för att marknadsföra sin verksamhet faller under det ansvar som Konsumentombudsmannen har enligt marknadsföringslagen

(1995:450). Kommunen har inte heller ansvar över marknadsföringen av detaljhandelsförsäljningen av öl.

Kommunerna utövar i dag den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av alkoholhaltiga drycker. Marknadsföringen av alkoholdrycker har ett intimt samband med den verksamheten. I och med att det i Sverige nu finns möjlighet för serveringsställen, tillverkare och upplagshavare att marknadsföra sina alkoholdrycker med upp till 15 volymprocents alkoholhalt kommer tillsynsuppgifterna inom området att öka markant. Är det då rimligt att den centrala myndigheten, i detta fall Konsumentverket, skall ägna sig åt den omedelbara tillsynen? Skulle det inte ur alkoholpolitisk och folkhälsopolitisk synvinkel vara mer lämpat att kommunen, som har lokal kännedom om tillstånden och de lokala medierna, har hand om även tillsynen av marknadsföringen, med hjälp av den regionala tillsynen – Länsstyrelserna – och den centrala myndigheten – Statens folkhälsoinstitut? Kan man genom samordning och uppföljning med samarbete mellan samtliga aktörer på det lokala planet, t.ex. kommun, polis, skola, restaurangbransch och reklambransch, få en samsyn om hur man kan marknadsföra alkohol, utan att alkoholkonsumtionen, och därigenom skadorna, ökar?

Om kommunerna skall sköta tillsynen även vad gäller marknadsföring, vilken rättinstans skall pröva de beslut som kommunen fattar i de åtgärder som berör marknadsföringen av alkohol? Allmän förvaltningsdomstol prövar andra kommunala beslut enligt alkohollagen.

Utredningen anser att det är angeläget att klargöra att alkohollagen är en skyddslagstiftning och att det därför måste utredas hur staten på bästa möjliga sätt kan använda sina resurser så effektivt att skyddet motsvarar de utfästelser som gjorts till medborgarna, till WHO och i EU:s rådsrekommendation.

11.8 Behov av forskning om alkoholreklam

Förslag: Med tanke främst på skyddet för ungdomar och andra särskilt skyddsvärda grupper skall forskning inom alkoholreklamens område snarast initieras och utvecklas i Sverige.

Utredningen har kunnat konstatera att forskning kring alkoholreklam inte systematiskt har förekommit i Sverige. Detta är förståeligt mot bakgrund av vårt tidigare reklamförbud. Numera är dock alkoholreklam för alkoholdrycker under 15 volymprocent i tryckta skrifter tillåten. Alkoholreklam förekommer även i TV-sändningar från andra länder. På internet förekommer mycket reklam för såväl alkohol som andra droger.

Forskningsläget är annorlunda i en hel del andra länder. Där finns undersökningar som gäller alkoholreklamens inverkan på konsumtionen hos ungdomar, hos missbrukare, storkonsumenter m.fl. Dessa undersökningars validitet har ifrågasatts för svenska förhållanden. De resultat dessa undersökningar visar gäller i de flesta fall länder där alkoholreklam har förekommit under lång tid. Det finns anledning att tro att de förändringar i konsumtionen bland de undersökta grupperna som konstateras i de utländska undersökningarna ytterligare accentueras i Sverige, just på grund av den tidigare relativa frånvaron av reklam.

Utredningen föreslår, med tanke främst på skyddet för ungdomar och andra särskilt skyddsvärda grupper, att forskning inom alkoholreklamens område snarast initieras och utvecklas i Sverige. Forskningen bör inte bara spegla eventuella förändringar i totalkonsumtionen och konsumtionsvanor, utan även attitydförändringar och förändringar i livsstilmönster för olika åldersgrupper och kategorier av människor.

11.9 Ikraftträdande

Förslag: Förändringarna i alkohollagen skall träda i kraft den 1 januari 2004.

Det är ur folkhälsoaspekt angeläget att de föreslagna lagändringarna kan träda i kraft snarast möjligt. Det krävs dock skälig tid

för det fortsatta lagstiftningsarbetet och för att berörda branscher och myndigheter skall kunna inrätta sig efter de nya bestämmelserna och beredas tillfälle att utarbeta riktlinjer och självregleringar. Även om det inte är något villkor i sig att sådana utarbetas för att lagändringarna skall kunna träda i kraft är det enligt utredningens bedömning knappast möjligt att låta ändringarna träda i kraft tidigare än som föreslås.

11.10 Förslagets överensstämmelse med EG-rätten och skäligen hänsyn till konkurrenssituationen

Som utredningen har redogjort för främst under avsnitten 4.3 och 4.3.2 är det i första hand medlemsstaterna som är behöriga att vidta åtgärder för att skydda folkhälsan. Bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker i syfte att motverka alkoholmissbruk är en åtgärd som bidrar till att skydda folkhälsan och som enligt EG-domstolens fasta praxis därför är förenlig med gemenskapsrätten så länge åtgärden kan anses proportionell.

Utredningen har tidigare, se avsnitt 7, visat på reklamens effekter. De undersökningar som gjorts avser andra länder. Även om det i Sverige i tidningar och andra medier förekommer redaktionellt material som kan ha likartad verkan som reklam skiljer sig inte denna situation från hur det ser ut i andra länder. Ändå har man genom dessa undersökningar kunnat påvisa reklamens inverkan. Ett reklambudskaps inverkan blir större ju mer en konsument exponeras för det. Ju mer reklam som förekommer för alkoholdrycker och ju mindre måttfullt denna reklam är utformad desto större inverkan kommer reklamen att få på beteenden och attityder och på sikt även för folkhälsan. Det faktum att redaktionellt material om alkoholdrycker förekommer och att reklam förekommer på bl.a. internet och i utlandssända TV-kanaler är enligt utredningens uppfattning således inte i sig något som medför att det inte är ändamålsenligt att införa restriktioner avseende reklamen.

Bedömningen av om en åtgärd är proportionell skall utgå från de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i medlemsstaten i fråga. Utredningen anser att det härvid är av särskild vikt att framhålla att förhållandena i Sverige på flera sätt har ändrats sedan de tidigare gällande bestämmelserna som bl.a.

begränsade möjligheterna att göra reklam för alkoldrycker infördes. Detta hänger inte minst samman med Sveriges medlemskap i unionen. Unionsmedlemsskapet har framförallt inneburit att ett av de instrument som traditionellt sett varit mest verkningsfullt – prispolitiken – kommit att tappa i betydelse främst på grund av den ökade rörligheten och handeln över gränserna. Härtill kommer att kommunikationssamhällets framsteg medfört att marknadsföringsåtgärder på ett alltmer direkt, omfattande och snabbt sätt når ut till konsumenterna och därför kommit att spela en mer central roll för alkoholkonsumtionen än som tidigare varit fallet. Bestämmelser som reglerar alkoholreklam spelar därför en relativt sett mer betydelsefull roll för att hålla ned alkoholkonsumtionen och därigenom motverka alkoholmissbruk än de gjort tidigare och sannolikt kommer den rollen i framtiden att öka ännu mer. Utöver detta har unionsmedlemsskapet även medfört anpassningar av detaljhandelsmonopolet som bl.a. medfört en ökad tillgänglighet till alkoholdrycker. Även detta traditionellt viktiga styrmedel har alltså tappat i betydelse. Tillgängligheten har ökat också med de förändrade införselreglerna. Sammanfattningsvis skall alltså framhållas att alkoholreklamregler idag måste betraktas som ett relativt sett mer verkningsfullt styrmedel än vad som tidigare varit fallet. Alkoholreklamregler är enligt utredningens bedömning nödvändiga för att, tillsammans med andra åtgärder, uppnå ett effektivt skydd för folkhälsan och motverka alkoholmissbruk.

Vad sedan gäller de specifika begränsningsregler för alkoholreklam som nu föreslås bör inledningsvis framhållas att det inte är fråga om något generellt förbud mot sådan reklam. Utredningen har eftersträvat att avgränsa reglerna på ett sådant sätt att de enbart kommer till användning i de fall där det är verkligt motiverat att införa restriktioner. Reglerna tar sikte på de grupper som har ett särskilt skyddsbehov i dessa sammanhang. Det rör sig i samtliga fall om särskilt utsatta grupper vars skyddsbehov det råder enighet om inom unionen, vilket framgår av att många av de preciserade bestämmelserna i den föreslagna 11 a § överensstämmer med TV-direktivets eller rådsrekommendationens om barns och ungdomars alkoholvanor utgångspunkter. Mot denna bakgrund får förslagen, även med beaktande av de reklamrestriktioner som finns i övrigt, betraktas som proportionella.

Det är inte möjligt att vidta åtgärder beträffande en annons i en utländsk tidning som – i vart fall i första hand – är avsedd för spridning i utlandet även om exemplar av tidningen skulle förekomma i

Sverige. Vikten av folkhälsan väger dock enligt utredningens bedömning tyngre än strikt konkurrensneutrala hänsyn och utländska tidningar förekommer inte heller i någon större utsträckning i landet. De förekommer i vart fall inte i så stor utsträckning att det kan anses oskäligt att ålägga svenska tidningar och tidskrifter restriktioner som inte gäller för utländska. Något EG-rättsligt hinder för en regel som gynnar utländska tidningar föreligger inte.

Inte heller kan det enligt utredningens bedömning anses oskäligt ur konkurrenshänsyn att bedömningen av om en kommersiell annons vid marknadsföring till en konsument är särskilt måttfull eller inte kan grunda sig på tidningens eller tidskriftens huvudsakliga innehåll eller den särskilt skyddsvärda grupp till vilken den riktar sig. Även om det rör sig om ett relativt stort antal olika tidningar och tidskrifter konkurrerar de huvudsakligen inom sin egen grupp, och där gäller samma regler för dem alla.

Beträffande tillverkare och leverantörer är de föreslagna reglerna konkurrensneutrala och hindrar inte någon från att marknadsföra sina varor på ett effektivt, informativt och sakligt sätt och därigenom fästa konsumenternas uppmärksamhet på dem.

Vid en samlad bedömning av vikten av att skydda folkhälsan genom att införa restriktioner avseende marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker, vikten av varors och tjänsters fria rörlighet samt skäligen konkurrensneutralitet är utredningens bedömning att de nu framlagda förslagen, även med beaktande av de restriktioner som redan finns beträffande alkoholreklam, är väl avvägda, proportionerliga i EG-rättslig mening och skyddar folkhälsan så långt detta är möjligt.

12 Konsekvensanalyser

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen redovisa om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda samt en beräkning av dessa kostnader. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. Medför förslagen en kostnadsökning för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

Vidare skall enligt 15 § kommittéförordningen sådana konsekvenser av förslagen redovisas som har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen 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 möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen har gått igenom de konsekvenser som kan bli följden av att de föreslagna lagändringarna genomförs och funnit att de inte innebär några negativa konsekvenser i de flesta av dessa avseenden.

Utredningen skall, enligt förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor göra en analys över vilka konsekvenser de av utredningen föreslagna reglerna kan få. Förslagen syftar till att motverka alkoholkonsumtion, inte minst bland barn och ungdomar, och därigenom på sikt till att förbättra folkhälsan. Av utredningen föreslagna regler är i stora delar ett förtydligande av vad som kan läggas in i begreppet "särskild måttfullhet" och är därför redan gällande rätt. Dessa förslag medför således inga nya inskränkningar i företags möjligheter att marknadsföra sina alkoholdrycker. I andra fall föreslår dock utredningen regler som medför att marknadsföring inte får utformas på visst sätt och att varningstext skall finnas i kommersiell

annons i periodisk skrift. Ur konkurrenshänseende medför inte reglerna några nackdelar för små företag i förhållande till stora. Eftersom de flesta mindre företag inom alkoholbranschen inte heller idag själva utformar den marknadsföring förslagen gäller utan istället vänder sig till reklambyråer påverkas dessa små företags arbete i mycket liten utsträckning. Oavsett reklambyråns storlek bör de föreslagna reglerna inte medföra några nämnvärda problem för den heller. Användning av kännetecken är viktigt i många företags, även små sådana, marknadsföring, men det är inte acceptabelt att dessa används på sådant sätt att de, som hittills varit fallet, kringgår lagstiftarens intentioner med restriktioner avseende alkoholreklam till skada för konsumenterna och deras hälsa. Det rör sig inte heller om något totalt förbud mot användande av varukännetecken. I marknadsföringen kommer dessa alltjämt att kunna användas på bl.a. säljställen. Det kan inte anses föreligga något behov av särskilda informationsinsatser med anledning av de föreslagna reglerna. Berörda branschorganisationer lär uppmärksamma dem även utan sådana insatser. Konsekvenserna för små företagare har diskuterats med berörda branschorganisationer, som framfört att ett totalt reklamförbud skulle missgynna små företagare eftersom dessa i de flesta fall är beroende av en lokal marknad och av att kunna marknadsföra sig på den. Utredningens förslag innehåller vissa restriktioner, men inget totalt förbud mot marknadsföring.

Förslagen medför inte någon större kostnadsökning för det allmänna och bör kunna finansieras inom befintlig budget och redan nu befintliga myndighetsanslag.

13 Författningskommentar

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

4 kap.

8 §

Ett nytt tredje stycke har förts in i paragrafen. I detta stadgas att marknadsföringens av en alkoholdryck särskilda måttfullhet skall bedömas inte bara utifrån marknadsföringsåtgärden för alkoholdrycken i sig, utan också utifrån helheten av marknadsföringskampanjen inte bara för alkoholdrycken utan också för andra drycker eller varor med samma kännetecken. I en marknadsföringskampanj kan ingå flera olika reklambärare och det intryck dessa ger skall kunna ses sammantaget. I vissa fall, t.ex. vid utlandssända TV-sändningar, saknas dock svensk jurisdiktion. I sådana fall bör inte denna del av kampanjen ligga till grund för en bedömning, se även allmänna överväganden i avsnitt 11.3.

11 a §

Paragrafen är ny och reglerar tydligare än vad som tidigare varit fallet i alkohollagen vad som skall anses särskilt måttfullt vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter, se även allmänna överväganden i avsnitt 11.4.

11 b §

Paragrafen är ny och förhindrar indirekt marknadsföring för alkoholdrycker, respektive alkoholdrycker med en alkoholhalt överstigande 15 volymprocent till konsumenter. Detta uppnås genom att användande av marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker, respektive alkoholdrycker med en alkoholhalt understigande 15 volymprocent, med kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en

alkoholdryck respektive en alkoholdryck med en alkoholhalt överstigande 15 volymprocent förbjuds. Marknadsföringen för skall utformas så att den inte kan förväxlas med drycker med respektive högre alkoholhalt, se även allmänna överväganden i avsnitt 11.5.

11 c §

Paragrafen är ny och stadgar att det vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter på ett tydligt sätt i annonsen skall återges en varningstext. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka texter som skall återges och hur varningstexterna skall utformas, se även allmänna överväganden i avsnitt 11.6.

Ikraftträdandebestämmelse

Utredningen föreslår att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2004, se även allmänna överväganden i avsnitt 11.9.

Kommittédirektiv



Alkoholreklam i tryckta skrifter

Dir.
2003:33

Beslut vid regeringssammanträde den 18 mars 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker. Vid utformandet av sina förslag skall utredaren utgå ifrån en hög hälsoskyddsnivå.

Bakgrund

Med anledning av Marknadsdomstolens dom (2003:5) den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmetmålet har regeringen denna dag beslutat att lägga fram förslag om viss ändring av förbudet i 4 kap. 11 § alkohollagen (1994:1738) mot marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter i tryckta skrifter, se propositionen Vissa alkohol- och tobaksfrågor (prop. 2002/03:87). Regeringens förslag innebär ett förbud mot marknadsföring i tryckta skrifter av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. I propositionen tillkännager regeringen också sin avsikt att tillsätta en särskild utredare för att närmare se över vilka ytterligare lagändringar som kan vidtas för att begränsa möjligheterna att i tryckta skrifter marknadsföra alkoholdrycker till konsumenter.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att föreslå begränsningar av marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Förslagets överensstämmelse med EG-rätten och den tryckfrihetsrättsliga regleringen skall beaktas. EG-

rätten medger undantag från kravet på fri rörlighet av varor och tjänster när det är motiverat av bl.a. folkhälsoskäl. Utredaren skall i sitt arbete utgå från det högsta möjliga skyddet för folkhälsan inom ramen för EG-rätten och särskilt beakta skyddet för barn och unga. Utan att förekomma resultatet av utredarens arbete vill regeringen peka på att åtgärder som bör 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, exempelvis om den tillåtna reklamen kan begränsas till tidningar vars huvudsakliga innehåll har anknytning till mat och dryck.

Utredaren skall inhämta upplysningar om begränsningar av marknadsföringen av alkoholdrycker till konsumenter i andra europeiska länder. Utredaren skall redovisa förslagets konsekvenser för små företag. Det står utredaren fritt att ta upp och föreslå även andra förändringar som har samband med uppdraget att begränsa marknadsföringen av alkoholdrycker i tryckta skrifter.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juli 2003.

(Socialdepartementet)

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnige Karin Wistrand, till vilket de sakkunniga Ulrica Dyrke och Jenny Egermark ansluter sig

Författningsförslagets överensstämmelse med EG-rätten

Författningsförslagen är av den karaktären att fråga uppstår om de är förenliga med främst de EG-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor och tjänster. För att komma till en slutsats om författningsförslagets förenlighet med EG-rätten krävs en ingående analys för att i första hand avgöra om de föreslagna åtgärderna, mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i Sverige i detta avseende, kan anses proportionella i förhållande till det åsyftande målet. Utredningen har haft mycket kort tid till sitt förfogande. Förslagen till författningsändringar har därför inte kunnat presenteras för sakkunniga och experter förrän i ett mycket sent skede. Jag kan mot den bakgrunden inte instämma i utredningens slutsats att förslagen får anses förenliga med EG-rätten.