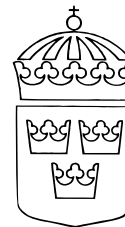


Regeringens proposition

2003/04:161



Alkoholpolitiska frågor

Prop.
2003/04:161

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 maj 2004

Göran Persson

Morgan Johansson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till vissa ändringar i alkohollagen (1994:1738).

Enligt förslagen skall förbudet mot att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar förtydligas så att det uttryckligen anges att förbudet avser barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Vidare skall det i lagtext i större utsträckning än i dag klargöras vad som skall anses särskilt måttfullt vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter. Framställningar i bild får omfatta endast en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonsens storlek får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter, dvs. tabloidformat. I annonsen skall dryckens alkoholhalt tydligt anges men en hög alkoholhalt får inte framställas som en positiv egenskap. Annonser skall inte heller i övrigt få strida mot god sed, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

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

Vidare skall det införas krav på texter som informerar om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska eller därmed jämförbara skrifter. Regeringen

föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana informationstexter.

Systembolaget AB:s skyldighet att på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager tydliggörs också.

Slutligen föreslås att begreppet ”alkoholpolitiska olägenheter” mönstras ut ur alkohollagen och ersätts med det tydligare uttrycket ”olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa”.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

I propositionen redovisar också regeringen vidtagna, pågående och planerade åtgärder inom områdena alkohol och trafik, illegal alkoholantering, förebyggande insatser, information och opinionsbildning samt fördjupat internationellt samarbete inom det alkoholskadeförebyggande området. Slutligen redovisar regeringen att alkoholskatten som ett alkoholpolitiskt redskap kommer att analyseras i budgetpropositionen för 2005.

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut..... | 5 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)..... | 6 |
| 3 | Ärendet och dess beredning..... | 10 |
| 4 | Bakgrund | 11 |
| 4.1 | Konsumtionsutvecklingen..... | 11 |
| 4.2 | Alkoholdrycker som hälsoproblem..... | 19 |
| 5 | Marknadsföring | 22 |
| 5.1 | Bakgrund..... | 22 |
| 5.2 | Reklamens inverkan..... | 23 |
| 5.3 | Nuvarande regler om marknadsföring av alkoholdrycker | 25 |
| 5.3.1 | Grundläggande bestämmelser..... | 25 |
| 5.3.2 | Sanktioner och tillsyn | 27 |
| 5.3.3 | Branschens självreglering | 29 |
| 5.3.4 | Närmare om olika begrepp | 31 |
| 5.4 | Begränsning av marknadsföring av alkoholdrycker | 34 |
| 5.4.1 | Varje reklamenhet bör bedömas för sig..... | 34 |
| 5.4.2 | Åldersgräns | 35 |
| 5.4.3 | Annons i periodisk skrift | 37 |
| 5.4.4 | Indirekt reklam..... | 44 |
| 5.4.5 | Krav på texter om alkoholens skadeverkningar | 50 |
| 5.4.6 | Särskilda överväganden med anledning av förslagen..... | 52 |
| 5.4.7 | Behov av utredning om behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans..... | 60 |
| 6 | Serveringstid m.m..... | 62 |
| 7 | Privatimport..... | 68 |
| 8 | Alkoholskatter | 69 |
| 8.1 | Bakgrund..... | 69 |
| 8.2 | Effekter av förändrad alkoholskatt i Sverige | 72 |
| 9 | Alkohol och trafik..... | 73 |
| 9.1 | Utredning om rattfylleri och sjöfylleri | 73 |
| 9.2 | Ökade möjligheter att förverka fordon vid trafikbrottslighet..... | 77 |
| 9.3 | Tillfälligt omhändertagande av egendom | 78 |
| 9.4 | En utvidgad användning av alkolås | 79 |
| 9.5 | Unga förare i trafiken..... | 81 |
| 10 | Illegal alkoholhantering..... | 82 |
| 10.1 | Utredning om utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol | 82 |
| 10.2 | Översyn av straffbestämmelserna rörande illegal alkoholförsäljning | 83 |
| 10.3 | Polisens insatser mot alkoholrelaterade brott | 84 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 10.4 | Auktorisation av företag som tillhandahåller ordningsvakter eller entrévärdar | 85 |
| 10.5 | Insatser mot alkohol i det brottsförebyggande arbetet | 86 |
| 10.6 | Tullverkets insatser | 86 |
| 11 | Förebyggande insatser, information och opinionsbildning | 89 |
| 11.1 | En ny nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador skall tas fram | 89 |
| 11.2 | Alkoholkommitténs insatser kommer att intensifieras | 90 |
| 11.3 | Insatser inom utbildningsområdet | 97 |
| 11.4 | Insatser inom företagshälsovården och primärvården | 99 |
| 11.5 | Insatser inom idrottsrörelsen | 99 |
| 11.6 | Systembolagets insatser | 100 |
| 11.7 | Insatser inom arbetslivet | 101 |
| 12 | Fördjupat internationellt arbete | 102 |
| 13 | Ekonomiska och andra konsekvenser | 106 |
| 14 | Författningskommentar | 107 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m. (SOU 2003:65) | 111 |
| Bilaga 2 | Sammanfattning av betänkandet Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv (SOU 2003:69) | 115 |
| Bilaga 3 | Betänkandets Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv (SOU 2003:69) lagförslag | 117 |
| Bilaga 4 | Sammanfattning av rapporten Anvarsfull alkoholserving m.m. (FHI:s rapport nr 2003:36) | 121 |
| Bilaga 5 | Lagrådsremissens lagförslag | 123 |
| Bilaga 6 | Lagrådets yttrande | 127 |
| | Utdrag ut protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2004 | 131 |
| | Rättsdatablad | 132 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:161

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

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

Prop. 2003/04:161

Härigenom föreskrivs ifråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 4 kap. 8 och 12 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § och 7 kap. 9 § 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

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.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn *eller* ungdomar *som inte har fyllt 25 år*.

11 a §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol 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 omfatta endast en återgivning av

1. varan eller råvaror som ingår i varan,

2. enstaka förpackningar, eller

3. varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

Annons som avses i första stycket får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter. Annonsen skall på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap.

En sådan annons som avses i första och andra styckena får inte strida mot god sed genom det

¹ Senaste lydelse 1999:1001.

sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

11 b §

Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter skall utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 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 sådant varukännetecken användas som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten får dock sådan marknadsföring som avses i första stycket och sådant varukännetecken som avses i andra stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Bestämmelserna om marknads-

föring av alkoholhaltiga lättdrycker i första och andra styckena tillämpas inte i de fall detta är oskäligt.

11 c §

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

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som skall återges och hur dessa 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 b §§ eller 11 c § första stycket 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.

5 kap.

5 §

Spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager skall på begäran anskaffas, *om inte detaljhandelsbolaget finner att det finns hinder mot det.*

Spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager skall på begäran anskaffas.

² Senaste lydelse 1999:1001.

6 kap.4 §³

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Vid prövningen skall *risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt beaktas.*

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte hotellrum med minibar.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Vid prövningen skall *sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § särskilt beaktas.*

7 kap.

9 §

Om serveringen kan befaras medföra olägenheter *från alkoholpolitisk synpunkt*, får serveringstillstånd vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda.

Om serveringen kan befaras medföra olägenheter *i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa*, får serveringstillstånd vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

³ Senaste lydelse 2001:414.

Regeringen beslutade den 17 maj 2001 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2001:44) med uppdrag att se över möjligheterna att begränsa alkoholindustrins sponsring inom idrotten. Utredaren skulle även närmare överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att minska förekomsten av alkohol i samband med olika idrotts- och andra evenemang där ett stort antal barn och ungdomar deltar. Utredningen (S 2001:03) kallas i fortsättningen sponsringsutredningen.

Sponsringsutredningen skulle också närmare överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att följa EU-kommissionens förslag till rådsrekommendation om barns och ungdomars alkoholkonsumtion som antogs av Ministerrådet i juni 2001. Utredningen skulle också lämna förslag på en rättslig reglering som ger kommunerna en möjlighet att med rättsligt bindande verkan ange det antal serveringsställen som maximalt skall tillåtas ha serveringstid efter kl. 01.00 i kommunen.

Sponsringsutredningen överlämnade i juni 2003 betänkandet Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m. (SOU 2003:65) till regeringen. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Vidare beslutade regeringen den 18 mars 2003 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2003:33) med uppdrag att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker. Vid utformandet av sina förslag skulle utredaren utgå ifrån en hög hälsoskyddsnivå. Utredningen (S 2003:02) kallas i fortsättningen alkoholreklamsutredningen.

Alkoholreklamsutredningen överlämnade i juni 2003 betänkandet Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv (SOU 2003:69) till regeringen. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 3*.

Härutöver har Statens folkhälsoinstitut i juli 2003 överlämnat sin rapport Ansvarsfull alkoholservering m.m. till regeringen. Rapporten har förfärdigats med anledning av ett regeringsuppdrag till Statens folkhälsoinstitut att utarbeta ett åtgärdsprogram när det gäller serveringsställen. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 4*.

Betänkandena och rapporten har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2003/5887/FH).

Förslaget i propositionen beträffande förtydligande av vilka kriterier som enligt 6 kap. 4 § och 7 kap. 9 § alkohollagen (1994:1738) särskilt skall beaktas vid bl.a. prövning av vilken serveringstid som skall medges har utarbetats inom Socialdepartementet. Förslaget har sitt upphov i Justitieombudsmannens remissyttrande över betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59). Yttrandet finns tillgängligt i Socialdepartementet (dnr S2000/4224/FH). Förslaget har beretts bl.a. med Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätterna i Stockholms län och Mariestad, Rikspolisstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Svenska kommunförbundet samt Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare.

Beträffande förslaget avseende Systembolaget AB:s skyldighet att på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl har ett förslag utarbetats inom Socialdepartementet och beretts med Systembolaget AB.

De inom Socialdepartementet upprättade lagförslagen överensstämde med lagrådsremissens lagförslag.

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och vänsterpartiet. Beträffande lagförslagen bygger propositionen därutöver på en överenskommelse också med miljöpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 april 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen, men har också föreslagit vissa ändringar. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

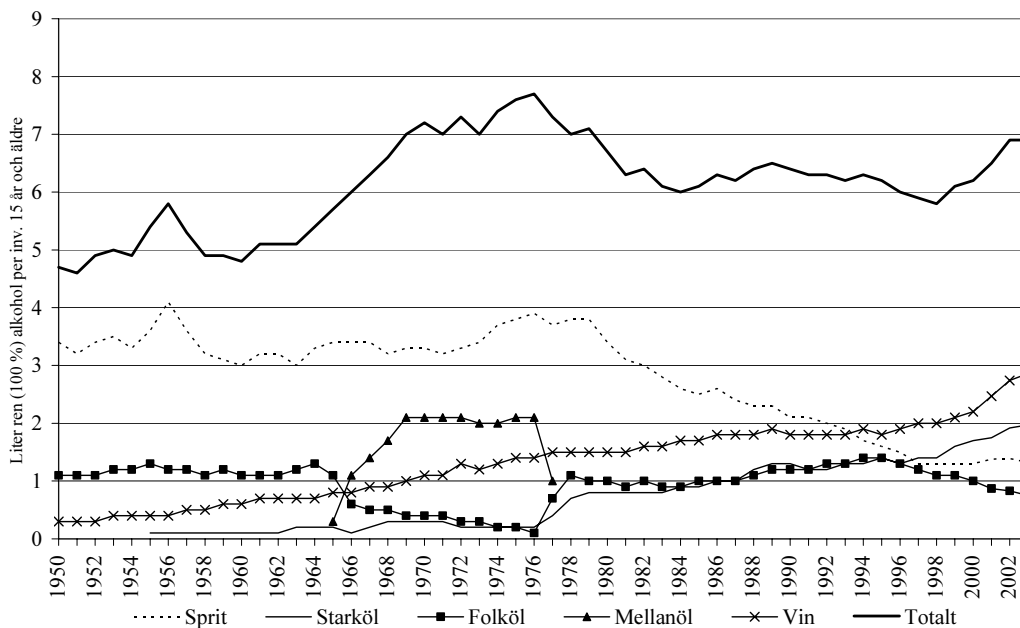
Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa språkliga ändringar jämfört med lagrådsremissen gjorts.

4 Bakgrund

4.1 Konsumtionsutvecklingen

Sett ur ett längre tidsperspektiv har den svenska alkoholkonsumtionen varierat ganska kraftigt. Figur A visar utvecklingen av den registrerade konsumtionen (Systembolagets försäljning, restaurangförsäljningen och försäljningen av folköl omräknat till 100 % alkohol per invånare, 15 år och äldre) totalt och uppdelat på olika alkoholdrycker från år 1950 till år 2003. Efter andra världskriget var den registrerade konsumtionen mycket låg (ca 4 liter ren alkohol). Från mitten av 1950-talet, efter motbokens avskaffande, fram till mitten av 1970-talet ökade konsumtionen kraftigt. Denna ökning ägde för övrigt rum i de flesta västeuropeiska länder och kan bl.a. förklaras av ett kraftigt ökat välstånd. Efter år 1976 då konsumtionen i Sverige nådde sin topp med 7,7 liter, sjönk konsumtionen med 22 procent fram till år 1984. Efter en längre tids stabilisering på låg nivå började den registrerade konsumtionen att åter öka efter år 1996 för att år 2003 uppgå till 7,0 liter. Detta är den högsta försäljningen sedan 1979.

Figur A. Registrerad alkoholförsäljning i Sverige 1950-2002 omräknad till 100 procent alkohol per invånare, 15 år och äldre (Systembolagets försäljning, restaurangförsäljning och försäljning av folköl). Prop. 2003/04:161



Under 1990-talet uppmärksammades problemet med att få tillförlitlig kunskap om den totala alkoholkonsumtionen allt mer, dvs. problemet att få kunskap om både den registrerade (försäljningen av alkoholdrycker på Systembolaget och restauranger samt av folköl) och den oregistrerade konsumtionen (såväl legal som illegal införsel av alkoholdrycker från utlandet samt hemtillverkning av alkoholdrycker). År 1996 genomfördes därför det s.k. Kalibreringsprojektet (KALK) som förutom tillgänglig försäljningsstatistik också bestod av telefonintervjuer med sammanlagt 10 000 personer fördelat på årets alla dagar. Projektet var det dittills mest ambitiösa försöket att mäta den totala alkoholkonsumtionen i Sverige.

Från och med juni månad år 2000 genomför nu Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) som komplement till den registrerade försäljningsstatistiken månatliga intervjuundersökningar av 1 500 personer i landet. Detta för att få så goda data om den faktiska konsumtionen att resultaten från den registrerade försäljningen kan kalibreras, dvs. korrigeras med uppgifter om den oregistrerade konsumtionen. Det innebär att sammanlagt 18 000 personer numera intervjuas årligen om sin införsel, köp och konsumtion av alkoholhaltiga drycker. Skattningarna av totalkonsumtionen i Sverige utgår således från den registrerade konsumtionen kompletterad med skattningar av den oregistrerade konsumtionen som adderas på den registrerade.

Tabell 1 redovisar den beräknade totala alkoholkonsumtionen i Sverige år 2001–2003 fördelat på olika sorters drycker. Enligt denna uppgick konsumtionen av spritdrycker år 2003 till ca 2,6 liter ren alkohol, vilket motsvarar 25 procent av totalkonsumtionen. Vinkonsumtionen (vin plus starkvin) uppgick till 4,00 liter 100 procent alkohol vilket motsvarar 39 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Starkölskonsumtionen beräknades år 2003 till 2,93 liter (29 % av totalkonsumtionen) och folköl till 0,80 (8 %). Den totala alkoholkonsumtionen omräknat till

100 procent alkohol uppgick år 2003 till ca 10,3 liter per invånare 15 år och äldre. Prop. 2003/04:161

Tabell 1. Total alkoholkonsumtion per person \geq 15 år

| | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|-------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| | Liter ren alkohol | Andel i procent | Liter ren alkohol | Andel i procent | Liter ren alkohol | Andel i procent |
| <i>Sprit</i> | | | | | | |
| Systembolagets förs. | 1,20 | 49,0 | 1,21 | 47,5 | 1,14 | 44 |
| Resandeförsel | 0,66 | 27,0 | 0,69 | 27,1 | 0,97 | 37 |
| Restaurangförsäljning | 0,17 | 7,0 | 0,18 | 7,1 | 0,16 | 7 |
| Hemtillverkning | 0,22 | 9,0 | 0,22 | 8,6 | 0,15 | 6 |
| Smuggling | 0,17 | 7,0 | 0,25 | 9,8 | 0,17 | 7 |
| Summa | 2,45 | 100 | 2,55 | 100 | 2,58 | 100 |
| <i>Vin</i> | | | | | | |
| Systembolagets förs. | 2,19 | 66,0 | 2,45 | 64,5 | 2,57 | 65 |
| Resandeförsel | 0,63 | 19,0 | 0,72 | 18,9 | 0,75 | 19 |
| Restaurangförsäljning | 0,27 | 8,0 | 0,29 | 7,6 | 0,34 | 7 |
| Hemtillverkning | 0,20 | 6,0 | 0,30 | 7,9 | 0,24 | 6 |
| Smuggling | 0,03 | 1,0 | 0,04 | 1,1 | 0,09 | 2 |
| Summa | 3,32 | 100 | 3,80 | 100 | 4,00 | 100 |
| <i>Starköl</i> | | | | | | |
| Systembolagets förs. | 1,19 | 49,0 | 1,31 | 48,7 | 1,37 | 47 |
| Resandeförsel | 0,46 | 19,0 | 0,48 | 17,8 | 0,55 | 19 |
| Restaurangförsäljning | 0,56 | 23,0 | 0,61 | 22,7 | 0,60 | 20 |
| Hemtillverkning | 0,01 | 0,3 | 0,02 | 0,7 | 0,01 | 0 |
| Smuggling | 0,19 | 8,0 | 0,27 | 10,0 | 0,40 | 14 |
| Summa | 2,43 | 100 | 2,69 | 100 | 2,93 | 100 |
| <i>Folköl</i> | | | | | | |
| Förs. i livsmedelsbutik | 0,86 | 99,0 | 0,82 | 98,8 | 0,79 | 99 |
| Restaurangförsäljning | 0,01 | 1,0 | 0,01 | 1,2 | 0,01 | 1 |
| Summa | 0,87 | 100 | 0,83 | 100 | 0,80 | 100 |
| Summa | 9,07 | | 9,87 | | 10,31 | |

Källa: SoRAD

Den svenska totalkonsumtionen av alkohol (registrerad plus oregistrerad) har ökat med nära 29 procent sedan år 1996. Den största ökningen, 21 procent, har ägt rum sedan år 2000 då konsumtionen beräknades till 8,4 mot nuvarande 10,3. Detta är den största ökningen av alkoholkonsumtionen i Sverige under hela efterkrigstiden och nuvarande totalkonsumtion på ca 10,3 liter ren (100 %) alkohol per invånare 15 år och äldre är troligen den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige under de senaste 100 åren.

I tabell 2 kan vi se hur alkoholkonsumtionen har utvecklats för olika sorters drycker sedan år 1976. Svensken dricker alltmer vin och starköl och mindre folköl. Konsumtionen av spritdrycker sjönk under många årtionden men har sedan år 2000 ökat med ca 10 procent.

Tabell 2 Alkoholkonsumtionen i Sverige under olika år: totalt och per slag av dryck (liter 100 % alkohol per invånare 15 år och äldre; registrerad plus skattningar av oregistrerad alkoholkonsumtion). Prop. 2003/04:161

| Dryckesslag | 1976 | 1978 | 1989 | 1990 | 1993 | 1995 | 1996 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sprit | – | – | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,6 |
| Vin | – | – | 2,3 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,6 | 3,0 | 3,4 | 3,8 | 4,0 |
| Starköl | – | – | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 2,7 | 2,9 |
| Folköl | – | – | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |
| Total alkoholkonsumtion | 8,8 | 8,1 | 7,7 | 7,8 | 7,7 | 7,8 | 8,0 | 8,1 | 8,4 | 9,1 | 9,9 | 10,3 |

Källor: Köhlhorn, m.fl., 2000; Köhlhorn, 2001; Leifman & Trolldal, 2002; Leifman, 2003; Norström, 1997; Leifman & Gustafsson, 2003.

I tabell 3 kan vi se utvecklingen av den totala alkoholkonsumtionen i sju regioner i Sverige uppdelad efter anskaffningssätt år 2001–2003. Högst alkoholkonsumtion har Stockholms och Skåne län. I Skåne är dock resandeförsel och smuggling sammantaget nästan dubbelt så stor som inköp på Systembolaget. Inköp på Systembolaget är nästan dubbelt så vanligt i Stockholms län jämfört med Skåne län.

Tabell 3 Skattning av den totala alkoholkonsumtionen i sju regioner uppdelat på anskaffningssätt år 2001, 2002 och år 2003. Prop. 2003/04:161

| År och anskaffningssätt | Skåne län | Blekinge/ Kronobergs/ Hallands län | Västra Götalands län | Övriga län i Götaland | Stockholms län | Övriga län i Svealand | Norrlands-länen | Hela riket |
|-------------------------------|--------------|--|----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|-----------------|--------------|
| År 2003: | | | | | | | | |
| Systembolaget | 3,25 | 3,87 | 4,97 | 4,39 | 6,32 | 5,46 | 5,63 | 5,08 |
| Restauranger | 0,91 | 0,63 | 1,12 | 0,80 | 2,04 | 0,76 | 0,73 | 1,10 |
| Livsmedelsbutiker | 0,65 | 0,67 | 0,66 | 0,93 | 0,92 | 0,93 | 0,71 | 0,75 |
| Resandeförsel | 4,93 | 3,43 | 2,59 | 1,94 | 2,08 | 1,10 | 0,87 | 2,27 |
| Smuggling | 1,33 | 0,88 | 1,02 | 1,10 | 0,22 | 0,36 | 0,16 | 0,66 |
| Hemtillverkning | 0,35 | 0,29 | 0,44 | 0,65 | 0,29 | 0,47 | 0,31 | 0,40 |
| Totalt | 11,42 | 9,77 | 10,80 | 9,81 | 11,87 | 9,08 | 8,41 | 10,31 |
| <i>Index: hela landet=100</i> | <i>111</i> | <i>95</i> | <i>105</i> | <i>95</i> | <i>115</i> | <i>88</i> | <i>82</i> | <i>100</i> |
| År 2002: | | | | | | | | |
| Systembolaget | 3,31 | 3,84 | 4,90 | 4,34 | 6,31 | 5,30 | 5,30 | 4,97 |
| Restauranger | 0,90 | 0,62 | 1,11 | 0,79 | 2,02 | 0,75 | 0,72 | 1,09 |
| Livsmedelsbutiker | 0,74 | 0,69 | 0,78 | 0,83 | 1,07 | 0,79 | 0,75 | 0,83 |
| Resandeförsel | 4,80 | 2,54 | 2,20 | 1,87 | 1,38 | 0,92 | 0,40 | 1,88 |
| Smuggling | 0,99 | 1,01 | 0,90 | 0,70 | 0,16 | 0,39 | 0,18 | 0,56 |
| Hemtillverkning | 0,41 | 0,39 | 0,66 | 0,61 | 0,30 | 0,63 | 0,76 | 0,54 |
| Totalt | 11,15 | 9,09 | 10,55 | 9,14 | 11,24 | 8,78 | 8,11 | 9,87 |
| <i>Index: hela landet=100</i> | <i>113</i> | <i>92</i> | <i>107</i> | <i>93</i> | <i>114</i> | <i>89</i> | <i>82</i> | <i>100</i> |
| År 2001: | | | | | | | | |
| Systembolaget | 3,10 | 3,42 | 4,34 | 4,03 | 6,04 | 4,76 | 4,85 | 4,58 |
| Restauranger | 0,93 | 0,71 | 1,07 | 0,79 | 2,27 | 0,73 | 0,77 | 1,04 |
| Livsmedelsbutiker | 0,78 | 0,71 | 0,76 | 1,06 | 0,95 | 1,08 | 0,59 | 0,87 |
| Resandeförsel | 4,07 | 2,61 | 2,20 | 1,34 | 1,45 | 1,03 | 0,46 | 1,77 |
| Smuggling | 0,66 | 0,46 | 0,79 | 0,83 | 0,14 | 0,18 | 0,10 | 0,40 |
| Hemtillverkning | 0,39 | 0,12 | 0,46 | 0,49 | 0,41 | 0,49 | 0,48 | 0,43 |
| Totalt | 9,93 | 8,12 | 9,62 | 8,54 | 11,26 | 8,27 | 7,25 | 9,09 |
| <i>Index: hela landet=100</i> | <i>109</i> | <i>89</i> | <i>106</i> | <i>94</i> | <i>124</i> | <i>91</i> | <i>80</i> | <i>100</i> |

Konsumtionsutvecklingen under 2004 års första månader

Uppgifter om alkoholkonsumtionen redovisas oftast per kalenderår, exempelvis som konsumtion under år 2003. De data som SoRAD samlar in gör det emellertid möjligt att redovisa utvecklingen månad för månad och därmed också under rullande 12-månadersperioder. Med de data som SoRAD hittills har tillgå kan konsumtionen under 36 sådana 12-månadersperioder redovisas. Den första av dessa perioder redovisar juni 2000 till maj 2001 och den senaste redovisar maj 2003 till april 2004. Utvecklingen under dessa 12-månadersperioder redovisas i tabell 4

nedan. Av denna framgår tydligt att konsumtionen ökat stadigt under denna tidsperiod. Under den första 12-månadersperioden uppskattades totalkonsumtionen till ca 8,81 liter ren alkohol och under den senaste perioden till 10,48 liter.

Av tabellen framgår också att av den totala ökningen från den första till den senaste 12-månadersperioden svarar den registrerade försäljningen i Sverige för ca 41 procent (0,69 liter ren alkohol), resandeförseln för 42 procent (0,70 liter) samt smugglingen för 23 procent (0,39 liter ren alkohol). Hemtillverkning uppvisar små förändringar över tid och ligger t.o.m. något lägre (- 0,11 liter) under den senaste perioden jämfört med den första 12-månadersperioden.

Noterbart är att sedan slutet av 2003 ökar inte längre den registrerade alkoholkonsumtionen i Sverige utan all ökning av totalkonsumtionen är resultatet av ökad alkoholförsel. Vad som inte framgår av tabellen är att Systembolagets försäljning av spritdrycker uppvisar stora minskningar, en nedgång som började redan år 2003 då införselkvoterna för sprit ökade från 2 till 5 liter. Även vin- och starkölsförsäljningen har påverkats av den ökade alkoholförseln. Försäljningssiffrorna för april 2004 visade på tydliga minskningar av även vin- och starkölsförsäljningen. Detta kan vara ett tredebrott. Under flera år har försäljningen av dessa drycker ökat kraftigt, för att under januari-mars 2004 ligga på ungefär samma nivå som motsvarande period 2003 men som alltså nu minskar i försäljning. Detta samtidigt som införseln av även dessa drycker ökar.

Effekten av kombinationen fri införsel och avsevärt lägre priser i våra grannländer är som allra tydligast för spritdrycker. Den ökade införseln av spritdrycker under de senaste 12 månaderna är i volym mätt mer än dubbelt så stor som Systembolagets minskning av spritförsäljningen. Man passar helt enkelt på att köpa mer av billiga spritdrycker när man ändå är utomlands och handlar.

Sverige har gått från att ha varit ett utpräglat spritland under många decennier för att under de senaste årtiondena dricka allt mer vin och starköl och allt mindre sprit. Idag svarar endast konsumtionen av spritdrycker för ca 25 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Sedan år 2000 har emellertid spritkonsumtionen ökat med ca 10 procent på tre år. Risken är nu överhängande att denna ökning accelererar. Fortsätter den trend som vi sett under det senaste året så kommer konsumtionen av spritdrycker i Sverige enbart under 2004 att öka med ytterligare minst 10 procent. Systembolagets andel av den totala konsumtionen av spritdrycker fortsätter dock att sjunka för att år 2004 enligt uppskattningar uppgå till ca 30 procent. År 2003 var andelen 44 procent.

Tabell 4. Skattning av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige uppdelad i fyra kategorier, rullande 12-månadersperioder (liter 100 % alkohol per invånare 15 år och äldre).

Prop. 2003/04:161

| Rullande 12-månaders-perioder | Total alkohol-konsumtion | Registrerad konsumtion | Resande-införsel | Hemtill-verkning | Smuggling |
|--|--------------------------|------------------------|------------------|------------------|-------------|
| Juni 2000-maj 2001 | 8,81 | 6,23 | 1,68 | 0,54 | 0,36 |
| Juli 2000-juni 2001 | 8,80 | 6,23 | 1,70 | 0,53 | 0,35 |
| Aug. 2000-juli 2001 | 8,87 | 6,30 | 1,70 | 0,50 | 0,36 |
| Sep. 2000-aug. 2001 | 8,93 | 6,36 | 1,71 | 0,49 | 0,37 |
| Okt. 2000-sep. 2001 | 8,92 | 6,35 | 1,73 | 0,46 | 0,37 |
| Nov. 2000-okt. 2001 | 9,00 | 6,40 | 1,75 | 0,48 | 0,37 |
| Dec. 2000-nov. 2001 | 9,05 | 6,45 | 1,74 | 0,46 | 0,40 |
| Jan. 2001-dec. 2001 – År 2001 | 9,09 | 6,49 | 1,77 | 0,43 | 0,40 |
| Feb. 2001-jan. 2002 | 9,19 | 6,53 | 1,81 | 0,45 | 0,40 |
| Mars 2001-feb. 2002 | 9,25 | 6,57 | 1,79 | 0,46 | 0,43 |
| April 2001-mars 2002 | 9,38 | 6,64 | 1,83 | 0,47 | 0,45 |
| Maj 2001-april 2002 | 9,47 | 6,64 | 1,88 | 0,50 | 0,45 |
| Juni 2001-maj 2002 | 9,57 | 6,70 | 1,92 | 0,50 | 0,45 |
| Juli 2001-juni 2002 | 9,59 | 6,71 | 1,95 | 0,47 | 0,46 |
| Aug. 2001-juli 2002 | 9,61 | 6,75 | 1,93 | 0,49 | 0,45 |
| Sep. 2001-aug. 2002 | 9,67 | 6,79 | 1,91 | 0,49 | 0,48 |
| Okt. 2001-sep. 2002 | 9,78 | 6,83 | 1,93 | 0,51 | 0,51 |
| Nov. 2001-okt. 2002 | 9,79 | 6,86 | 1,90 | 0,51 | 0,52 |
| Dec. 2001-nov. 2002 | 9,85 | 6,87 | 1,92 | 0,54 | 0,53 |
| Jan. 2002-dec. 2002 – År 2002 | 9,87 | 6,89 | 1,88 | 0,54 | 0,56 |
| Feb. 2002-jan. 2003 | 9,88 | 6,93 | 1,89 | 0,51 | 0,56 |
| Mars 2002-feb. 2003 | 9,90 | 6,94 | 1,92 | 0,50 | 0,54 |
| April 2002-mars 2003 | 9,82 | 6,87 | 1,88 | 0,50 | 0,57 |
| Maj 2002-april 2003 | 9,98 | 6,96 | 1,94 | 0,47 | 0,62 |
| Juni 2002-maj 2003 | 9,97 | 6,93 | 1,94 | 0,46 | 0,65 |
| Juli 2002-juni 2003 | 9,96 | 6,96 | 1,89 | 0,47 | 0,65 |
| Aug. 2002-juli 2003 | 10,11 | 7,01 | 1,94 | 0,48 | 0,69 |
| Sep. 2002-aug. 2003 | 10,09 | 6,98 | 1,99 | 0,46 | 0,66 |
| Okt. 2002-sep. 2003 | 10,12 | 7,00 | 2,02 | 0,45 | 0,67 |
| Nov. 2002-okt. 2003 | 10,28 | 7,02 | 2,10 | 0,44 | 0,72 |
| Dec. 2002-nov. 2003 | 10,29 | 6,98 | 2,22 | 0,41 | 0,70 |
| Jan. 2003-dec. 2003 – År 2003 | 10,31 | 6,98 | 2,27 | 0,40 | 0,66 |
| Feb. 2003-jan. 2004 | 10,40 | 6,96 | 2,31 | 0,42 | 0,71 |
| Mars 2003-feb. 2004 | 10,46 | 6,95 | 2,34 | 0,43 | 0,73 |
| April 2003-mars 2004 | 10,56 | 6,95 | 2,45 | 0,43 | 0,73 |
| Maj 2003-april 2004 | 10,48 | 6,92 | 2,38 | 0,43 | 0,75 |
| Förändring mellan den första och sista perioden: | | | | | |
| I procent | 19 % | + 11 % | + 42 % | - 20 % | + 108 % |
| I liter ren alkohol | + 1,67 | + 0,69 | + 0,70 | - 0,11 | + 0,39 |

| Förändring mellan kalenderår 2001 och kalenderår 2002: | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| I procent | + 9 % | + 6 % | + 6 % | + 26 % | + 40 % |
| I liter ren alkohol | + 0,78 | + 0,40 | + 0,11 | + 0,11 | + 0,16 |
| Förändring mellan kalenderår 2002 och kalenderår 2003 | | | | | |
| I procent | 4 % | 1 % | + 21 % | - 26 % | + 18 % |
| I liter ren alkohol | + 0,44 | + 0,09 | + 0,39 | - 0,14 | + 0,10 |

Källor: Alkoholinförelutredningen, SoRAD

Män och kvinnor

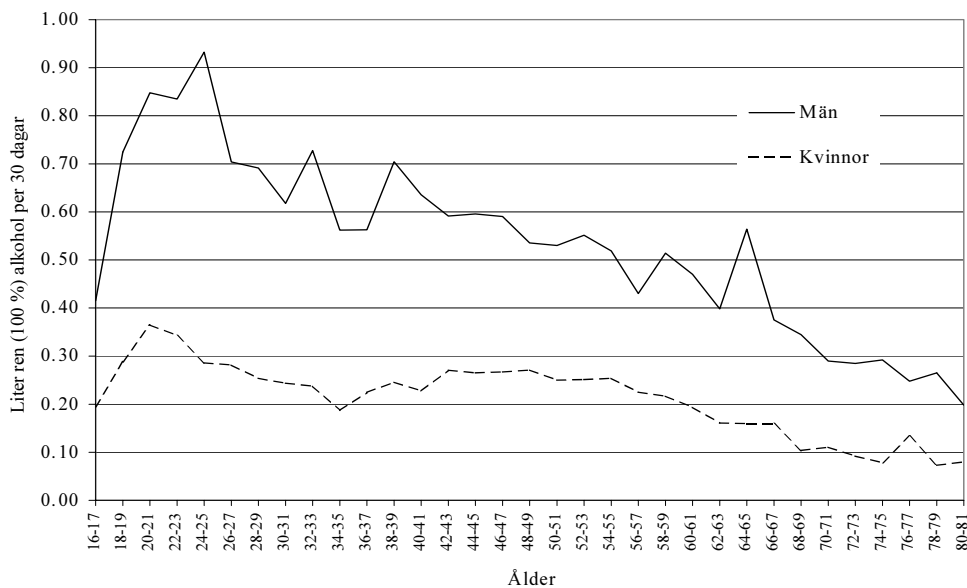
Männen dricker mer än dubbelt så mycket alkohol som kvinnorna. För männen innebar det år 2003 i runda tal 14 liter ren alkohol (per man invånare 15 år och äldre) och för kvinnorna ca 6 liter. Omräknat till spritdrycker (40 volymprocent) motsvarar detta ca 70 cl i veckan för männen och 30 cl för kvinnorna och i vin (12 volymprocent) tre flaskor i veckan för männen och 1,3 för kvinnorna. Det bör dock nämnas att alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än medelvärdet. Medianvärdet är drygt hälften av medelvärdet.

I en studie av riksrepresentativa frågeundersökningar genomförda under senare år visade det sig att den relativa konsumtionsökningen under perioden år 1996 till år 2002 varit ungefär densamma för båda könen (i åldrarna 16–75 år), nämligen en ökning på ca 30 procent (Leifman, 2003). För kvinnorna var denna ökning främst resultatet av en ökad vinkonsumtion, bland männen svarade starkölet för den största delen av konsumtionsökningen.

Olika åldersgrupper

Det stora antalet intervjuade personer inom ramen för SoRAD:s Monitorprojekt (ca 18 000 per år) gör det möjligt att redovisa en detaljerad fördelning av alkoholkonsumtionen i ett större antal åldersklasser (två-årsklasser). Detta redovisas i figur B. För båda könen framkommer att konsumtionen är som högst i början av 20-årsåldern – för männen i åldersgruppen 24–25 år och bland kvinnorna i åldern 20–21 år. Därefter sjunker konsumtionen med ökad ålder fram till början (männen) eller mitten (kvinnorna) av 30-årsåldern. För männen ligger konsumtionen sedan kvar på ungefär samma nivå för att därefter med början i 40-årsåldern uppvisa en gradvis minskad konsumtion med stigande ålder fram till mitten av 50-årsåldern. Bland kvinnorna däremot är det snarare frågan om en viss konsumtionsökning efter den relativt sett låga konsumtionen runt 30–35-årsåldern, en ökning som når sin kulmen i början av 40-årsåldern (42–43-åringar) och som sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till mitten av 50-årsåldern. Därefter minskar

konsumtion gradvis med ökad ålder fram till slutet av 60-årsåldern. De därpå följande åldersgrupperna uppvisar små konsumtionsskillnader. Prop. 2003/04:161



Figur B.

Konsumtionen bland unga män och kvinnor i 20–24-årsåldern är ca 45–50 procent högre än genomsnittet för alla män respektive kvinnor i åldrarna 16–80 år. Detta innebär att den faktiska konsumtionen för 20–24-åriga män sannolikt uppgår till ca 20 liter ren alkohol per år och för kvinnorna i samma åldersgrupp till knappt 9 liter. Omräknat till spritdrycker (40 volymprocent) motsvarar detta för de unga männen ca 96 cl spritdryck i veckan och för de unga kvinnorna drygt 40 cl i veckan. I antal starköl (ca 5,5 volymprocent) motsvarar 20 liter ren alkohol nästan 14 burkar i veckan och de unga kvinnornas 9 liter ca 6 burkar i veckan.

4.2 Alkoholdrycker som hälsoproblem

Alkoholens negativa sociala och medicinska effekter skall begränsas. Detta framgår av propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35). Målet för den svenska alkoholpolitiken inryms i målområde 11 i propositionen och bygger på propositionen Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador (prop. 2000/01:20). I denna slås fast att den svenska alkoholpolitiken skall vara restriktiv och solidarisk samt leda till minskad alkoholkonsumtion och begränsade alkoholskador.

Missbruk av alkohol kan ge 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 konsumerar stora mängder alkohol vid konsumtionstillfällena riskerar i särskilt stor utsträckning att drabbas av akuta problem – ett viktigt konstaterande i Sverige där berusningsdrickande har lång tradition och är vanligt

fortfarande. Den stora gruppen låg- och måttlighetskonsumenter svarar dock 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 storkonsumenterna 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 förebyggande insatser kompletteras med konkreta insatser för de individer som på grund av stor alkoholkonsumtion har utvecklat alkoholrelaterade sjukdomar och allvarliga sociala problem.

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.

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, missbrukare eller har varit missbrukare kan löpa större risk för återfall och ökande konsumtion vid stimulering i form av t.ex. reklam.

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 (European Comparative Alcohol Study) 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 Centraleuropa (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 i dag omfattande i hela Västeuropa (och kanske än mer så i Östeuropa). Att be-

räkna alkoholens totala kostnader för samhället är ytterst problematiskt. Detta gäller inte bara de direkt ekonomiska kostnaderna, som värden inom de medicinska och sociala sektorerna samt minskad produktivitet i arbetslivet utan också det mänskliga lidande som drabbar både alkoholmissbrukare och anhöriga. Gutjahr och Gmel (2001) redovisar dock 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 genomförts inom ramen för WHO:s projekt *Global Burden of Disease 2000* och som syftar till att beräkna hur mycket olika riskfaktorer bidrar till den totala sjukdoms-
bördan. Beräkningarna visade att alkoholen orsakade 1,8 miljoner dödsfall i världen år 2000, vilket motsvarade 3,2 procent av samtliga dödsfall. Andelen visade sig vara 10 gånger högre bland männen (6,2 %) än kvinnorna (0,6 %). Akuta alkoholrelaterade dödsfall var vanligast och utgjorde nästan hälften av samtliga alkoholrelaterade dödsfall. Då man även beaktade antalet förlorade levnadsår p.g.a. dödsfall samt invaliditet som orsakats av alkohol ökar alkoholens bidrag till den globala sjukdomsbördan från 3,2 till 4 procent.

Det finns stora regionala skillnader i hur stor andel av dödlighet och sjukligheten som kan tillskrivas alkohol. Störst negativ effekt kunde observeras i WHO-regionen Europa C, som bl.a. består av Ryssland och Baltikum, där alkoholen bidrog till ca 21,5 procent av männens och 6,5 procent av kvinnornas totala sjukdomsbörda. I Europa A, bestående av de västeuropeiska länderna, uppgick alkoholens andel av sjukdomsbördan till 11,1 procent för männen och 1,6 för kvinnorna.

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.

Den nedåtgående trend som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. Nya uppgifter från dödsorsaksstatistiken för år 2001 visar på en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för männen med drygt 7 procent jämfört med år 2000. Speciellt tydlig var ökningen bland män i åldersgruppen 30–64 år med en ökning på ca 15 procent. Bland kvinnorna var nivån i stort sett oförändrad 2001 jämfört med 2000. En viss ökning framkom dock i åldersgruppen 45–64 år, en ökning som faktiskt pågått sedan mitten av 1990-talet. Däremot har alkoholdödligheten minskat bland såväl de yngre kvinnorna som männen.

Ytterligt oroande är statistiken över det totala antalet personer vårdade för alkoholförgiftning samt antalet 15–19-åringar vårdade för alkoholförgiftning. Mellan åren 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. Dödsfallen i alkoholförgiftning, alla åldrar, har under perioden 1998–2001 ökat med ca 60 procent.

Det måste även uppmärksammas att oroande statistik framkommit gällande gravida kvinnor i Stockholmsområdet. Andelen alkoholkonsum-

enter 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 (Göransson 2003).

Antalet polisanmälda rattfylleribrott ökade från år 1985 till år 1991 för att fram till och med år 1998 minska med i genomsnitt ca 10 procent per år. År 1991 anmäldes drygt 26 000 fall och år 1998 drygt 12 000 fall. Därefter (åren 1998–2000) har antalet ökat något. Ökningen framkommer också i antalet misstänkta och lagförda för rattfylleri. Andra indikatorer som brukar användas som mått på utvecklingen av rattfylleri är trafikolyckor. Studier visar att en större andel av alla förare är alkoholpåverkade i dödsolyckor än i icke-dödsolyckor och i singelolyckor jämfört med icke-singelolyckor. 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 år 1993 visade det sig att mer än varannan person som omkom i singelolyckor var alkoholpåverkad (Öström & Eriksson 1993). Andelen av samtliga dödade förare som obducerats och visat sig ha alkohol i kroppen har ökat från 18 procent år 1998 till 28 procent år 2000. Denna ökade andel är inte resultatet av ett minskat antal dödade förare eftersom även antalet dödade 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. Dödsolyckor i trafiken som har samband med alkohol har ökat med 61 procent mellan åren 1996 och 2001, enligt uppgifter från Rättsmedicinalverket. 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 dödas av berusade förare, till exempel barn som blir påkörda av rattfyllerister, finns inte med i Rättsmedicinalverkets statistik, varför siffrorna över dödsolyckor som har samband med alkohol i trafiken med all säkerhet är högre.

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

5 Marknadsföring

5.1 Bakgrund

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 tillkallade regeringen en särskild utredare (dir. 2003:33) för att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker.

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 (bet. 2002/03:SoU16, rskr. 2002/03:152, SFS 2003:166).

Den nämnde särskilde utredaren har avlämnat betänkandet Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv (SOU 2003:69) till regeringen. Även i betänkandet Alkoholbranschens idrottsponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m. (SOU 2003:65) har en särskild utredare lämnat förslag till begränsningar avseende marknadsföringen till konsumenter av alkoholdrycker.

5.2 Reklamens inverkan

Den svenska alkoholpolitiken syftar till att minska skadorna p.g.a. alkoholkonsumtion genom att hålla nere konsumtionen. Insikten om att ett bruk av alkohol kan leda till missbruk och andra skador 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 till skydd för folkhälsan införts mot reklamen (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. Alkoholdrycker får därför 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.

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 dock 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. Alkohol- och tobaksreklamregleringen däremot är en del av folkhälsopolitiken och syftar ytterst till att begränsa konsumtionen av alkohol och tobak.

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). Som nämnts i avsnitt 4.2 kan påvisas neurobiologiska förändringar som förklarar att personer som är högkonsumenter eller är eller har varit missbrukare löper större risk för återfall och ökande konsumtion vid stimulering i form av t.ex. reklam.

Siffror gällande omsättningen inom reklamsektorn visar att livsmedel, drycker och tobak hade en omsättning på 2,82 miljarder SEK under år 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 Gourmetmålet fram till lagändringen den 15 maj 2003 (SFS 2003:166), med ett oklart rättsläge gav en kraftig ökning av spritreklamen.

Trots de svårigheter som föreligger att påvisa just reklamens inverkan på konsumtionen i konkurrens med andra omständigheter som påverkar

konsumtionen finns det således undersökningar som visar på ett sådant samband.

Vad gäller andra varor än alkoholdrycker finns fler undersökningar som visar på marknadsföringens inverkan på människors beteenden och konsumtion och det saknas anledning att tro att marknadsföringen av alkoholdrycker skulle vara mindre framgångsrik än den för andra varor.

De svårigheter som är förbundna med att påvisa den direkta reklamens inverkan på konsumtionen föreligger i än högre grad beträffande den indirekta reklamen. Beträffande tobak har dock ett starkt sådant samband ansetts föreligga och det saknas anledning att göra en annan bedömning beträffande alkoholdrycker. I sammanhanget kan pekas på det faktum att flera länder, bl.a. inom EU, uppenbarligen varit av den uppfattningen att vissa typer av indirekt reklam har betydelse för tobakskonsumtionen och därmed begränsat möjligheten till olika marknadsföringsåtgärder genom tobaksrelaterade varunamn. Enligt regeringens mening utgör både den direkta och den indirekta reklamen faktorer som, bland flera andra, kan påverka alkoholkonsumtionen och därmed folkhälsan.

Regeringen anser därför att det är nödvändigt med en restriktiv syn på marknadsföring av alkoholdrycker. De restriktioner som redan finns måste upprätthållas och ytterligare begränsningar införas om så är möjligt.

5.3 Nuvarande regler om marknadsföring av alkoholdrycker

5.3.1 Grundläggande bestämmelser

I 4 kap. alkohollagen (1994:1738) finns regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Generellt gäller enligt dessa 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 affärslivet 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).

Marknadsföring genom kommersiell annons i periodiska eller liknande skrifter av alkoholdrycker till konsumenter är inte tillåten för alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. 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.

Konsumentverkets riktlinjer

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 lagregleringen vid riktlinjernas tillkomst – 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 användningssätt 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 år 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.

TV-direktivet

Inom Europeiska unionen gäller för TV-sändningar rådets 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 Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG (TV-direktivet). Direktivets syfte är enligt dess ingress att skapa fri rörlighet för TV-sändningar. Enligt direktivets artikel 2 a skall medlemsstaterna säkerställa fri mottagning och får inte begränsa vidaresändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater av skäl som hör under områden som omfattas av direktivet. Direktivet innehåller minimiregler som gäller för TV-sändningar. Medlemsstaterna har frihet att föreskriva att TV-programföretagen inom deras jurisdiktion skall följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som omfattas av direktivet. Den medlemsstat varifrån en sändning härrör skall se till att sändningen följer lagen i det landet. Inom ramen för sin lagstiftning och på lämpligt sätt skall medlemsstaterna också säkerställa att TV-programföretagen inom deras jurisdiktion effektivt uppfyller bestämmelserna i direktivet.

Kapitel 4 i TV-direktivet innehåller bestämmelser om TV-reklam, sponsring och köp-TV. I artikel 15 anges att TV-reklam och köp-TV för alkoholhaltiga drycker skall uppfylla vissa kriterier. Den får således inte rikta sig speciellt till minderåriga eller särskilt skildra minderåriga som intar dessa drycker, förknippa konsumtion av alkohol med förbättrad fysisk prestation eller med bilkörning, ge intryck av att konsumtion av alkohol bidrar till social eller sexuell framgång, göra gällande att alkohol har terapeutiska egenskaper eller att den är ett stimulerande eller lugnande medel eller ett medel för att lösa personliga konflikter, uppmuntra överkonsumtion av alkohol eller ge en negativ bild av nykterhet eller återhållsamhet eller framhålla en hög alkoholhalt som en positiv egenskap hos dryckerna.

5.3.2 Sanktioner och tillsyn

I 4 kap. 12 § alkohollagen (1994:1738) har det gjorts en koppling till det marknadsrättsliga påföljdssystemet. En marknadsföringsåtgärd som strider mot bestämmelserna i 4 kap. 8–11 §§ alkohollagen skall således vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna. Detta innebär att en näringsidkare vars marknadsföring strider mot bestämmelserna i alkohollagen kan förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd. Förbud kan meddelas också anställda hos

näringsidkaren och andra som handlar på näringsidkarens vägnar samt var och en i övrigt som väsentligt har bidragit till marknadsföringen. Ett förbud skall normalt förenas med vite. En överträdelse av förbudet mot att marknadsföra alkoholvaror i kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program kan också medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen (se 4 kap. 12 § andra meningen alkohollagen). Marknadsstörningsavgift får dock inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud som har meddelats vid vite enligt bestämmelserna i marknadsföringslagen.

I 1 kap. 9 § 1 tryckfrihetsförordningen finns stöd för att förbjuda marknadsföring av alkoholhaltiga drycker i kommersiella annonser i tryckta skrifter. Enligt bestämmelsen gäller, utan hinder av tryckfrihetsförordningen, vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Ett motsvarande undantag finns intaget i 1 kap. 12 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges att vad som sägs i tryckfrihetsförordningen om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om vissa kommersiella annonser också gäller i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar. Av nämnda bestämmelse andra stycke följer att bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen inte heller hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radio- och TV-program eller om villkor för sådan reklam.

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 konsumenterna och näringsidkaren. Vid marknadsföringen skall näringsidkaren lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsument-synpunkt. 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 näringsidkarens verksamhet, förhållanden, produkter, varumärken, firmor eller andra kännetecken; i fråga om varor med ursprungsbeteckning alltid avser varor med samma beteckning; inte drar otillbörlig fördel av en annan näringsidkarens varumärke, 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. Tillsynen över marknadsföringen på serveringsställen åvilar dock i första hand kommunerna. Kommunernas tillsyn skall ta sikte på serveringstillståndshavarens ansvar för marknadsföringen. Kommunernas tillsyn bör avse inte endast marknadsföringen inne i serveringsställen 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). Alkoholagens vanliga sanktionssystem gäller i sådana fall, och följden av ett brott mot marknadsföringsbestämmelserna kan således bli att ett tillstånd återkallas eller att tillståndshavaren får en varning.

Talan om vissa förbud eller ålägganden förs vid Marknadsdomstolen. Talan får bl.a. väckas av Konsumentombudsmannen. I vissa fall skall talan dock i stället 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 i stället överklagas till 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.

5.3.3 Branschens självreglering

Begreppet självreglering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. 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 företagens 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.

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 år 1989 haft överenskommelser om konsumentreklam för lättöl och andra alkoholhaltiga lättdrycker. Numera har föreningen en överenskommelse också om konsumentreklam av alkoholdrycker i tryckta medier. Överenskommelsen om alkoholdrycker avser starköl, öl, starkcider och blanddrycker med en alkoholstyrka som understiger 15 volymprocent. Medlemsföretag har möjlighet att rådgöra med föreningen eller av föreningen utsedd rättslig expertis angående reklam enligt överenskommelserna.

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.

Svenska Bryggareföreningens granskningsnämnd har 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.

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.

I överenskommelsen finns inget sanktionssystem för överträdelser av reglerna.

5.3.4 Närmare om olika begrepp

Uttrycket *konsument* tar i första hand sikte på privatpersoner. Konsumentkretsen kan emellertid utgöras av alla som förvärvar eller avser att förvärva en vara för slutlig konsumtion. (Se prop. 1977/78:178 s. 47).

Tobaks- och alkoholreklamutredningen, som föregick den numera upphävda tobaksreklamlagen, gjorde i sitt betänkande Reklam för alkohol och tobak (SOU 1976:63) en ingående analys av *reklambegreppet*. Utredningen framhöll inledningsvis att reklamen för dessa varor inte skilde sig från annan reklam när det gällde art och funktion. Syftet med reklamen var att påverka konsumenternas attityder, kunskaper eller beteenden eller att i vart fall väcka deras uppmärksamhet och intresse för en vara eller tjänst. Utredningen framhöll vidare att reklam endast var ett av de medel som företagare använde i konkurrensen med varandra. Enligt utredningen var en metod att systematisera de olika konkurrensmedlen att dela in dem i grupperna konkurrens genom produkt (t.ex. kvalitet, utseende, service), konkurrens genom distribution (valet av distributionsätt) och konkurrens genom kommunikation. De olika konkurrensmedlen var enligt utredningen i viss utsträckning utbytbara. Genom att välja ett visst konkurrensmedel bestämde säljaren i det enskilda fallet hur han skulle närma sig köparen. Man kunde enligt utredningen då tala om marknadsföring. Vid konkurrens genom kommunikation kunde sådan konkurrens utgöras av dels opersonliga meddelanden, som kunde kallas reklam om de var kommersiellt styrda och i övriga fall för publicitet, dels personliga budskap. Pressreklam, filmreklam, reklam i radio och TV, utomhusreklam, direktreklam, förpackningsreklam, butiksreklam, trycksaksreklam, varumässor och utställningar, säljbefrämjande åtgärder som t.ex. utdelning av varuprover samt pristävlingar, reklam via andra varor, smygreklam, public relation samt sales promotion angav utredningen som exempel på olika former av sådan opersonlig kommunikation.

Efter att ha analyserat reklambegreppet kom utredningen fram till att det vidare begreppet marknadsföring och inte reklambegreppet borde

vara utgångspunkten för utredningens arbete. Utredningen konstaterade att uppfattningen skiftade när det gällde avgränsningen av reklam-begreppet, vilket hängde samman med att varje definition kunde ha ett speciellt syfte. Utredningen konstaterade vidare att bakgrunden till dess uppdrag var de hälsorisker som är förbundna med bruket samt behovet av att begränsa konsumtionen. Ur denna synvinkel var det enligt utredningen mindre viktigt att upprätthålla en konstlad gräns mellan reklam och andra marknadsföringsåtgärder.

I förarbetena till de nu gällande reglerna om reklam i tobakslagen (prop. 2001/02:64) anges exempel på såväl reklamåtgärder som andra marknadsföringsåtgärder. Som exempel på reklamåtgärder anges annonser i press, radio och TV samt på film, affischer och annan skyltning utomhus, i butiker m.m., medan varuprover och presenter, pristävlingar, realisationer, exponering av varor på utställningar, ambulerande försäljning, försäljning från stånd utanför butiker och annat saluhållande anges som exempel på marknadsföringsåtgärder som inte är reklam. Begreppet marknadsföring är således mera vidsträckt än begreppet reklam.

Uttrycket *marknadsföring* förekommer i marknadsföringslagen (1995:450), som alkohollagens (1994:1738) påföljdssystem anknyter till. Med begreppet marknadsföring avses i marknadsföringslagen varje reklam- eller annan åtgärd i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen av och tillgången till varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter (3 §). Hit hör i första hand reklamåtgärder eller andra handlingar 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. Det gäller även om saluhållandet är rent passivt.

Enligt marknadsföringslagen omfattar begreppet marknadsföring inte bara avsättningsfrämjande åtgärder utan också inköps- eller andra anskaffningsfrämjande åtgärder, dvs. sådana åtgärder som riktas bakåt mot t.ex. kreditgivare eller leverantör (2 §). Det är i första hand fråga om åtgärder som en näringsidkare vidtar när han själv efterfrågar varor eller tjänster. Det är dock att märka att det endast är avsättningsfrämjande åtgärder som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. alkohollagen.

Med *periodisk skrift* avses enligt 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen tidningar, tidskrifter och andra sådana tryckta skrifter som enligt utgivningsplan är avsedda att utges under en bestämd titel med minst fyra nummer eller häften årligen. De skall vidare komma ut vid särskilda tidpunkter. Till periodiska skrifter räknas även löpsedlar och bilagor som hör samman med tidningen eller tidskriften. Det förbud som finns i dag mot marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol avser också kommersiella annonser i andra skrifter som omfattas av tryckfrihetsförordningen och som i fråga om ordningen för utgivningen är jämförbara med en periodisk skrift. Det är här fråga om sådana tidningar eller tidskrifter som kommer ut med viss periodicitet utan att utgivningen uppgår till fyra nummer årligen. Utanför reklambudet för periodisk skrift tillämpningsområde faller däremot affischer, reklambroschyrer, folders, etiketter, förpacknings- och emballage-

tryck, prislistor och liknande tryckalster. Dessa kan dock omfattas av andra förbud eller restriktioner.

Med uttrycket *kommersiell annons* avses – i fråga om tryckta skrifter – framställningar som kan sägas ingå i en annons. Utanför begreppet faller däremot rent redaktionell text. Framställningar i sådan text är alltså skyddade fullt ut av regleringen i tryckfrihetsförordningen. I regel föreligger det inte några svårigheter att skilja en annons från rent redaktionell text när det gäller tryckta skrifter. Det bör emellertid framhållas att den rent yttre utformningen inte är utslagsgivande. Även s.k. textreklam kan i vissa fall träffas av reklamförbudet i bestämmelsen.

För att vara kommersiell skall annonsen utgöra ett medel för marknadsföring av en vara. Det skall alltså av innehållet i annonsen framgå att syftet är att främja avsättningen av en vara. För att reklamförbuden i 4 kap. alkohollagen skall bli tillämpliga räcker det således inte att en annons återger en situation där alkohol förtärs. Det krävs dessutom att en alkoholdryck marknadsförs i annonsen. Det kan emellertid vara fallet även om annonsen i första hand avser reklam för en annan vara än en alkoholdryck. Avgörande för om förbudet blir tillämpligt är nämligen det sätt på vilket alkoholdrycken framhävs i annonsen. I begreppet kommersiell annons ligger vidare att annonsen skall ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse en näringsverksamhet eller där tillhandahållna varor. En annons som härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att avsätta en annonserad vara faller utanför begreppet kommersiell annons. Så kallad åsiktsannonsering omfattas därför inte av reklamförbudet. Utanför förbudet faller t.ex. annonskampanjer som syftar till att upplysa om alkoholens skadeverkningar.

Annonser som innehåller blandade meddelanden, dvs. dels reklam avseende en alkoholdryck, dels t.ex. nyhetsförmedlande inslag, omfattas av reklamförbudet med avseende på den del av annonsen som syftar till att öka avsättningen av alkoholdrycken. Reklamförbudet i tryckt skrift omfattar inte marknadsföring som riktar sig till näringsidkare, t.ex. återförsäljare av alkoholdrycker. Annonser i t.ex. branschtidskrifter som inte har konsumenter som målgrupp är alltså tillåtna.

Reklamförbudet tar sikte på reklamåtgärder på den svenska marknaden. Svenska näringsidkares marknadsföring på utländska marknader faller således utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsens tillämpningsområde i fråga om kommersiella annonser i tryckta skrifter är därmed detsamma som marknadsföringslagens. Normalt saknar det betydelse var marknadsföringsåtgärderna har sitt ursprung. Det innebär att bestämmelserna kan tillämpas även i fråga om reklammaterial som har producerats i utlandet och sedan distribuerats i Sverige. Det är däremot inte möjligt att med stöd av bestämmelserna i alkohollagen vidta åtgärder beträffande en annons i en utländsk tidning som, i vart fall i första hand, är avsedd för spridning i utlandet även om vissa exemplar av tidningen skulle förekomma i Sverige.

5.4.1 Varje reklamenhet bör bedömas för sig

| |
|--|
| Regeringens bedömning: Regeringen finner i nuläget inte anledning att frångå huvudregeln att varje reklamenhet bör bedömas för sig. |
|--|

Alkoholreklamsutredningens 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.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, *Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Mariestad, Domstolsverket, Statens folkhälsoinstitut, Systembolaget AB, Båstads, Helsingborgs och Örnsköldsviks kommuner* samt *Göteborgs stad, Riksidrottsförbundet, IOGT-NTO, Ungdomens nykterhetsförbund, Blåbandsrörelsen* och *JUNIS*, tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet* tillstyrker förslaget men påpekar att det krävs tydliga riktlinjer. *Branschorganisationerna, Annonserförbundet, Tidningsutgivarna, Sprit & Vinleverantörsförbundet, Sveriges reklamförbund* och *Svenska Bryggareförbundet* avstyrker förslaget bl.a. eftersom det strider mot grundlag. Även *Justitieombudsmannen* och *Malmö tingsrätt* avstyrker förslaget med hänvisning till tryckfrihetsförordningen. *Justiekanslern*, som särskilt påpekar att han noga övervägt utredningens förslag, anför att någon konflikt med tryckfrihetsförordningen med anledning av förslaget inte lär kunna uppkomma. *Sveriges Tidskrifter* anför att det inte är möjligt för en enskild tidskrift att göra en sådan helhetsbedömning av en kampanj som krävs enligt förslaget. *Konsumentverket* påpekar att förslaget innebär ett avsteg mot vad som är förhållandet idag.

Skälen för regeringens bedömning: Som alkoholreklamsutredningen funnit går det inte, beträffande alkoholreklam, att med nuvarande grundlagsreglering förbjuda kommersiella annonser annat än då dessa används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Utredningens förslag tar följaktligen sikte på förbud mot marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Enligt förslaget skall kommersiella annonser som används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker bedömas mot bakgrund även av kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor och drycker. Marknadsföringen av dessa andra varor och drycker kan dock inte i sig förbjudas. Enligt regeringens bedömning torde förslaget därför kunna få endast en begränsad effekt på den indirekta reklamen för alkoholdrycker. Härtill kommer att det för närvarande tycks vara relativt ovanligt att alkoholfria drycker och andra varor marknadsförs på ett sätt som även utgör indirekt reklam för alkoholdrycker. Situationen är således inte helt likartad den som förekommer vad avser tobaksvaror och andra varor under tobaksrelaterade varukännetecken. Som utredningen pekar på kan det också förutses stora gränsdragnings- och tillämpningsproblem. Det förekommer även att företag säljer rättigheterna att använda ett framgångsrikt varumärke till ett annat företag vad

gäller varor som det förstnämnda företaget inte självt tillverkar. Alkohol-dryckstillverkaren i det här tänkta fallet skulle därför riskera att en marknadsföring av alkoholdryckerna förbjuds mot bakgrund av en marknadsföringskampanj som det andra företaget bedrivit. Som Sveriges Tidsskrifter anfört är det också mycket svårt för en enskild tidningsutgivare att göra en samlad bedömning av en hel reklamkampanj eftersom han i normalfallet, i vart fall i dag, inte i förväg torde ta del av en större del av kampanjen än den som berör hans egen tidning.

Med hänsyn till vad som ovan anförts finner regeringen att utredningens förslag inte nu bör ligga till grund för lagstiftning. Regeringen kommer dock att följa marknadsföringens utveckling på området.

5.4.2 Åldersgräns

Regeringens förslag: Förbudet mot att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar förtydligas så att det uttryckligen anges att förbudet avser barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Alkoholreklamsutredningens förslag: Avser endast annonser i periodiska eller därmed jämförbara skrifter men överensstämmer i övrigt i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har framfört någon invändning mot den av alkoholreklamsutredningen föreslagna åldersgränsen.

Skälen för regeringens förslag: Barn och ungdomar är en särskilt känslig och skyddsvärd grupp som dessutom i större utsträckning än vuxna påverkas av reklam.

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) (TV-direktivet¹), anges att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker inte får rikta sig speciellt till minderåriga. Direktivet är ett så kallat minimidirektiv och medlemsstaterna får till skydd för folkhälsan uppställa ytterligare restriktioner. Enligt 4 kap. 10 § alkohollagen får vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter inte användas kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program.

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 alkoholisk har i andra länder ofta marknadsförts på ett sätt som riktar sig till barn och ungdomar genom just bokstäver, motiv, färger och

¹ 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.

stilarter. Exempelvis har ”Hooch” marknadsförts med hjälp av en tecknad citron som mera fört tankarna till en seriefigur i en serie avsedd för barn och ungdomar (citron torde vara en i drycken ingående råvara och skulle därmed falla inom det av regeringen i avsnitt 5.4.3 föreslagna tillåtna området för framställningar i bild).

I 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738) stadgas i dag att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Varken i lagtexten eller i förarbetena ges dock någon närmare anvisning om vad som avses med ungdomar. Det har i stället lämnats upp till rättstillämpningen att avgöra från fall till fall.

Beträffande periodiska skrifter har alkoholreklamsutredningen dock föreslagit att det bör klargöras att det är personer under 25 år som avses. Den föreslagna åldern har valts mot bakgrund av den ministerkonferens om unga och alkohol WHO höll i Sverige den 19–21 februari 2001. 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.

Enligt regeringens bedömning kan det komma att leda till missförstånd och tillämpningssvårigheter i en lagstiftning avseende alkoholreklam att i ett lagrum – i detta fall avseende periodiska skrifter – precisera vilka som enligt detta lagrum skall anses som barn och ungdomar samtidigt som man i ett övergripande, inledande, lagrum valt att inte precisera begreppet utan i stället lämnat upp till rättstillämparen att genom praxis i enskilda fall klargöra vilka grupper som skall anses utgöra barn och ungdomar. Regeringen föreslår därför att åldersgränsen skall avse all marknadsföring av alkoholdrycker till konsument.

Det kan naturligtvis uppkomma situationer där det är svårt att avgöra om marknadsföringens målgrupp, eller den grupp som skildras, skall anses vara över eller under 25 år gammal. I likhet med vad som nu gäller för begreppet ungdomar är detta dock ytterst något som får lämnas upp till rättstillämparen att bedöma mot bakgrund av att regleringen ytterst är en skyddslagstiftning.

Regeringens förslag: Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter i kommersiell annons i periodisk eller därmed jämförbar skrift skall framställningar i bild få omfatta endast en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonsens storlek får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter, dvs. tabloidformat. I annonsen skall vidare dryckens alkoholhalt tydligt anges men en hög alkoholhalt får inte framställas som en positiv egenskap. Annonser får inte heller i övrigt strida mot god sed, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

Alkoholreklamsutredningens förslag: Utöver regeringens förslag har utredningen även föreslagit att det i lag stadgas förbud mot att – vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiell annons i periodisk eller därmed jämförbar skrift – 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. Utredaren har också föreslagit ett förbud i lagtext även mot sådana annonser som ger 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; anspelar på konsumtion av droger och andra skadliga ämnen, våld eller asocialt beteende eller framställer stor alkoholkonsumtion på ett positivt sätt eller nykterhet eller måttlig konsumtion på ett negativt sätt.

Remissinstanserna: *Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Mariestad, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Systembolaget AB, Båstads, Helsingborgs och Örnsköldsviks kommuner, Riksidrottsförbundet, Blåbandsrörelsen och IOGT-NTO* tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Socialstyrelsen, Konsumentverket och Ungdomens nykterhetsförbund* påpekar att den föreslagna maxstorleken på annonser är väl tilltagen. *JUNIS* kräver ytterligare begränsningar av i vilka tidningar alkoholreklam skall få förekomma. *Malmö Tingsrätt* anför att regleringen är alltför detaljerad för lagtext och att detaljerna istället kan regleras i en förordning. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, ifrågasätter behovet av lagstiftning i dessa hänseenden utöver vad som anges i den allmänna regleringen i alkohollagens 4 kap 8 §, en bestämmelse som i och för sig skulle kunna byggas ut något mot bakgrund av TV-direktivet. *Konkurrensverket* anser att förslaget är för detaljerat och oklart, att det finns risk för en godtycklig tolkning och att det kan medföra svårigheter att nyetablera sig på marknaden. *Konsumentverket* anser att punkten 2–6 i den föreslagna 11 a § är alldeles för detaljerad vilket kan leda till svåra gränsdragningsproblem. *Branschorganisationerna, Sveriges reklamförbund, Tidningsutgivarna, Annonsörföreningen, Sprit*

& Vinleverantörsföreningen och Sveriges Tidskrifter är negativt inställda till förslaget och anför att restriktionerna varken är motiverade eller lämpliga att lagreglera och att utredningen inte visar belägg för att alkoholkonsumtionen riskerar att öka i avsaknad av några av de föreslagna restriktionerna. Restriktionerna är alltför detaljerade, svårbedömda, omfattande och generaliserande och kommer att medföra tillämpnings- och tolkningsproblem.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitten 4.2 och 5.2 finns en redogörelse för alkoholens skadeverkningar respektive marknadsföringens inverkan på alkoholkonsumtionen. Mot bakgrund av de redogjorda förhållandena anser regeringen att behovet av regler som begränsar marknadsföringen är uppenbart.

Regeringen vill inledningsvis, mot bakgrund av vad flera remissinstanser framfört, påpeka att det bl.a. av rättssäkerhetsskäl är viktigt 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 skönmässiga 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 klarnat genom praxis är dock inte i sig skäl nog att avstå från en reglering.

I olika sammanhang har framförts krav på att marknadsföring av alkoholdrycker skall tillåtas endast i tidningar med visst innehåll. Att i det enskilda fallet avgöra vad en tidnings huvudsakliga innehåll är medför alltid gränsdragningsproblem och leder till tolkningsproblem för såväl enskilda som andra som skall tillämpa lagen. 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 i dag har i vart fall några sidor med sådant innehåll och att det 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, eftersom de läsare som tar närmare del av innehållet på dessa sidor torde vara särskilt intresserade av material om mat och dryck. 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. Enligt regeringens mening vore det därför inte verkningsfullt att tillåta marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom kommersiella annonser endast i vissa typer av tidskrifter.

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. Vilka dessa tillfällen är framgår framförallt av de etiska principer som de europeiska medlemsländerna i WHO ställt sig bakom. I samhället råder också 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.

Marknadsföring av alkohol 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. Även om marknadsföringen inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar under 25 års ålder kommer barn och ungdomar ändå att på olika sätt ta del av marknadsföring som inte särskilt riktar sig till dem. Även för barns och ungdomars skull är det därför av särskild vikt att ytterligare restriktioner införs.

Enligt regeringens 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. Till exempel 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 något högre alkoholhalt utan att för den skull vara så hög att marknadsföringen till konsumenterna i tryckt skrift normalt är förbjuden. 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.

Alkoholreklamens utformning

I sammanhanget bör påminnas om att det redan enligt 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738) är förbjudet bl.a. att i marknadsföringen uppmana till bruk av alkohol.

Alkoholreklam bör vara saklig och inrikta sig mera på att informera om varan som annonseras än ovidkommande och för varan irrelevant material som föreställande bilder utan något samband med drycken. Alkoholreklam som inte är saklig spelar på känslor eller stämningar och

påverkar människors attityder på ett 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 är, som redan påpekats, en grupp som så långt det är möjligt bör 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 kännetecknen för den inte skall få förekomma. Regeringen 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. Den tillåtna annonsytan bör därför begränsas. Regeringens förslag överensstämmer i huvudsak med den reglering som finns i Konsumentverkets riktlinjer (KOVFS 1979:6) för marknadsföring av öl klass II. Några remissinstanser har krävt att annonsytan begränsas till hälften av den föreslagna, bl.a. mot bakgrund av att så kallat tabloidformat numera är den vanligast förekommande i dagstidningar. En helsidesannons i dagspress torde onekligen lättare väcka en läsares uppmärksamhet än en mindre annons skulle göra. Det är dock viktigt också att en annonsör ges en reell möjlighet att få sin annons uppmärksammas. Den tillåtna marknadsföringen får inte begränsas så att det i praktiken blir omöjligt att på ett meningsfullt sätt kunna marknadsföra en alkoholdryck. Regeringen finner därför att annonser av så kallat tabloidformat bör tillåtas.

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 regeringens bedömning en princip som mera berör allmän marknadsföring än just alkoholreklam, även om den naturligtvis har positiva effekter även på alkoholreklamens område. Alkohollagen är dock inte rätt plats att i lag införa en sådan bestämmelse. Mot bakgrund av vad nu sagts får det, om det anses aktuellt, regleras på annat sätt.

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 dock nödvändigt att dryckens alkoholhalt på ett tydligt sätt framgår i reklamen. Av annonsen skall det därför klart framgå vilken alkoholhalt den annonserade alkoholdrycken har, men detta skall inte få göras så att en hög alkoholhalt framställs som något positivt.

I annonsen kan däremot en relativt sett låg alkoholhalt framställas som något positivt. För att alkoholhalten skall kunna anses som låg måste jämförelsen göras mot andra alkoholdrycker av motsvarande slag och får inte göras mot alkoholdrycker som normalt sett har en högre alkoholhalt. En jämförelse får inte heller göras mot drycker som normalt sett har en lägre alkoholhalt så ett det t.ex. i annonsen antyds att man kan dricka nästan lika mycket av den som av drycker med lägre alkoholhalt. I sådana fall får annonsen, oavsett sin lydelse, tvärtom anses framhålla dryckens något högre alkoholhalt som en positiv egenskap. Avgörande för bedömningen av om de jämförda alkoholdryckerna är av motsvarande slag skall vara sammanhanget och sättet på vilket de normalt sett konsumeras.

God sed m.m.

I den finländska lagstiftningen (1994 års alkohollag) 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. Någon motsvarighet till den av regeringen föreslagna regleringen finns inte i den finländska lagstiftningen. Det föreslagna första stycket reglerar bland annat den tillåtna bildinnehållet i en annons. Annonser kan dock även på andra sätt, t.ex. genom textinnehåll, strida mot vad som kan anses måttfullt.

Regeringens förslag liknar den finska sjunde punkten men som exempel på vad som skall beaktas vid bedömningen av om annonsen är förenlig med god sed har även angivits att det sammanhang i vilket den kommersiella annonsen förekommer skall beaktas.

Måttfullhetskriteriet i 4 kap. 8 § alkohollagen skall alltså vara ett grundläggande begrepp även vad gäller bedömningen av annonser i periodiska skrifter. Begreppet har dock i skilda sammanhang ansetts vara för vagt och svårdefinierat. Regeringen anser därför att det beträffande annonser i periodiska och därmed jämförbara skrifter bör införas ett nytt begrepp, god sed, och att det i förarbetena till lagstiftningen närmare skall redogöras för vad som enligt regeringens bedömning inte kan anses förenligt med sådan. Denna bedömning tar sin utgångspunkt i de områden som det är av störst vikt att skydda från alkoholens skadeverk-

ningar. Att det råder enighet om vilka dessa områden och särskilt skyddsvärda grupper är, och därmed acceptans för regler som begränsar marknadsföringen, framgår bl.a. av TV-direktivets och rådsrekommendationen om barns och ungdomars alkoholvanor utgångspunkter.

Det finns situationer då det är särskilt farligt både för egen och andras säkerhets skull att vara påverkad av alkohol. Det gäller t.ex. framförande av fordon oavsett var detta är avsett av framföras (exempelvis på marken, i eller på vatten eller i luften), 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. Det är, enligt regeringens uppfattning, därför av stor vikt att alkohol inte förknippas med några situationer då konsumtion av alkohol medför särskilt stora risker. Annonser som förknippas med några av de ovan nämnda situationerna eller med småbarnsföräldrar kan därför enligt regeringens bedömning inte anses förenliga med god sed.

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 i stället begreppet ”prestation” utan att detta begränsas till fysisk sådan. Regeringen anser, i likhet med den finska lagstiftningen, att inte endast fysiska prestationer bör undantas. Att i en annons ge intryck att alkoholkonsumtion ökar t.ex. fysisk, psykisk, mental eller idrottslig prestationsförmåga eller främjar social eller sexuell framgång måste enligt regeringens mening anses strida mot god sed.

Regeringen anser vidare att det med tanke på den påverkan reklamen har på framförallt unga människors attityder och inställningar till företeelser inte skall förekomma 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. Ett viktigt budskap i informationskampanjer riktade till barn och ungdom är att det inte finns några situationer där det är ett ”måste” att dricka alkohol. Vikten av kunna stå emot andras förväntningar – oavsett om dessa är verkliga eller endast upplevda – och gruppträck framförs ofta. För att motverka sådana förväntningar anordnar kommuner och frivilligorganisationer ofta evenemang där alkohol inte förekommer i samband med bl.a. högtider där man vet att ungdomar ofta berusar sig eller dricker alkohol för första gången. Att

anse marknadsföring som motarbetar detta för framförallt barn och ungdomar mycket viktiga budskap som förenlig med god sed vore enligt regeringens mening olyckligt. I sammanhanget måste dock också uppmärksammas att det finns alkoholdrycker som traditionellt sett är knutna till vissa årtider eller högtider. En kommersiell annons för exempelvis glögg kan därför inte anses strida mot god sed av den enda anledningen att annonskampanjen förekommer i anslutning till julhelgerna. Om annonsen däremot ger intryck av att glögg är av vikt för ett lyckat julfirande kan den strida mot god sed.

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 regeringens mening lika viktigt att alkohol inte framställs som ett medel för att lösa problem som ensamhet eller tristess. Det får inte heller framstå som att alkohol har medicinska egenskaper. Det är också viktigt att det inte ges intryck av att alkohol har narkotiska egenskaper. Som exempel kan nämnas att det förekommer tillverkning av cannabisöl, dvs. öl med en smaktillsats (utan narkotikaklassat ämne) av en cannabisväxt, och att marknadsföring för en sådan produkt skulle kunna ge intryck av att drycken har narkotiska egenskaper. Kommersiella annonser som framställer alkoholdrycker på sådant sätt kan inte anses förenliga med god sed.

Med tanke på reklamens attitydpåverkande effekter framförallt hos ungdomar är det också viktigt att reklamen inte anspelar på konsumtion av droger (t.ex. cannabisöl) 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. Inte heller annonser som innehåller sådana anspelningar kan anses förenliga med god sed.

Det är även 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.

Det är inte bara utformningen av den kommersiella annonsen i sig som kan medföra att den skall anses strida mot god sed. Det är också nödvändigt att se till i vilket sammanhang den förekommer.

I en periodisk skrift som huvudsakligen riktar sig till småbarns-föräldrar 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 vara förenligt med god sed att i periodiska skrifter införa kommersiella annonser för alkoholdrycker vid marknadsföring till konsumenterna. I vissa fall kan det inte heller anses förenligt med god sed att i andra periodiska skrifter placera kommersiella annonser i omedelbar anslutning till redaktionellt eller annat material som riktar sig till särskilt skyddsvärda grupper eller situationer som enligt allmänt vedertagen uppfattning inte bör förknippas med alkohol.

Inte heller kan det anses vara förenligt med god sed att använda sig av metoder som, med hänsyn till skyddet för folkhälsan, på annat sätt är

opassande med tanke på konsumenten eller innehåller osanna eller vilseledande uppgifter om alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper.

Prop. 2003/04:161

5.4.4 Indirekt reklam

Regeringens förslag: Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter genom kommersiell annons skall inte få utformas på ett sådant sätt att den kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Detsamma skall gälla för marknadsföring av alkoholdryck som innehåller högst 15 volymprocent alkohol i förhållande till marknadsföring av alkoholdryck som innehåller högre volymprocent alkohol. Ett begränsat förbud mot användning av vissa kännetecken i kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker skall också införas vid marknadsföring till konsumenter för att därigenom minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Under vissa förutsättningar skall undantag kunna göras.

Sponsringsutredningens förslag: En rimlig avvägning bör göras, mellan risken att lättöl och andra lättdrycker förväxlas med alkoholdrycker och rätten att använda sitt firmanamn eller varumärke. Bryggerier som har en försäljning av lättdrycker, som i volym motsvarar minst hälften av bryggeriets totala försäljning av lättdrycker, öl, starköl och starkcider, bör få marknadsföra sina lättdrycker i idrottssammanhang med sitt firmanamn, även om firmanamnet förekommer i samband med alkoholdryck. För att förhindra förväxling mellan lättöl och andra alkoholhaltiga lättdrycker med alkoholstarkare varianter av samma dryck, bör varumärkesreklam inte förekomma för sådana förväxlingsbara drycker.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser ställer sig positiva till utredarens förslag, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms och Dalarnas län, Stockholms och Helsingborgs stad, Båstads och Örnsköldsviks kommuner* och *Ungdomens nykterhetsförbund*. Andra ställer sig i grunden positiva till förslaget men efterlyser, som *IOGT-NTO*, ett konkret lagförslag; redogörelser för konkreta, bl.a. näringspolitiska, konsekvenser av förslaget (*Göteborgs kommun* och *Svenska kommun- och landstingsförbundet*) eller ett klargörande av hur och av vem kontrollen av försäljningsstatistiken skall utföras (*Länsstyrelsen i Västerbottens län*). Av liknande skäl är *Kammarrätten i Sundsvall, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge, Konsumentverket, Konkurrensverket, Advokatsamfundet, Annonsörföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Svensk handel, Svenska Bryggareföreningen* och *Sveriges reklamförbund* negativa eller i vart fall tveksamma till förslaget. *Riksidrottsförbundet* uppger att förslaget inte är tillräckligt underbyggt för att förbundet skall kunna ta ställning i frågan. *Statens folkhälsoinstitut* och *Systembolaget AB* anför att statsbidrag inte bör ges till den idrottsförening som ingår sponsringsavtal med alkoholföretag.

Alkoholreklamsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Följande instanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget: *Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Mariestad, Domstolsverket, Statens folkhälsoinstitut, Systembolaget AB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Båstads, Helsingborgs och Örnsköldsviks kommuner* samt *Göteborgs stad, Riksidrottsförbundet, IOGT-NTO, Ungdomens nykterhetsförbund, Blåbandsrörelsen* och *JUNIS. Justitiekanslern, Konsumentverket, Konkurrensverket, Justitieombudsmannen, Socialstyrelsen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet* efterlyser ytterligare överväganden, bl.a. med hänsyn till EG-rätten och till att förslaget kan medföra olikformig behandling av företag som har sitt firmatecken som kännetecken för dryck med olika alkoholhalt i jämförelse med andra företag. Branschorganisationerna, *Annonsörföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Svenska Bryggareföreningen, Tidningsutgivarna* och *Sveriges Reklamförbund* är negativa till förslaget. Som skäl anförs att förbudet kan kringgå genom TV-sändningar från att andra länder, att det inte är i överensstämmelse med EG-rätten, Europakonventionen och grundlagen samt att antagandet att reklam för lättdrycker påverkar konsumtionen av alkoholdrycker inte stöds av någon vetenskaplig undersökning.

Skälen för regeringens förslag

Sponsringsutredningens förslag

Sponsringsutredaren har föreslagit att förbud på visst sätt skall införas för marknadsföring med hjälp av firmanamn eller varumärke i idrottsammanhang. Enligt förslaget skall bryggerier som har en försäljning av lättdrycker, som i volym motsvarar minst hälften av bryggeriets totala försäljning av lättdrycker, öl, starköl och starkcider få marknadsföra sina lättdrycker i idrottsammanhang med sitt firmanamn, även om firmanamnet förekommer i samband med alkoholdryck. För att förhindra förväxling mellan lättöl och andra alkoholhaltiga lättdrycker med alkoholstarkare varianter av samma dryck, skall varumärkesreklam inte få förekomma för sådana förväxlingsbara drycker.

Idrottsammanhang är ett av de områden där alkoholdrycker och marknadsföring av sådana inte bör förekomma. Många barn och ungdomar – särskilt skyddsvärda grupper – kommer i kontakt med idrott och det är också viktigt att idrottsliga prestationer inte förknippas med alkoholdrycker. Utredaren har dock inte givit något förslag till hur en lagtext kan utformas eller hur rekvisiten i den skall definieras.

Utredaren påpekar att det i dag förekommer betydligt mer alkohol, och en yngre publik, i samband med musikevenemang än vid idrottsevenemang. Även vid festivaler och liknande, där barn och ungdomar i hög grad deltar, förekommer marknadsföring av alkoholdrycker. Enligt regeringens mening visar utredningen att värdet av begränsningar som gör skillnad mellan olika typer av evenemang och endast gäller idrottsliga sammanhang är tveksamt.

Utredaren har inte redogjort för vad som skall anses utgöra ett idrottsammanhang eller var gränsen mot andra typer av tillställningar skall dras, redovisat skälen varför försäljningen bör beräknas på volymen och inte vinsten av såld dryck, redogjort för om företagets försäljning bör

mätas för förfluten tid eller uppskattas för framtid, berört de svårigheter som för en tillsynsmyndighet kan vara förknippade med att utreda hur stor del av omsättningen i ett företag som hänför sig till en viss typ av dryck eller analyserat hur förslaget förhåller sig till tryckfrihetsförordningen.

Sammanfattningsvis finner därför regeringen att sponsringsutredningens förslag i denna del inte under utredningen blivit så genomlysta, eller bearbetats på ett sådant sätt att remissinstanserna givits rimliga möjligheter att yttra sig över dem, att de nu kan bli föremål för lagstiftning.

Alkoholreklamsutredningens förslag

Alkoholreklamsutredningen har föreslagit att 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, se 1 kap. 7 § alkohollagen (1994:1738). Marknadsföringen av lättdrycker regleras i dag 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 regeringens mening uppenbart. 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 från år 1992 Konkurrensförhållanden inom bryggerisektorn). Främsta skälet för detta är att lättöl är en huvudsakligen svensk produkt som utländska bryggerier som regel 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.

Sedan den 15 maj 2003 är det enligt svensk lag tillåtet att vid marknadsföring av alkoholdrycker med högst 15 volymprocent till konsument använda kommersiella annonser i periodiska skrifter (SFS 2003:166). 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 om högst 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 som, med den utformning förpackningarna och marknadsföringen av dem getts, 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 i högre utsträckning också 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 spritdrycker.

I 1996 års Alkoholreklamutrednings betänkande Alkoholreklam Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval (SOU 1998:8), 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 ff.)

”Reklamen bör för att anses förenlig med den 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, innehålla bilder eller texter som kan förknippas med konsumtion av alkoholdrycker, 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 konsumenter, 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 lättdrycker som redan används för alkoholdrycker

[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 grunden 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 därför 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 rådigheten 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.”

Utredningen om alkoholreklam i tryckta skrifter delade 1996 års Alkoholreklamutrednings bedömning men fann att de ökade möjlighe-

terna att marknadsföra alkoholdrycker i periodiska skrifter medför att alkoholreklamutredningens lagförslag behöver arbetas om något. Regeringen delar denna bedömning. Att begränsa inskränkningarna av rätten att utnyttja kännetecken till att endast avse kommersiella annonser i periodiska skrifter är inte meningsfullt. Förslagen i denna del gäller därför kommersiella annonser oavsett reklambärare.

En konsekvens är att alkoholfria drycker och andra varor inte omfattas av förslaget. Med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan sådana varor inte omfattas utan en föregående grundlagsändring (jfr prop. 2001/02:64 Vissa tobaksfrågor). I nuläget anser sig dock regeringen inte kunna föreslå en så omfattande förändring som en grundlagsändring utgör.

Det är viktigt att framhålla att förslaget inte medför något förbud mot marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker respektive alkoholdrycker med en alkoholhalt om högst 15 volymprocent. Däremot får denna marknadsföring inte utformas på sådant sätt att den utgör indirekt reklam för de alkoholstarkare dryckerna. Att dryckens alkoholstyrka anges i annonsen är inte i sig tillräckligt för att någon förväxlingsrisk inte skall anses föreligga. Avgörande måste i stället vara det helhetsintryck som annonsens utformning och innehåll ger vid en flyktig betraktelse.

Förslaget reducerar den möjliga konkurrensfördel svenska bryggerier kunnat ha av att genom reklam för alkoholhaltiga lättdrycker, t.ex. lättöl, indirekt göra reklam för alkoholdrycker och är därigenom positivt även ur ett EG-rättsligt perspektiv.

I de fall det är tillåtet att marknadsföra en alkoholdryck med ett visst varukännetecken saknas det dock anledning att förhindra att detta varukännetecken används vid marknadsföring av en alkoholhaltig lättdryck. I regeringens lagförslag har därför ett undantag, som i nämnda fall tillåter annars förbjuden varukänneteckensanvändning, föreslagits.

Det finns också vissa andra situationer där det skulle vara oskäligt att inte tillåta att sådana varukännetecken används vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker. Sådana situationer kan vara tillfällen då marknadsföringen inte rimligen kan anses främst (indirekt) ta sikte på en alkoholdryck. Exempelvis bör en livsmedelshandlare även i fortsättningen genom reklamblad kunna lämna pris- och sortimentsuppgift med t.ex. en bild på varan. Utformningen av reklambladet får i sådana fall vara avgörande för om marknadsföringen skall anses främst ta sikte på lättdrycken (och därmed vara tillåten) eller en alkoholdryck (och därmed vara otillåten).

Begreppet marknadsföring omfattar även passivt saluhållande. Ett sådant passivt saluhållande omfattas dock inte av begreppet kommersiell annons. Även fortsättningsvis kommer det därför att på bl.a. förpackningarna för lättdryckerna där dessa säljs kunna förekomma sådana varukännetecken. Det får också anses skäligt att varukännetecknen förekommer på skyltar etc. som upplyser om pris och sortiment på sådana säljställen.

Regeringens förslag: Det skall införas krav på texter som informerar om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring till konsumenterna genom kommersiella annonser i periodiska skrifter. Regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om vilka texter som skall återges och hur dessa skall utformas.

Alkoholreklamsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Mariestad, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Systembolaget AB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konkurrensverket, Båstads, Helsingborgs och Örnsköldsviks kommuner samt Göteborgs stad, Riksidrottsförbundet, IOGT-NTO och Ungdomens nykterhetsförbund, Blåbandsrörelsen, Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikaupplysning, JUNIS och Sveriges Tidskrifter tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet och Annonsörförbundet ifrågasätter behovet. Konsumentverket ställer sig tveksamt till det och anför att det kan ge ett dubbelt budskap och att det är svårt att utforma bra texter. Sveriges Reklamförbund avstyrker förslaget. Svenska Bryggareföreningen anser att förslaget inte är ändamålsenligt. Sprit & Vinleverantörsföreningen anför att varningstexter är ett amerikanskt fenomen och det ligger mycket nära till hands att tänka sig att varningstexternas egentliga funktion är att skydda industrin mot konsumenten. De produktsäkerhetslagar som finns i USA tvingar fram åtgärder som skyddar företagen mot stämningar, men som knappast skyddar folkhälsan.

Skälen för regeringens förslag: Från myndigheters och andras sida läggs det i Sverige årligen ner mycket stora resurser och ekonomiska belopp på att genom kampanjer informera om alkoholens skadlighet. Behovet av sådan information och attitydpåverkan kan dessutom förväntas öka sedan det blivit tillåtet att i marknadsföring till konsumenterna av alkoholdrycker med en alkoholhalt om högst 15 volymprocent använda kommersiella annonser i periodiska skrifter. En text som i marknadsföringen för alkoholdrycker upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av dem är dock redan i sig en signal om att alkohol inte är oskadligt och kan på så sätt antas – åtminstone till viss del – motverka marknadsföringens som regel odelat positiva bild av alkoholdrycken ifråga. Eftersom alkohol är en skadlig produkt, och dess skadeverkningar i såväl samhället som för den enskilde och hans omgivning är så stora, bör det enligt regeringens uppfattning åvila annonsörer som gör reklam för varorna ifråga att samtidigt informera om riskerna med dem för att uppnå balans mellan reklamens budskap och den information som rimligen bör komma konsumenten till del. Till detta kommer att de kampanjer som informerar om alkoholens skadlighet med nödvändighet är begränsade i tiden och inte någon ständigt återkommande påminnelse på det sätt som en obligatorisk text i samband med marknadsföringen av en alkoholdryck är.

Krav på texter om alkoholens skadeverkningar i annonser och annan marknadsföring till konsumenterna finns redan, eller är på väg att införas, i

flera andra länder även inom den Europeiska unionen. I t.ex. 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 dock 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 inom EU gäller för tobak, fanns flera alternativa texter.

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 regeringen 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 enligt rådande praxis inte anses måttfulla.

Beträffande tobaksvaror skall förpackningar för sådana varor som är avsedda att i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenter inom landet i den utsträckning och på det sätt som regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, föreskriver förses med texter och illustrationer som upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak (varningstexter). Det är Statens folkhälsoinstitut som meddelar föreskrifter om sådana varningstexter. Dessa är dock i praktiken redan fastställda inom samarbetet inom EU och varningstexter förekommer därför i likalydande men skilda språkversioner över hela EU. Illustrationer förekommer däremot inte för närvarande och det kan därför inte dras några slutsatser eller erfarenheter av hur sådana illustrationer skulle kunna utformas eller hur de kan komma att uppfattas av mottagarna. Mot denna bakgrund finner regeringen att det är tillräckligt att föreslå att det skall ställas krav på införande i kommersiella annonser av texter som upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkoholdrycker och att det inte föreligger behov av illustrationer som upplyser om detsamma.

Av praktiska skäl bör bestämmandet av vilka texter som skall förekomma i Sverige, hur många de skall vara och utformningen av dem ankomma på regeringen. Regeringen föreslår därför att ett sådant bemyndigande införs i lagtexten. Vid utformningen av de texter som skall komma till användning vid marknadsföring av alkoholdrycker är det viktigt att uppmärksamma att alkoholdrycker och tobaksvaror medför olika risker för negativ påverkan hos människan och att det krävs texter som är vetenskapligt underbyggda, särskilt avpassade för alkoholdrycker och att budskapet i dem presenteras på ett trovärdigt sätt.

En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Visst utrymme finns dock att i vanlig lag föreskiva att en skrift skall förses med texter av det slag som det nu är fråga om. Tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde bestäms

nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för tryckfrihetsförordningens skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt krävs att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Även detta måste beaktas vid utformningen av texterna.

Ur ett EG-rättsligt perspektiv gör regeringen bedömningen att det för närvarande inte är möjligt att införa krav på texter som upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkoholdrycker 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. Vissa andra länder inom den Europeiska unionen har dock uttalat intresse för att införa krav på texter även på förpackningarna till alkoholdrycker. Regeringen följer därför noga den fortsatta utvecklingen i dessa medlemsstater och av EG-rätten i denna del och kan med anledning härav finna anledning att återkomma till riksdagen i frågan. Att texterna inte föreslås återges även 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.

5.4.6 Särskilda överväganden med anledning av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen till inskränkningar i marknadsföringen av alkoholdrycker är förenliga med bestämmelserna om skyddet för yttrandefriheten samt bestämmelserna om egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Förslagen är också förenliga med varumärkesrätten och bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster.

Alkoholreklamsutredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Den del av betänkandena som flest remissinstanser har kommenterat har rört de olika förslagens överensstämmelse med EG-rätten. De remissinstanser som kommenterat detta har som regel gjort det i den utsträckning de finner förslagen stå i strid med EG-rätten eller anser att överensstämmelsen är tveksam. Flera instanser har även kommenterat att utredningarna synes ha haft tidsbrist vad gäller den EG-rättsliga analysen och har därför uttryckt önskemål om fortsatt EG-rättslig analys av förslagen. *Riksdagens ombudsmän (JO), Malmö Tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Justitiekanslern, Systembolaget AB, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Advokatsamfundet, Tidningsutgivarna, Annonserföreningen, Sprit & Vinleverantörsföreningen, Svensk handel, Bryggareföreningen* och *Sveriges Reklamförbund* har lämnat sådana synpunkter. *Svea Hovrätt* och *Domstolsverket* anser däremot förslagen vara i överensstämmelse med EG-rätten. Domstolsverket anför att utredningens ställningstagande om

förslagets förenlighet med EG-rätten är väl motiverat och att det är rimligt att genomföra lagändringarna utan ytterligare utredning. Vad som anses vara proportionerligt och inte är sedan en fråga för rättstillämpningen, ytterst EG-domstolen, att ta ställning till.

Skälen för regeringens bedömning

Yttrandefriheten i svensk grundlag

Bestämmelser om yttrandefriheten finns dels i regeringsformen (RF), dels i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I 2 kap. 1 § RF föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. RF innehåller också regler som, under vissa förutsättningar, medger att det sker begränsningar av yttrandefriheten. Dessa bestämmelser har betydelse framför allt när det gäller yttranden som inte omfattas av TF och YGL. Att det finns stöd i TF och YGL för att begränsa alkoholreklam i kommersiella annonser har redogjorts för i avsnitt 5.3.2.

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF får en begränsning av yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Ändamålet med det i avsnitt 5.4.4 föreslagna förbudet mot indirekt alkoholreklam är att tillgodose skyddet för hälsa genom att minska alkoholkonsumtionen.

Vid prövningen av huruvida en begränsning av den indirekta reklamen är nödvändig med beaktande av ändamålet med begränsningen skall beaktas dels den påverkan reklamen har på alkoholkonsumtionen, dels hur farlig alkoholen är för människors hälsa. Under avsnitt 5.2 har redovisats att den indirekta reklamen enligt regeringens mening är en faktor bland flera som kan påverka alkoholkonsumtionen och därmed folkhälsan. Mot bakgrund av att ett stort antal personer i Sverige insjuknar och avlider i förtid, själva kommer till annan skada eller skadar andra till följd av alkoholbruk finner regeringen att det föreslagna förbudet mot indirekt alkoholreklam inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

I bestämmelsen i 2 kap. 13 § RF anges särskilt att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Medgivandet till lagstiftning med begränsningar av friheten att yttra sig i näringsverksamhet innebär bl.a. att det är möjligt att ingripa mot yttranden i kommersiell reklam.

Yttrandefriheten i Europakonventionen

Artikel 10 i Europakonventionen om skyddet för yttrandefriheten i skriftliga och muntliga framställningar gäller också yttranden som utgör kommersiell reklam. Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilka medier dessa yttranden förekommer. Det betyder att yttranden av kommersiellt

slag i tryck, radio, television samt på biograffilmer omfattas av skyddet. Yttrandefriheten är dock inte undantagslös. Om en inskränkning i yttrandefriheten är angiven i lag och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose i bestämmelsen särskilt angivna ändamål, är den förenlig med regleringen i Europakonventionen. Bland dessa ändamål nämns särskilt att tillgodose skyddet för hälsa.

Kravet på nödvändighet är uppfyllt om inskränkningen i yttrandefriheten föranleds av ett samhällsligt intresse som är angeläget. Detta krav tolkas inte lika strängt när det gäller yttranden av kommersiell art som när det gäller andra yttranden. På motsvarande sätt som beträffande förenligheten av nationell lagstiftning med andra bestämmelser i Europakonventionen är det även i fråga om förenligheten med artikel 10 i första hand de nationella organen som har att göra den bedömningen. Syftet med den lagreglering som nu föreslås är att alkoholkonsumtionen skall minska. Ändamålet med lagstiftningen är således att tillgodose skyddet för hälsa. Av betydelse är också att räckvidden av förslaget är begränsad till användning av varukännetecken i kommersiella annonser i vissa medier. Denna begränsning bör medföra att inskränkningen står i rimlig proportion till det ändamål som skall tillgodoses med lagstiftningen. Krav på texter som informerar om alkoholens skadeverkningar är därför förenligt med artikel 10 under förutsättning att texterna i fråga inte är allt för omfattande (se t.ex. Europadomstolens dom den 11 december 2003 i målet *Krone Verlag GmbH&CoKG v. Österrike*).

I artikel 10 uppställs också ett krav på att en i och för sig tillåten inskränkning av yttrandefriheten måste framgå av en förutsebar och för den enskilde lätt tillgänglig nationell lag. Den lösning som nu föreslås innebär att det i regel inte bör föreligga någon tveksamhet om huruvida ett visst reklamförfarande omfattas av bestämmelsen eller inte. Det följer av att de förbjudna reklamförfarandena beskrivs i lagtexten. Bestämmelsen är därmed både förutsebar och lätt tillgänglig.

Regeringen gör, mot bakgrund av vad som har anförts, den bedömningen att en lagstiftning enligt förslaget är förenlig med bestämmelsen om skyddet för yttrandefriheten i Europakonventionen.

EG-rätten

Det är 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.

Regeringen har tidigare, se avsnitt 5.2, 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 utländska TV-sändningar är enligt regeringens 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 alkoholdrycker infördes. Detta hänger inte minst samman med Sveriges medlemskap i unionen. Unionsmedlemskapet 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 unionsmedlemskapet 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 regeringens 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. Regeringen 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 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 proportionerliga.

Egendomsskydd i regeringsformen

Reglerna i 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) om skyddet för äganderätten omfattar inte endast fast egendom utan även lös egendom, vari inbegrips bl.a. sådana immateriella tillgångar som innehavet av ensamrätten till ett varukännetecken representerar. Den tidigare rådande upp-

fattningen var – innan de senaste ändringarna av bestämmelsen trädde i kraft – att rådighetsinskränkningar avseende såväl fast som lös egendom föll utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

I och med att bestämmelsen i 18 § ändrades den 1 januari 1995 (SFS 1994:1468), för att bättre harmonisera med Europakonventionen inför ett svenskt införlivande av konventionen i svensk rätt, kom rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader att uttryckligen anges som sådana ingrepp i äganderätten som omfattas av egendomsskyddet i RF. Redan härav följer motsatsvis att rådighetsinskränkningar avseende annan egendom än mark och byggnader fortfarande faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Att så är fallet framgår också av uttalanden som gjordes i lagstiftningsärendet (se t.ex. prop. 1993/94:117 s. 15 och 49).

Begränsningen enligt förslaget i rätten att använda ett varukännetecken innebär inget sådant tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som enligt bestämmelsen förutsätts för att konstituera rätt till ersättning. De ingrepp i äganderätten till ett varukännetecken som förslaget innebär, gäller i stället begränsningar i rätten att förfoga över kännetecknet i vissa avseenden. Inskränkningarna enligt förslaget bör kunna jämföras med sådana inskränkningar i äganderätten enligt annan lagstiftning som ansetts utgöra rena rådighetsinskränkningar.

Rådighetsinskränkningar avseende sådana rättigheter som nu är i fråga faller enligt vad som har sagts utanför bestämmelsens tillämpningsområde. En inskränkning i rätten att använda ett varukännetecken är följaktligen förenlig med bestämmelsen om egendomsskyddet i RF.

Egendomsskydd i Europakonventionen

En fråga av grundläggande betydelse i sammanhanget är om en lagstiftning med restriktioner för varukänneteckensanvändning enligt förslaget skulle komma i konflikt med bestämmelsen om skyddet för egendom i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Frågan är alltså om inskränkningen i äganderätten kränker det skydd för enskilda äganderätt till egendom som Europakonventionen ställer upp.

Frågan kan synas omotiverad då det redan har konstaterats att förslaget är förenligt med bestämmelsen om egendomsskyddet i RF. Det har ju bl.a. framhållits att de senaste ändringarna i RF föranleddes av en strävan att anpassa den svenska grundlagsregleringen av egendomsskyddet till motsvarande reglering i Europakonventionen. Europakonventionens skydd för äganderätten torde dock sträcka sig längre i fråga om rådighetsinskränkningar avseende sådana tillgångar som här är av intresse.

Det är givetvis svårt att dra en klar gräns mellan sådana inskränkningar i äganderätten som omfattas av egendomsskyddet och sådana som faller utanför. I avgöranden i bl.a. Europadomstolen angående räckvidden och innebörden av bestämmelsen i artikel 1 förekommer skillnader som gör att denna bedömning med nödvändighet kommer att präglas av viss osäkerhet. Följande slutsatser kan emellertid dras. Egendomsskyddet i Europakonventionen omfattar – på motsvarande sätt som i RF – tvångsövertaganden av förmögenhetsrätt avseende fast och lös egendom samt sådana faktiska existerande rättigheter som immateriella rättigheter.

Egendomsskyddet i Europakonventionen ger i viss utsträckning skydd också mot rådighetsinskränkningar avseende egendom av de slag som nu har nämnts. Det innebär att inskränkningar i möjligheten att fritt använda den immateriella rättighet som ensamrätten till ett varukännetecken representerar omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen.

Bestämmelsen i Europakonventionen om egendomsskyddet anger under vilka förutsättningar inskränkningar får göras när det gäller rätten att använda egendom. Huvudregeln är att sådana inskränkningar är tillåtna, om villkoren i det andra stycket i artikel 1 är uppfyllda. Europadomstolen har funnit att t.o.m. förhållandevis betungande begränsningar i äganderätten har varit förenliga med artikel 1, eftersom begränsningarna har föranletts av hänsyn till det allmännas intresse i enlighet med den nämnda bestämmelsen i det andra stycket.

En lagstiftning enligt förslaget innebär inte att den enskilde innehavaren av ett varukännetecken får vidkännas en generell inskränkning med avseende på all användning av varukännetecknet eller ens all användning av kännetecknet i näringsverksamhet. Rätten att utnyttja kännetecknet inskränks endast när det gäller användningen i kommersiella annonser, om kännetecknet samtidigt är i bruk för alkoholdrycker och andra alkoholhaltiga drycker. Kännetecknet kommer att kunna användas samtidigt vid marknadsföring av dessa varor, med undantag för sådan marknadsföring som förekommer i de kommersiella annonser som berörs av förslaget.

Inskränkningar i rätten att använda egendom är vanliga i de flesta länder, och lagstiftning som innebär sådana inskränkningar vållar normalt inte några problem i förhållande till bestämmelsen i artikel 1, som uttryckligen medger en stat rätt att vidta lagstiftningsåtgärder med sådant innehåll (se t.ex. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s. 325 och SOU 1993:40 Del A s. 77). Bedömningen av att en lagstiftning som innebär en sådan inskränkning föranleds av ett allmänt intresse görs i första hand av de nationella organen.

En begränsning av möjligheten att kommersiellt använda vissa varukännetecken på det sätt som framgår av förslaget kan hänföras till en sådan tillåten inskränkning i äganderätten som anges i det andra stycket i artikel 1. Åtgärden att reglera användningen av varukännetecken på det angivna sättet kan motiveras av nödvändigheten av att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse. Det allmännas intresse är i sammanhanget att, av hälsopolitiska skäl, minska alkoholkonsumtionen i landet genom att reducera möjligheterna att marknadsföra varor och tjänster på ett sätt som kan anses främja försäljningen av alkoholdrycker.

En lagstiftning som inskränker rätten att använda egendom måste därutöver vara resultatet av en avvägning av det intresse som har föranlett lagstiftningen och den enskilde ägarens intresse av att fritt kunna råda över sin egendom. Denna proportionalitetsprincip, som Europadomstolen har att tillämpa vid prövningen av förenligheten av en nationell bestämmelse med artikel 1, bör enligt regeringen inte påverka slutsatsen att förslaget står i överensstämmelse med bestämmelsen. Med hänsyn till syftet med lagstiftningen bör regleringen i förslaget inte medföra att det uppstår någon obalans mellan det allmännas intresse och den enskildes skydd för äganderätten.

Det bör i sammanhanget tilläggas att det avseende tobaksreklam redan finns en i vissa avseenden längre gående inskränkning i möjligheten att använda den immateriella tillgång som ensamrätten till ett varumärke representerar i och med att inskränkningar avseende tobak avser samtliga varor, inte endast sådana som innehåller tobak.

Varumärkesrätt

Enligt grundläggande varumärkesrättsliga principer kan ett varumärke registreras för olika varor och tjänster. Det finns således inte något hinder mot att registrera ett varumärke för alkoholdrycker och för andra varor. Regeringens förslag reglerar inte förutsättningarna för registrering av varumärken. Någon konflikt mellan förslaget och varumärkesrättsliga regler finns därför inte i detta avseende.

En lagstiftning som begränsar möjligheten att kommersiellt använda varumärken kan däremot komma i konflikt med bestämmelsen om användningstvång i 25 a § varumärkeslagen (1960:644). Angivna bestämmelse innebär att det ställs krav på att innehavaren av ett registrerat varumärke skall göra verkligt bruk av märket för att undgå risken att registreringen hävs. Kravet på verkligt bruk innebär inte att varumärket oundgängligen måste användas vid marknadsföring av visst slag. Det krävs således inte att märket skall förekomma i t.ex. annonser för de varor eller tjänster som registreringen avser. Marknadsföring genom passivt saluhållande av varan är tillräckligt för att kravet skall vara uppfyllt.

Den inskränkning i rätten att använda ett varumärke som regeringen nu föreslår går inte så långt att det skulle uppstå några problem i förhållande till bestämmelsen om användningstvång. Den näringsidkare som använder ett varumärke som är registrerat för alkoholdrycker och för alkoholhaltiga lättdrycker kan uppfylla kravet på verkligt bruk genom att använda märket som benämning på lättdrycken i andra sammanhang än i kommersiella annonser i nu aktuella medier.

En begränsning i rätten att använda ett registrerat varumärke torde inte kunna sträckas längre än att det fortfarande finns utrymme för innehavaren av ett varumärke att göra ”verkligt bruk” av märket, t.ex. genom användning av märket vid passivt saluhållande av varan.

Varumärkesrättsligt skydd kan emellertid också erhållas genom inarbetning av ett varukännetecken. För att ett varukännetecken skall anses inarbetat fordras att kännetecknet i Sverige inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig är känt som beteckning för de varor eller tjänster som tillhandahålls under kännetecknet. Den faktiska användningen har således betydelse också när det gäller skyddet för inarbetade varukännetecken. Enligt regeringens förslag kan varumärkesrättsligt skydd för inarbetade varukännetecken upprätthållas inte minst genom möjligheten till passivt saluhållande av varan. Förslaget torde således inte i någon större utsträckning försvåra möjligheterna att upprätthålla skyddet för ett varukännetecken som är inarbetat.

Regeringen vill i sammanhanget erinra om att varumärkeslagen inte ger någon ovillkorlig rätt att använda ett registrerat eller inarbetat kännetecken. Den ensamrätt som ges i och med registreringen eller inarbetningen är endast ett skydd mot att någon annan använder ett med varukännetecknet förväxlingsbart kännetecken. I förarbetena till varu-

märkeslagen sägs att en registrering endast är befogad i den omfattning märket faktiskt begagnas. Detta innebär emellertid inte att en rätt att använda varumärket efter registrering avsågs. Som syften bakom införandet av användningstvangen angavs i stället att det behövdes för att motverka sådana obefogade registreringar (registrering av s.k. defensivmärken) som lett till att varumärkesregistret var överfullt, och för att motverka att näringsidkare i rent affärssyfte registrerade märken i omfattande skala utan att använda dem med syftet att sälja rättigheterna mot dryg ersättning (se prop. 1960:167, s. 148 f).

Sammanfattningsvis anser regeringen sålunda att en lagstiftning enligt förslaget inte kommer i konflikt med varumärkesrättsliga regler.

Konkurrens

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 regeringens 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 regeringens 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 vederhäftigt sätt och därigenom fästa konsumenternas uppmärksamhet på dem. Att marknadsföringen kan ske på ett effektivt, informativt och sakligt sätt som ger konsumenterna en reell möjlighet att uppmärksamma den garanterar att nya aktörer har goda möjligheter att med marknadsföringen som medel ta sig in på marknaden. Reglerna utgör därför inte något otillbörligt konkurrenshämmande hinder.

Förslaget avseende indirekt reklam reducerar också den möjliga konkurrens fördel svenska bryggerier kunnat ha av att genom reklam för alkoholhaltiga lättdrycker, t.ex. lättöl, indirekt göra reklam för alkohol drycker. Denna möjlighet har varit EG-rättsligt tveksam eftersom lättöl är en huvudsakligen svensk produkt och svenska tillverkare därigenom haft en konkurrens fördel gentemot tillverkare från andra medlemsstater.

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 skäliga konkurrenshänsyn är regeringens 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, tillåtna enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, förenliga med grundlagarna, uppfyller de krav som kan ställas på bl.a. konkurrensneutralitet och ger ett gott skydd åt folkhälsan.

5.4.7 Behov av utredning om behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans

Regeringens bedömning: Det bör utredas om behov finns av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans för bedömning av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker.

Alkoholreklamsutredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Mariestad, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Systembolaget AB, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Konsumentverket, Stockholms, Malmö och Göteborgs städer, Helsingborgs och Örnsköldsviks kommuner, Riksidrottsförbundet, IOGT-NTO, Blåbandsrörelsen och Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikaupplysning* tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *JUNIS* anför, liksom flera andra remissinstanser, att det krävs en central myndighet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att tillsynen över alkoholreklamen på serveringsställena bör åvila kommunerna. *Konkurrensverket* anför att det är naturligt med ett sammanhållet system där *Marknadsdomstolen* ingår och *Annonserförbundet* anför vikten av att behörig instans har stort marknadsrättsligt kunnande.

Skälen för regeringens bedömning: Alkohollagen (1994:1738) är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och att därigenom minska missbruk och motverka alkoholskador. Marknadsföringslagens (1995:450) huvudsyfte är däremot att skydda bl.a. konsumenter mot marknadsföring som av andra orsaker, t.ex. att den är vilseledande, bedöms som otillbörlig.

Tillsynsansvaret över reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker är delat. Den direkta tillsynen och uppföljningen av hur någon med ett serveringstillstånd följer alkohollagens bestämmelser är enligt 8 kap. 1 § alkohollagen en fråga för kommunen. Marknadsföring som en tillståndshavare ägnar sig åt utom sitt serveringsställe faller däremot under det ansvar som Konsumentombudsmannen har enligt marknadsföringslagen. Kommunen är inte heller ansvarig för tillsynen över marknadsföringen av detaljhandelsförsäljningen av öl.

Detta delade tillsynsansvar har i någon mån lett till osäkerhet om vilken instans som i ett visst fall har tillsynsansvaret. Vad gäller marknadsföring i t.ex. lokala dagstidningar har det dessutom uppkommit fråga om tillsynsansvaret verkligen bör åvila en central myndighet. Med hänsyn till alkohol- och marknadsföringslagstiftningarnas skilda skyddsintressen uppkommer också fråga om det inte borde åligga en myndighet med huvudsaklig inriktning på skyddet för folkhälsa att sköta den centrala tillsynen över marknadsföringen av t.ex. alkoholhaltiga drycker i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Saken kan förhålla sig på annat sätt om det är överensstämmelsen med mer allmänna marknadsrättsliga regler som ifrågasätts, t.ex. om en annons är vilseledande. I sammanhanget kan anmärkas att Konsumentverket i en skrivelse ställd till Socialdepartementet (dnr. S2003/2380/FH) uttryckligen begärt att bli befriat från tillsynsansvaret över marknadsföringen av alkoholdrycker. Regeringen anser därför att det finns skäl att tillsätta en utredning med uppgift att, om den finner att behov föreligger, föreslå förändringar beträffande tillsynsansvaret över marknadsföring i vissa fall.

Det bör uppmärksammas att det inte är endast vad avser marknadsföringen av alkoholhaltiga drycker som det finns bestämmelser med syfte att skydda folkhälsan snarare än en konsuments vanliga marknadsrättsliga intressen. Detsamma gäller t.ex. tobak, jfr 14–15 §§ tobakslagen (1993:581). Utredningen bör därför också, om den finner anledning att föreslå förändringar, kartlägga vilka varor eller områden som i detta avseende bör behandlas på ett sätt liknande det för alkoholhaltiga drycker. I denna del måste emellertid beaktas de förslag om tillsyn och tillsynsansvar som kan komma att lämnas av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (S 2003:14). Enligt direktiven till denna utredning (dir. 2003:168) skall bl.a. lämnas förslag till nationellt genomförande av nämnda ramkonvention men även av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (EUT L 152, 20.6.2003, s. 16, Celex nr 32003L0033). Uppdraget skall redovisas till regeringen under sommaren 2004.

Utredningen bör också, mot bakgrund av eventuella förslag till förändringar i tillsynsansvaret som den kan föra fram men även mot bakgrund av att allmän förvaltningsdomstol normalt prövar beslut enligt alkohollagen, redogöra för om den anser att förändringar bör göras vad avser behörig domstol eller behörig domstols sammansättning för denna typ av mål.

Utredningen skall i sitt arbete utgå från att alkohollagen bestämmelser om marknadsföring av alkoholhaltiga drycker är en skyddslagstiftning och därför fästa stor vikt vid att skyddet för folkhälsan tillgodoses så långt detta bedöms möjligt. Utredningen skall därvid även beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Utredningen skall även sträva efter att inte i onödan öka den administrativa bördan för företagen.

Regeringens förslag: Begreppet alkoholpolitiska olägenheter utmönstras ur alkohollagen (1994:1738) och ersätts med uttrycket olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa vid provning om tillstånd och serveringstider.

Regeringens bedömning: Alkohollagens bestämmelser om villkor bör ses över i syfte att detta instrument i högre grad än idag skall kunna användas av kommunerna i det alkoholskadeförebyggande arbetet.

Sponsringsutredningens förslag: Kommunen får med rättsligt bindande verkan bestämma det högsta antal serveringstillstånd med serveringstid efter klockan 01.00 som får finnas i kommunen.

Statens folkhälsoinstituts förslag: Servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten skall avslutas senast klockan 03.00 i hela landet.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser är positiva till Sponsringsutredningens förslag, däribland *Rikspolisstyrelsen*, *Båstads kommun*, *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och *IOGT-NTO*. *Rikspolisstyrelsen* framhåller dock att en begränsning av serveringstiden kan medföra ordningsproblem utomhus samt bidra till etablering av svartklubbar. Negativa till förslaget är bl.a. *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Konkurrensverket*, *Göteborgs stad* och *Advokatsamfundet*. Bland de argument som dessa instanser för fram mot förslaget kan nämnas risken för etablering av svartkrogar och att förslaget skulle medföra oskäliga konkurrensförhållanden utan att bidra till en bättre alkoholpolitisk situation i kommunen. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ställer sig tveksam till förslagets förenlighet med EG-rätten och efterlyser också en analys av om och hur kommunens beslut skall få överklagas.

Bland de instanser som yttrat sig även över *Statens folkhälsoinstituts* förslag och som är positiva till förslaget kan nämnas *Länsrätten i Mariestad*, *Domstolsverket*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Helsingborgs kommun*. Uttalat negativa är bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Kommun- och landstingsförbundet*, *Göteborgs stad* och *Malmö stad*. Instanserna gör bedömningen att även detta förslag kan komma att öppna upp för etablering av svartkrogar.

Över regeringens förslag hörda instanser: Har i huvudsak lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Frågan om restaurangers öppethållande och serveringstider har betydelse dels för boende i serveringsställets närhet, inte minst med hänsyn till risken för ordningsstörningar, dels för polisens arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet. Frågan har vidare en rent folkhälsopolitisk betydelse eftersom ökad tillgång till alkoholdrycker ofta leder till ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade skadeverkningar.

Enligt 6 kap. 4 § alkohollagen (1994:1738) får, om inte tillståndsmyndigheten (kommunen) beslutar annat, servering av spritdrycker, vin

och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Vid prövningen skall risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt beaktas. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:97, bet. 2000/01:SoU19, rskr. 2000/01:260). Genom tillägget om att risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt skulle beaktas vid prövning av serveringstider avsågs att markera att skyddet för människors hälsa och intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet skulle stå i förgrunden vid prövningar av sena serveringstider. Avsikten var också att betona att miljöförvaltningens och polismyndighetens yttranden i sådana ärenden skulle tillmätas större vikt än vad som från olika håll rapporterats ha blivit utvecklingen i praxis.

I förslaget till ändrad lydelse av 6 kap. 4 § alkohollagen avvek således regeringen från vad som föreslagits av Alkoholutredningen i betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59), nämligen att servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten skulle avslutas senast klockan 03.00 i hela landet. Regeringen anförde i denna del bl.a. att den fann rimligt att behålla ordningen i 6 kap. 4 § alkohollagen som innebär en huvudregel om viss senaste sluttid, klockan 01.00, även om tillståndsmyndigheten kan avvika från denna. Regeringen fann dock, som framgått ovan, att bestämmelsen borde skärpas så att lagtexten angav kriterier för prövningen av när serveringen av spritdrycker, vin och starköl fick påbörjas och avslutas.

I lagstiftningsärendet uttalade vidare regeringen att det skulle vara önskvärt om tillståndsmyndigheten med rättsligt bindande verkan hade befogenhet att ange det antal serveringsställen som maximalt kunde tillåtas med sena serveringstider i kommunen. Konstruktionen av en sådan lagstiftning behövde dock utredas vidare. I direktiven till sponsringsutredningen (dir. 2001:44) framhölls att kommunerna hade fått det allt svårare att med hänvisning till alkoholpolitiska olägenheter begränsa antalet ställen med sena serveringstider. Utredningen skulle därför med beaktande av internationell rätt lämna förslag till en rättslig reglering som skulle kunna möjliggöra för kommuner att med rättsligt bindande verkan fastslå det högsta antal serveringsställen med serveringstid efter klockan 01.00 som man kan tillåta. Vid sidan härav gav regeringen Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att tillsammans med representanter för restaurangnäringen, de fackliga organisationerna, polismyndigheten och kommunerna att utarbeta ett gemensamt åtgärdsprogram för en bättre restaurangmiljö och restaurangkultur. Enligt uppdraget borde programmet syfta till bl.a. att tidigarelägga restaurangvanorna och därmed minska behovet av sena serveringstider.

Sponsringsutredningen har lämnat ett förslag av innebörd att kommunen får bestämma det högsta antal serveringstillstånd med serveringstid efter klockan 01.00 som får finnas i kommunen och att sådana medgivanden till utsträckt serveringstid skall omprövas vart annat år. Statens folkhälsoinstitut har för sin del anslutit sig till det förslag som tidigare lämnats av Alkoholutredningen i ovan nämnda betänkande och således förordat att servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten skall avslutas senast klockan 03.00 i hela landet.

Sponsringsutredningen har sökt göra en analys av rättspraxis när det gäller sena serveringstider. Till grund för denna analys har använts de sammanställningar som görs av Statens folkhälsoinstitut, inom ramen för myndighetens uppgift som central tillsynsmyndighet, över avkunnade domar i mål enligt alkohollagen. Sponsringsutredningen konstaterar att ärenden gällande serveringstid ofta har kommit att prövas av länsrätterna. Under perioden 1995–2000 prövades ca 420 ärenden gällande serveringstid. Den klagande har haft helt eller delvis framgång i ca hälften av avgörandena. Utgången i målen påverkades främst av vilken sluttid det handlade om i det enskilda fallet och om kommunen haft stöd i sin uppfattning av andra i sammanhanget relevanta myndigheter (miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och polismyndigheten). Utredningen pekar på att det varit mycket ovanligt att klaganden haft framgång om såväl miljö- och hälsoskyddsförvaltningen som polismyndigheten haft samma uppfattning som kommunen. Utredningen konstaterar också att chansen till framgång för kommunen vid domstolsprövningen varit mycket större om beslutet gällt serveringstid efter normaltiden klockan 01.00. Utredningen har också studerat utvecklingen av praxis på området efter den 1 juli 2001, dvs. från och med den tidpunkt då 6 kap. 4 § alkohollagen ändrades (SFS 2001:414) med ett tillägg om att risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt skulle beaktas vid bestämmandet av serveringstider. Även om det rör sig om ett förhållandevis litet antal mål, drygt 60 avgöranden, anser sig utredningen kunna konstatera att kommunens beslut har stått sig i förhållandevis fler fall efter lagändringen.

Behovet av en begränsning av serveringstiden

Som anförts inledningsvis är frågan om restaurangers öppethållande och serveringstider av stor betydelse dels för boende i serveringsställets närhet, dels för polisens arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet. Frågan har vidare en rent folkhälsopolitisk betydelse eftersom ökad tillgång på alkoholdrycker ofta leder till ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade skadeverkningar. Detta gäller inte minst bland gruppen unga vuxna, som är den del av befolkningen som företrädesvis utnyttjar möjligheten att besöka serveringsställen allt senare på natten.

Regeringen anser dock att det finns goda skäl som talar emot en absolut senaste serveringstid för hela landet i enlighet med Statens folkhälsoinstituts och, tidigare, Alkoholutredningens förslag. En sådan sluttid skulle, även om den sattes till klockan 03.00, kunna öppna upp för etablering av svartkrogar med ökade skador och ordningsstörningar som följd. Vidare kan utifrån mer principiella överväganden göras gällande att kommunerna när de har anförtrottps uppgiften att ansvara för hanteringen av serveringstillstånd från och med den 1 januari 1995, tidigare var länsstyrelsen tillståndsmyndighet, också måste kunna betros med uppgiften att utifrån lokala förhållanden och variationer besluta om serveringstider.

Intentionen med lagändringen den 1 juli 2001 var också att ge kommunerna ökade möjligheter att få gehör i domstolarna för de överväganden som föranlett beslutet om serveringstid i det enskilda fallet.

Sponsringsutredningens genomgång av rättspraxis på området ger också vid handen att denna intention torde ha haft visst genomslag i rättsutvecklingen.

Sponsringsutredningen har, som framgått, föreslagit att kommunerna får bestämma det högsta antal serveringstillstånd med serveringstid efter klockan 01.00 (medgivanden till utsträckt serveringstid efter normaltiden) som skall få finnas i kommunen. Sådana medgivanden skall enligt utredningen få gälla i högst två år. Därefter skall de omprövas.

Regeringen vill i likhet med vad flera remissinstanser framhållit ifrågasätta om den av utredningen förordade ordningen verkligen är lämplig ur ett folkhälsopolitiskt perspektiv eller om den ens kan fungera i praktiken i administrativt hänseende. Utredningen har inte heller närmare analyserat hur en domstolsprövning skall gå till om ett beslut i ett enskilt fall om serveringstid överklagas eller om någon kommuninvånare vill ifrågasätta det beslutade antalet medgivanden. Inte heller har utredningen fullt ut analyserat sitt förslag ur ett EG-rättsligt perspektiv. Ett krav härvidlag är att beslutet om antalet medgivanden i kommunen bygger på objektiva kriterier som tillämpas på ett öppet och opartiskt sätt. I detta ligger också att den enskilde skall kunna få till stånd en prövning av om detta säkerställs i den aktuella lagstiftningen. Det förslag utredningen lagt fram, får också effekt för etablerings- och konkurrensförutsättningarna inom respektive region. Till detta kommer att utredningens genomgång tyder på att utvecklingen i praxis vad gäller ärenden om sena serveringstider har förändrats i den riktning som var avsikten med lagändringen år 2001 och att kommunerna i allt större utsträckning har haft framgång vid domstolsprövningen. Vid en samlad bedömning finner regeringen att övervägande skäl nu talar emot att införa en sådan ordning som antyds i Sponsringsutredningens förslag. Regeringen kommer dock noga att följa utvecklingen på området och vid behov återkomma till riksdagen.

Även mot den beskrivna bakgrunden finner emellertid regeringen det redan nu angeläget att motverka risken för en ytterligare utveckling mot allt senare serveringstider. Regeringen finner det också angeläget att ge kommunerna tydligare verktyg för att utifrån sina egna förhållanden och folkhälsopolitiska ambitioner kunna reglera bl.a. antalet serveringsställen med sena serveringstider. Slutligen anser regeringen det viktigt att kommunerna har lagliga möjligheter att fortlöpande kontrollera och påverka driften hos restauranger med serveringstillstånd så att denna står i överensstämmelse bestämmelsen i alkohollagen om att serveringen skall ske med återhållsamhet och att serveringen inte får föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, se 6 kap. 2 § alkohollagen. Förslag till sådana åtgärder lämnas i det följande.

Villkor

Enligt 7 kap. 5 § tredje stycket alkohollagen har kommunen möjlighet att förena serveringstillståndet med särskilda villkor för serveringen. Det kan gälla t.ex. serveringslokalernas beskaffenhet, särskilda villkor för utomhusservering och särskilda krav på övervakande personal eller ordningsvakter. En speciell typ av "villkor" är beslut om serveringstider enligt 6 kap. 4 § alkohollagen. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1994/95:89 s. 101) bör villkoren även kunna innebära t.ex. att servering

av starkare drycker bara får ske vid tider då bordsservering förekommer. Även efter det att tillstånd meddelats kan tillståndsmyndigheten ge de nya villkor som behövs. Motsvarande gäller beslut om serveringstider. Nya villkor eller serveringstider kan t.ex. vara påkallade om serveringen medfört olägenheter som likväl inte är så allvarliga att grund för återkallelse av tillståndet föreligger. Villkoren kan emellertid också vara påkallade av yttre omständigheter. En sådan situation kan t.ex. föreligga för serveringar nära stora idrottsanläggningar eller motsvarande, där ordningsstörningar kan förväntas uppkomma i samband med vissa evenemang.

Flera kommuner bedriver idag ett ambitiöst arbete gentemot restaurangnäringen för att utvecklingen i näringen skall gå mot ett ökat socialt och folkhälsopolitiskt ansvarstagande. Ett exempel på detta är det s.k. STAD-projektet i Stockholm. Regeringen anser att denna utveckling är viktig och att den bör främjas. Detta gäller inte minst i förhållande till de restauranger som har beviljats sena serveringstider. Mot denna bakgrund avser regeringen att se över möjligheten att utveckla alkohollagens bestämmelser om villkor i syfte att detta instrument i än högre grad skall kunna användas av kommunerna i det beskrivna alkoholskadeförebyggande arbetet. Moment som denna översyn bör innefatta är t.ex. om villkor kan användas för krav på utbildningsinsatser bland personalen i restaurangerna eller för samarbete i olika projekt på ett bättre sätt än i dag.

Alkoholpolitiska olägenheter

Genom införandet av alkohollagen ersattes den tidigare s.k. behovsprövningen vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd med att tillståndsmyndigheten i stället skulle bedöma riskerna för eventuella alkoholpolitiska olägenheter, se 7 kap. 9 § alkohollagen och prop. 1994/95:89 s. 105 f. Kommunerna avsågs att i alkoholpolitiska program precisera vilka allmänna kriterier kommunen avsåg att tillämpa vid bedömningen av om en servering kunde befaras orsaka alkoholpolitiska olägenheter. En individuell prövning måste dock alltid ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det framhölls också att polismyndighetens och miljöförvaltningens yttranden skulle tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen.

Kommunernas alkoholpolitiska program inom serveringsområdet innehåller huvudsakligen riktlinjer för bedömning av ansökningar om serveringstillstånd, avgifter för ansökningar om tillstånd och för tillsyn samt kriterier för bedömning av uttrycket alkoholpolitiska olägenheter. Programmen innehåller en precisering av vad kommunen anser utgöra hinder för att få serveringstillstånd samt över hur tillsynen är organiserad. Programmen täcker således ett betydligt vidare område än de alkoholpolitiska olägenheterna. I programmen kan en presumtiv sökande av serveringstillstånd vanligen läsa sig till hur man ansöker om tillstånd, vad det kostar, hur lång tid det tar och i fall det finns några av kommunen uttalade hinder mot etablering av serveringen vid viss plats eller liknande ur alkoholpolitisk synpunkt. I dåvarande centrala tillsynsmyndighetens, Alkoholinspektionen, kommunenkät år 1998 ansågs de alkoholpolitiska programmen ha haft störst betydelse vid hanteringen och prövningen av

frågan om tillstånd och mindre betydelse vid domstolsbehandlingen i de fall tillstånd vägrats.

Av förarbetena till alkohollagen framgår tydligt att det aldrig varit avsikten att de alkoholpolitiska programmen eller kommunens allmänna bedömning i programmen av när alkoholserving kan leda till en alkoholpolitisk olägenhet skulle vara ensamt avgörande eller bindande vid t.ex. en överprövning i domstol. Tanken var snarare att programmen skulle vara vägledande och delvis tjäna som upplysning för eventuella sökande. Det tidigare kommunala vetot och den tidigare behovsprövningen skulle således inte kunna återinföras bakvägen genom de alkoholpolitiska programmen. Emellertid har uppenbarligen vissa uttalanden i samband med propositionen och den därpå följande riksdagsbehandlingen invagat vissa kommuner i den föreställningen att ett avslag som grundats på innehållet i det alkoholpolitiska programmet inte får ifrågasättas av domstolarna. Det har under alla omständigheter visat sig att de alkoholpolitiska programmen inte har fått den ställning vid domstolsbehandlingen av överklagade avslagsbeslut som flera kommuner hade hoppats på. Genom att följa utvecklingen av rättspraxis kan man dock dra slutsatser om de alkoholpolitiska programmets betydelse vid domstolsprövningar och om hur kommunen bör argumentera för sina beslut med hänvisning till begreppet alkoholpolitiska olägenheter enligt 7 kap. 9 § alkohollagen.

Allmänt kan framhållas att det inte räcker med att enbart hänvisa till det alkoholpolitiska programmet som grund för avslag på en ansökan om tillstånd. Genom en analys av det enskilda fallet, med angivande av konkreta omständigheter som talar mot beviljande av tillstånd och mot bakgrund av det antagna alkoholpolitiska programmet ökar utsikterna för att beslutet kommer att stå sig vid en överprövning. När det gäller frågor om ordning och säkerhet, brottsbelastade eller socialt belastade områden eller risk för överetablering med ordningsstörningar som följd är det vidare av största betydelse att kommunen har stöd i sin uppfattning av polismyndigheten. Vid befarad risk för störning i samband med en restaurangetablering är miljöförvaltningens inställning av stor betydelse. Kommunens beslut bör i enlighet med det sagda ges en utförlig och saklig motivering, med angivande av de konkreta omständigheter som talar emot ett bifall till ansökningen.

Det går emellertid enligt regeringen inte att bortse ifrån att uttrycket alkoholpolitiska olägenheter av många kommuner uppfattas som diffust och svårtolkat. Riksdagens ombudsmän (JO) menade i sitt remissvar över Alkoholutredningens betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59), i vilket utredningen gjorde den bedömningen att begreppet inte behövde ändras, att uttrycket borde ses över. JO kritiserade utredningen för att ha tagit för lätt på den kritik som riktats mot uttrycket från olika håll och framhöll att det rörde sig om ett påfallande allmänt hållet begrepp och en olycklig nybildning. JO framhöll vidare att det tedde sig märkligt att det i alkohollagen, till skillnad mot i annan lagstiftning, valts att använda begreppet politik för direkt rättstillämpning i myndighetsutövning mot enskilda. JO föreslog att bestämmelsen i 7 kap. 9 § alkohollagen i stället skulle kunna utformas enligt följande. ”Om servingen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller av särskild anledning innebär en risk för menlig inverkan på

människors hälsa, får serveringstillstånd inte meddelas.” Likaså menade JO att bestämmelsen om serveringstider i 6 kap. 4 § borde hänvisa till nu förevarande bestämmelse enligt följande. ”Vid prövningen skall beaktas sådana risker som avses i 7 kap. 9 §.” I lagstiftningsärendet (prop. 2000/01:97 s. 52 ff) valde emellertid regeringen att ansluta sig till den bedömning som gjorts av Alkoholutredningen, nämligen att begreppet alkoholpolitiska olägenheter inte borde ändras. Regeringen framhöll bl.a., efter att ha redogjort för motiven bakom uttrycket i enlighet med vad som redovisats här, att den fortsatta rättsutvecklingen skulle kunna komma att ge ytterligare innebörd åt begreppet och stöd för hur kommunerna bör motivera sina beslut när de finner att de inte kan bevilja en ansökan om tillstånd med hänsyn till risken för alkoholpolitiska olägenheter.

Regeringen finner emellertid nu skäl att överväga begreppet och föreslå en förändring. Som JO framhållit är begreppet alkoholpolitiska olägenheter allmänt hållet och diffust. Begreppet bör därför ersättas med ett uttryck som tydligare visar vilka omständigheter som kan läggas till grund för att vägra en ansökan om serveringstillstånd, trots att sökanden uppfyller de krav som ställs upp i alkohollagen bl.a. om personlig och ekonomisk lämplighet, se 7 kap. 7 och 8 §§ alkohollagen. Detta är viktigt inte minst av rättsäkerhetsskäl och utifrån EG-rättens krav på förutsebarhet och transparens. Begreppet alkoholpolitiska olägenheter bör därför utmönstras ur alkohollagen. I stället bör föreskrivas att serveringstillstånd får vägras om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller innebära en särskild risk för människors hälsa. Detta innebär inte någon egentlig ändring i sak, men medför bl.a. att det tydliggörs, för kommunerna, presumtiva sökanden och domstolarna, vilka överväganden som kan utgöra skäl för att vägra tillstånd trots att kraven bl.a. på den sökandes lämplighet är uppfyllda. En följdändring bör också göras i lagens bestämmelser om prövning av serveringstid i enlighet med JO:s förslag.

7 Privatimport

Regeringens förslag: Detaljhandelsbolagets skyldighet att på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager tydliggörs.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) i dess nuvarande lydelse skall på begäran spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager anskaffas, om inte detaljhandelsbolaget finner att det finns hinder mot det.

Vad sådant hinder kan bestå i har inte närmare redogjorts för i lagtext eller förarbeten och Systembolaget AB har enligt uppgift aldrig ansett sådant hinder föreligga. I 3 kap. 21 § rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521), där möjligheten för Systembolaget AB att anföra hinder för anskaffande först infördes, fanns dock en hänvisning till en paragraf enligt vilken Systembolaget AB var skyldigt att vid avtal med leverantörer verka för att reklam för rusdrycker och därmed jämförlig verksamhet bedrevs på ett sätt så att det inte stod i strid med syftet att all försäljning

skulle ordnas och handhas på ett sådant sätt att där uppkom så ringa skada som möjligt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i dagens lagstiftning och det är inte heller lämpligt att Systembolaget AB har ett tillsynsansvar avseende reklam för alkoholdrycker.

Regeringen har gjorts uppmärksam på att stadgandet numera därför saknar funktion och rentav kan verka förvirrande eller leda till tolknings-svårigheter. Lagtexten bör till följd därav ändras så att Systembolaget AB:s skyldighet att anskaffa drycker åt en beställare klargörs på ett tydligare sätt. Detta medför inte någon inverkan på Systembolaget AB:s möjligheter att begära förskottsbetalning eller ställande av säkerhet för betalning för de drycker som anskaffas på detta sätt. Inte heller medför det några konsekvenser i de fall det föreligger ett rent faktiskt hinder som inte kan hänföras till Systembolaget AB mot anskaffandet, t.ex. att varan är slut hos leverantören eller att leverantören vägrar leverera den mängd av varan som beställaren begärt. Motsvarande gäller om lagliga hinder ställs upp mot anskaffning eller försäljning, se t.ex. 16 § livsmedelslagen (1971:511).

8 Alkoholskatter

8.1 Bakgrund

Alkoholskatter i grannländerna

I oktober 2003 sänkte Danmark skatten på spritdrycker med cirka 45 procent för att hindra ökad privatimport från Tyskland i och med att införselkvoterna på spritdrycker avskaffades vid årsskiftet. Skatten sänktes från ett belopp motsvarande 137 svenska kronor per liter 40-procentig spritdryck till 74 kronor, att jämföra med den svenska skatten på 200 kronor per liter på sådan dryck.

Sveriges undantag från de allmänna EG-reglerna för privatinförsel av alkoholdrycker upphörde den 1 januari 2004. Undantagets upphörande medför att de alkoholdrycker som en person har köpt i en annan medlemsstat, för sin eller sin familjs personliga bruk, och som personen själv transporterar till Sverige inte skall beskattas i Sverige. Däremot skall införsel för kommersiella ändamål beskattas i Sverige.

Den 1 mars 2004 sänkte Finland skatten på spritdrycker med 44 procent för att möta den väntade konkurrensen från Baltikum. Den tidigare spritskatten motsvarande 184 svenska kronor per liter 40-procentig spritdryck sänktes till 103 kronor. Skatterna på annan alkohol har också sänkts kraftigt. Skatten på vin sänktes med 10 procent, ölskatten sänktes med 32 procent och skatten på starkviner sänktes med 40 procent. Skatten har alltså sänkts mest på starkare drycker och minst på vin. I snitt har skatten på alkoholdrycker sänkts med 33 procent. Priset på en hel flaska Koskenkorva är nu 9 euro mot tidigare 14 euro.

I maj 2004 gick bl.a. Estland, Lettland, Litauen och Polen med i EU. De kan på grund av väldigt låga skatter konkurrera med spritdrycker som är hälften så dyra som de svenska. Alla fyra länderna har en spritskatt på under 40 kronor per liter 40-procentig sprit. Redan idag är färjetrafiken

mellan Sverige och de baltiska staterna relativt utbyggd, framför allt med Estland, och den kan förväntas byggas ut ytterligare under kommande år. Prop. 2003/04:161

Systembolagets försäljning

Systembolagets totala försäljning ökade under år 2003 med 2,7 procent jämfört med 2002 mätt i ren alkohol. I volym ökade försäljningen med 4,2 procent. Försäljningen minskade däremot i södra Sverige, särskilt under slutet av året. Försäljningen av spritdrycker minskade med 5 procent under år 2003 i hela landet, vilket förstärker den utveckling som varit sedan 2000. Systembolagets omsättning uppgick till 19,0 miljarder kronor under år 2003. Det innebär en ökning med 0,9 procent.

Tabell 1. Systembolagets försäljning, tusen liter

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------|--------|---------|---------|---------|
| Sprit | 23 401 | 23 397 | 23 307 | 22 107 |
| Vin | 110791 | 118 487 | 130 865 | 136 358 |
| Öl | 142359 | 156 010 | 170 448 | 179 125 |
| Ren alkohol | 31 677 | 33 596 | 36 380 | 37 354 |

Källa: Systembolaget

I södra Sverige minskade Systembolagets försäljning av spritdrycker mer än i riket som helhet. I södra Sverige minskade försäljningen med 8,7 procent. Förändringen var särskilt stor i Skåne län. Där minskade Systembolagets försäljning med 9,8 procent. Försäljningen av vin och öl har däremot ökat i dessa områden.

Under de fyra första månaderna 2004 har Systembolagets totala försäljning minskat i hela landet med sammantaget 2,9 procent mätt i ren alkohol. Under april månad 2004 minskade den totala försäljningen i hela landet kraftigt med sammanlagt 7,8 procent ren alkohol. Spritförsäljningen minskade med 18,3 procent, vin med 4,9 procent, starköl med 4,9 procent. I södra Sverige minskade försäljningen av sprit med 22,3 procent, vin med 4,5 procent och ölförsäljningen med 5,6 procent.

Privatinförsel

Privatinförseln fortsätter att öka enligt statistik från Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet¹. Ökningen omfattar samtliga alkoholdrycker och motsvarar skatteintäkter på omkring 4,7 miljarder kronor. Privatinförsel av sprit ökade med hela 42 procent under år 2003. Motsvarande ökning för vin och öl är 11 respektive 14 procent. Under september och oktober månad 2003 översteg för första gången införseln av spritdrycker Systembolagets försäljning av spritdrycker.

Enligt de regler som allmänt gäller inom EU skall privata inköp av alkohol beskattas i inköpslandet. Kommersiell handel med dessa varor skall beskattas i den medlemsstat där varorna slutligen konsumeras. En

¹ SoRAD har av regeringen fått i uppdrag att följa alkoholkonsumtionen i Sverige och hur den förändras månad för månad.

privatperson har således rätt att ta med sig alkoholdrycker, avsedda för eget bruk, inköpta i en annan medlemsstat utan att någon ytterligare punktskatt tas ut i hemlandet. Om varorna tas in för kommersiella ändamål i hemlandet skall däremot punktskatt alltid betalas där.

För att avgöra om det är fråga om införsel för kommersiella ändamål skall enligt gällande EG-direktiv bl.a. mängden varor beaktas. Medlemsstaterna får använda sig av indikativa nivåer uteslutande till ledning för bedömningen av om varorna är avsedda för kommersiella ändamål. De indikativa nivåerna beträffande alkoholvaror får då inte sättas lägre än 10 liter spritdrycker, 20 liter mellanklassprodukter, 90 liter vin (varav högst 60 liter mousserande) och 110 liter öl.

De indikativa nivåerna är inga tillåtna kvoter för privatinförsel utan ett hjälpmedel till ledning för att avgöra om införseln är privat eller kommersiell och därmed i vilken medlemsstat beskattningen skall ske. Det innebär att om en tullmyndighet fastställer att införsel av mindre kvantiteter är avsedd för kommersiella ändamål skall beskattning ske i införsellandet. Är införseln avsedd för privat bruk skall varorna inte beskattas i hemlandet utan endast i inköpslandet.

Tabell 2. Privat införsel, tusen liter

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Sprit | 11 546 | 12 780 | 13 090 | 18 580 |
| Vin | 29 916 | 30 910 | 34 890 | 38 730 |
| Öl | 49 447 | 63 460 | 64 780 | 74 920 |
| Ren alkohol | 11 921 | 12 800 | 13 620 | 16 640 |

Källa: SoRAD

De slopade införselkvoterna samt utvidgningen av EU kommer med all sannolikhet att leda till ökad privatinförsel av alkohol. Hur stor denna ökning blir är svårt att uppskatta.

Skatteintäkter

Skatteintäkterna från alkohol kommer främst från Systembolagets försäljning. Försäljning på restauranger står endast för en liten del. De totala skatteintäkterna minskade under år 2003 med 2,5 procent, trots att Systembolagets försäljning i ren alkohol ökade under året. En förklaring till detta samband är att samtidigt som försäljningen av vin och öl fortsätter att öka minskar försäljningen av spritdrycker som i sin tur inbringar mest skatteintäkter jämfört med andra alkoholvaror.

Tabell 3. Skatteintäkter 2000–2003, mnkr

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Sprit | 4 892 | 4 874 | 5 060 | 4 707 | 3 893 |
| Vin | 3 444 | 3 597 | 3 346 | 3 304 | 3 642 |
| Öl | 2 355 | 2 384 | 2 609 | 2 603 | 2 680 |
| Mellanklassprodukter | 124 | 132 | 164 | 282 | 183 |
| Summa | 10 814 | 10 987 | 11 178 | 10 896 | 10 399 |

Källa: Särskilda Skattekontoret, SSK

Intäkterna från enbart spritdrycker minskade med 7 procent år 2003 jämfört med året innan medan intäkterna från vin och öl är i stort sett oförändrade. Under år 2004 förväntas intäkterna från spritdrycker minska ytterligare i takt med ökad privatinförsl från grannländerna. Intäkter från vin och öl förväntas däremot öka något.

8.2 Effekter av förändrad alkoholskatt i Sverige

Regeringens bedömning: Alkoholskatten som ett alkoholpolitiskt redskap kommer att analyseras i budgetpropositionen för 2005.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har under en relativt kort period påverkats av händelser som medför lägre pris på alkoholdrycker i vår närmaste omvärld och ökad tillgänglighet av alkoholdrycker inom landet. I oktober 2003 sänkte som tidigare nämnts Danmark skatten på spritdrycker med 45 procent. I januari 2004 upphörde Sveriges, Danmarks och Finlands införselundantag. Den 1 mars 2004 sänkte Finland skatten på spritdrycker med 44 procent. I maj 2004 gick bl.a. Estland, Lettland, Litauen och Polen med i EU. Dessa länder kan på grund av väldigt låga skatter konkurrera med alkoholdrycker till priser som ligger på en nivå av mindre än hälften av den i Sverige.

Vid oförändrade skatter i Sverige beräknas dessa förändringar medföra kraftigt ökad privatinförsl av spritdrycker och en betydande nedgång i Systembolagets försäljning. Vid en priskänslighet för spritdrycker på -0,9 beräknas de höjda införselkvoterna i Sverige samt skattesänkningarna i Danmark och Finland medföra en ökad införsel som uppgår till 1 377 tusen liter ren alkohol. Under antagandet att ökningen av privatinförsl till 70 procent ersätter inhemsk konsumtion, dvs. den mängd som annars hade köpts på Systembolaget, kommer den inhemska konsumtionen att minska med 70 procent av ökningen av privatinförsl, eller 964 tusen liter ren alkohol. Detta innebär samtidigt att 30 procent av ökningen av privatinförsl motsvaras av ökad total konsumtion. Ökningen av den totala konsumtionen beror på att priset på spritkonsumtionen blir lägre genomsnittligt sett. Denna nedgång i den inhemska försäljningen medför att statens intäkter av spritskatten minskar med drygt 600 miljoner kronor, en effekt som inkluderar även mervärdesskatt.

En del av det skattebortfall som förändringarna i omvärlden ger upphov till skulle kunna motverkas genom en sänkning av spritskatten i Sverige. En sänkning av skatten skulle kunna reducera de ekonomiska fördelarna av att handla spritdrycker i närliggande länder som Tyskland, Danmark och Finland. Skattesatsen för spritdrycker i Sverige är idag 501,41 kronor för en liter ren alkohol. Motsvarande skatt i Tyskland, Danmark och Finland är 119 kronor, 184 kronor respektive 257 kronor.

Utifrån ett renodlat fiskalt perspektiv på alkoholskatten kan det således finnas skäl att sänka skatten på spritdrycker. En rätt avvägd sänkning av spritskatten skulle eventuellt kunna göra det möjligt för Systembolaget att återta marknadsandelar och därmed stärka Systembolagets funktion i den svenska alkoholpolitiken. Samtidigt skulle en sänkning av skatten på spritdrycker bidra till en ytterligare ökning av den totala alkohol-

konsumtionen och därmed skadorna. Effekten av ökningen av den totala alkoholkonsumtionen måste vägas in i bedömningen av alkoholskatten.

Oavsett om skatten på spritdrycker sänks eller inte kommer förändringen i vår omvärld i form av slopat införselundantag, sänkta skatter i grannländerna och EU-utvidgningen medföra att den totala alkoholkonsumtionen i Sverige ökar. En skattesänkning i Sverige skulle dock bidra till att påskynda en utveckling mot högre total konsumtion men den långsiktiga effekten på totalkonsumtionen är svårbedömd. Mot bakgrund av de effekter som Finland nu erfar av sänkningen av alkoholskatter är regeringens bedömning att man bör avvakta med att fatta beslut om alkoholskatterna. Konsekvenserna av ett allt för snabbt beslut om skattesänkningar kan få dramatiska folkhälsokonsekvenser. Regeringen kommer därför att i budgetpropositionen för 2005 att analysera alkoholskatterna och bedöma läget utifrån erfarenheter i omvärlden.

9 Alkohol och trafik

9.1 Utredning om rattfylleri och sjöfylleri

Sammanfattning: Polisens arbete med kontroll av trafiknykterhet är viktigt och har förbättrats på senare år. Den utvecklingen skall fortsätta. Regeringen har tillsatt en utredare som skall göra en utvärdering och översyn av rattfyllerilagstiftningen, påföljdsfrågor som har anknytning till rattfylleribrott samt vissa andra frågor som har betydelse vid utredning och lagföring av rattfylleribrottslighet. Även sjöfyllerilagstiftningen skall ses över.

Inledning

I den nationella handlingsplan som riksdagen beslutade om den 21 februari 2001 (prop. 2000/01:20, bet. 2000/01:SoU8, rskr. 2000/01:144) nämns som ett särskilt prioriterat delmål att alkohol inte skall förekomma i trafiken och att insatserna för att reducera de alkoholrelaterade olyckorna i trafiken och minska antalet rattfylleribrott behöver förstärkas. Vidare nämns också att åtgärder behöver vidtas för att minska sjöfylleriet.

Rattfylleriet utgör i dag en av de största riskfaktorerna i trafiken och ett av de största hindren för att uppnå den av riksdagen antagna nollvisionen.

Strafflagstiftningen är en viktig del av samhällets åtgärder för att minska rattnykterheten. Regeringen har därför tillsatt en utredare som skall göra en utvärdering och översyn av rattfyllerilagstiftningen, sådana påföljdsfrågor som har anknytning till rattfylleribrottet samt vissa andra frågor som har betydelse vid utredning och lagföring av rattfylleribrottslighet. Uppdraget omfattar även en fortsättning av arbetet med att se över sjöfyllerilagstiftningen (Rattfylleri och sjöfylleri, dir. 2003:174).

Uppdraget skall slutredovisas senast den 16 december 2005. Vissa frågor kan, om utredaren bedömer det lämpligt, särredovisas i ett delbetänkande senast den 17 december 2004. Prop. 2003/04:161

Bakgrund till utredningen

I direktiven till utredningen tecknas en bakgrund till detta nya utredningsuppdrag. Under 1990-talet har det skett en mängd förändringar gällande både rattfyllerilagstiftningen och påföljdssystemet. Promillegränserna har sänkts och en nollgräns har införts för narkotika i trafiken. Straffmaximum för brotten vållande till annans död och vållande till kroppsskada och sjukdom har skärpts. Att gärningsmannen har framfört ett fordon i berusat tillstånd utgör numera en omständighet som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är att anse som grovt. Under det senaste decenniet har påföljdssystemet utvecklats och reformerats. Genom olika lagändringar har det införts flera alternativ till främst kortare fängelsestraff och verkställighet av kortare fängelsestraff. När det gäller sjöfylleri har det införts en promillegräns för grovt sjöfylleri.

Frågan huruvida rattfylleribrottsligheten har ökat tas också upp i direktiven. Flera faktorer har betydelse vid bedömningen av om rattfylleribrottslighetens utveckling, bland annat antalet anmälda rattfylleribrott och andelen alkoholpåverkade förare vid dödsolyckor. I direktiven konstaterar regeringen att det finns anledning att befara att det under senare år har skett en faktisk ökning av rattfylleribrottsligheten, även med beaktande av de osäkerhetsfaktorer och felkällor som kan föreligga när man skall dra slutsatser utifrån de statistiska uppgifterna.

Påföljdsval och straffverkställighet

Enligt direktiven skall utredaren utvärdera de reformer som vidtagits i fråga om rattfylleribrottet och påföljdssystemet under 1990-talet och särskilt analysera hur bestämmelser om påföljdsval och frågor om vårdbehov har tillämpats och behandlats. Regeringen konstaterar att det finns behov av att göra en sådan utvärdering, bl.a. för att man skall kunna se hur de olika påföljds- och verkställighetsalternativen har tillgodosett de krav som rattfylleribrottet ställer på påföljdssystemet.

En betydande andel av de personer som gör sig skyldiga till rattfylleri har alkoholproblem och är i behov av någon form av insatser som kan förändra deras alkoholbeteende. Mot bakgrund av detta pekar regeringen i direktiven på vikten av att den tilltalades missbruksproblem kommer fram under domstolsprocessen och att därefter individuella insatser kan komma till stånd för att hindra återfall i rattfylleri. Enligt vad som framförs i direktiven finns det skäl att överväga om inte vård och andra insatser för att påverka den dömda på något sätt skall bli ett obligatoriskt inslag i verkställigheten, oavsett vilken påföljd som väljs för grovt rattfylleri. Det kan enligt direktiven heller inte uteslutas att instrumenten för att identifiera vårdbehov och utforma adekvata påföljdsförslag inom ramen för lagföringen av grova rattfylleribrott bör förstärkas.

Verkställigheten av en påföljd sker ofta flera månader efter brottet. Genom den s.k. Skellefteåmodellen har rutiner utvecklats som gör det

möjligt att sätta in vårdinsatser i ett betydligt tidigare skede. Modellen prövas nu som en försöksverksamhet i bl.a. Stockholms län. Av intresse är att vårdinsatserna även träffar personer som framfört fordon med alkoholhalt under gränsen för grovt rattfylleri. Enligt direktiven skall dessa projekt belysas.

Ytterligare en fråga som enligt direktiven bör bli föremål för utvärdering är drograttfylleribestämmelserna. Den 1 juli 1999 infördes en nollgräns för narkotika i trafiken. I direktiven konstateras att andelen anmälda rattfylleribrott som utgörs av drograttfylleri har ökat markant sedan dess. Enligt vad regeringen anför i direktiven finns det anledning att göra en första utvärdering av denna lagstiftningsreform.

Trafiksäkerhet

Av uppdraget framgår vidare att utredaren skall utvärdera lagstiftningsreformernas effekt på trafiksäkerhetsområdet. Bakgrunden till detta är den befarade ökningen av rattfylleribrottsligheten.

Vållande till annans död och vållande till kroppsskada och sjukdom

Lagstiftningen om vållande till annans död och vållande till kroppsskada och sjukdom har skärpts. Utredaren skall enligt direktiven utvärdera hur dessa straffbestämmelser har tillämpats när brottet har begåtts i samband med rattfylleri. Bakgrunden till uppdraget i denna del är ett tillkännagivande från riksdagen att rattfylleriutredningen skulle omfatta denna fråga (bet. 2002/03:JuU10 och rskr. 2002/03:149).

Regeringen konstaterar i direktiven att det finns anledning att se mycket allvarligt på brott som innebär att någon som är påverkad av alkohol eller andra medel vid framförandet av motorfordon orsakar andra människors död, kroppsskada eller sjukdom. Enligt regeringens mening bör man därför utvärdera vilket genomslag den skärpta lagstiftningen på området har fått.

Brottsofferperspektivet

Genom direktiven får utredaren vidare i uppdrag att undersöka om det behövs ytterligare åtgärder för att stödja brottsoffer samt överväga på vilket sätt brottsoffrens erfarenheter kan tas till vara i arbetet mot rattfylleribrottsligheten. Regeringen konstaterar i direktiven att ett stort antal personer skadas och dödas varje år av rattfyllerister. Brottsoffrens intressen och perspektiv måste beaktas när samhället vidtar åtgärder mot rattfylleri. Det finns enligt direktiven anledning att nu överväga vad som ytterligare kan göras för att hjälpa och stödja dessa brottsoffer.

Ett sätt att lyfta fram brottsofferperspektivet kan vara att ta till vara drabbade personers erfarenheter i arbetet med att minska rattfylleribrottsligheten. Erfarenheter från projekt där sådant har prövats bör enligt direktiven studeras och utvärderas.

Utredaren skall enligt direktiven kartlägga frågan om s.k. eftersupning och bedöma om det finns behov av några lagstiftningsreformer eller andra åtgärder. Att förtära alkohol efter avslutad bilfärd är inte förbjudet. Enligt direktiven till utredningen kan emellertid falska påståenden om att förtäringen av alkoholen skedde efter det att bilfärden hade avslutats utgöra ett problem vid utredningar om misstänkta rattfylleribrott. Frågan om eftersupning, däribland huruvida alkoholförtäring efter bilfärdens avslutande bör kriminaliseras, har väckts vid flera tillfällen i riksdagen och har också varit föremål för behandling i tidigare utredningar. Enligt vad regeringen anför i direktiven bör man nu utreda om falska påståenden om eftersupning framförs ofta och om de i så fall utan svårigheter kan motbevisas. Beroende på utfallet av denna kartläggning kan det enligt direktiven finnas anledning att överväga såväl nya metoder för utredning och bevissäkring som en kriminalisering.

Vissa sekretessfrågor

Utredaren skall enligt uppdraget överväga om möjligheterna för polisen att ta och ta del av blodprov för att utreda misstänkta rattfylleribrott skall utvidgas. Enligt direktiven kan det gällande regelverket för att säkra bevisning om ett misstänkt rattfylleribrott vara svårt att tillämpa i vissa fall. Det gäller bl.a. när en förare har skadats i samband med en trafikolycka och polisen är förhindrad att själv säkra bevisning i form av alkoholutandningsprov eller blodprov. Sekretessregleringen kan då hindra polisen från att ta del av sådana blodprov som tas inom sjukvården. Vidare konstateras i direktiven att alla förare som skadats vid trafikolyckor inte blir föremål för blodprovstagning inom ramen för den vård som ges. Regeringen anför i direktiven att det finns anledning att överväga om möjligheterna att få fram bevis om alkoholpåverkan bör utvidgas i dessa avseenden. Det konstateras emellertid att de integritetsaspekter och de etiska aspekter som aktualiseras måste beaktas och värnas vid dessa överväganden.

Utredaren skall enligt uppdraget överväga ytterligare en fråga som har anknytning till sekretesslagstiftningen. I direktiven konstateras att hälso- och sjukvårdssekretessen kan förhindra personal att larma polis om den i en vårdssituation uppmärksammar att en berusad person avser att sätta sig i en bil och köra därifrån. Liknande problem kan enligt direktiven uppkomma inom socialtjänstens verksamhet. Enligt direktiven finns det anledning att överväga om det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse som gäller inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten och som tar sikte på förhindrande av förestående eller pågående rattfylleribrott.

Sjöfylleri

Slutligen skall utredaren överväga om en promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt bör införas, föreslå hur en sådan gräns i så fall skall utformas och avgränsas samt utifrån detta även ta ställning till och lämna förslag om polisens och Kustbevakningens möjligheter att ta rutin-

mässiga alkoholutandningsprov. Utredaren skall vidare överväga andra metoder för att förbättra sjösäkerheten genom att minska antalet alkoholrelaterade olyckor till sjöss. I direktiven konstateras att frågan om att införa en promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt har utretts tidigare. Den utredning som i april 2001 lämnade förslag på reglering bemöttes emellertid av allvarlig kritik och de förslag som där lämnades bedömdes inte utgöra någon framkomlig väg. Enligt vad regeringen anför i direktiven måste därför sjöfyllerilagstiftningen utredas ytterligare.

Polisens kontroll av trafiknykterhet

I polisens arbete med trafikövervakning ingår att kontrollera nykterheten hos dem som framför fordon på våra vägar. Genom det arbetet upptäcks och lagförs personer som kört bil med alkohol i kroppen. Dessutom verkar en sådan kontroll avhållande på dem som överväger att sätta sig i bilen efter att ha druckit alkohol. Troligen ökar den också sannolikheten för att människor i den påverkades omgivning försöker hindra denne att köra bil.

En följd av polisens insatser som inte skall underskattas har att göra med vården av alkoholmissbrukare. Den som kör bil i onyktert tillstånd har ofta alkoholproblem. Just i samband med att ha blivit stoppad av polis är han eller hon möjligen mer mottaglig för vård än annars och det tillfället bör utnyttjas.

Polisens arbete med trafiknykterhet kan ha alltså goda effekter både för trafiksäkerheten och för vården av alkoholmissbrukare. Regeringen har med tillfredsställelse noterat att polisens insatser mot onykterhet i trafiken har förbättrats på senare år. Den utvecklingen skall fortsätta.

9.2 Ökade möjligheter att förverka fordon vid trafikbrottslighet

Sammanfattning: En departementspromemoria med förslag till lagstiftning som ger ökade möjligheter att förverka fordon vid trafikbrottslighet har remitterats.

Enligt 7 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott får ett fordon som använts vid brott enligt den lagen förverkas, om det behövs för att förebygga fortsatt brottslighet och ett förverkande inte är oskäligt. Förverkande kan komma i fråga bland annat vid olovlig körning och rattfylleri.

På uppdrag av Justitiedepartementet har en översyn gjorts av denna reglering. Bakgrunden till översynen är vissa frågeställningar som har uppmärksamats vid tillämpningen av bestämmelsen. Utredaren har lämnat förslag till lagändringar som ger utvidgade möjligheter att förverka fordon i vissa fall. Syftet med förslagen är att förebygga trafikbrott och förbättra trafiksäkerheten. Enligt förslaget skall trafikfarliga fordon med låga värden i princip alltid förklaras förverkade om de har använts vid allvarliga trafikbrott. Fordonet skall också enligt förslaget kunna förverkas oavsett vem det tillhör. Förslagen, som presenterats i departe-

mentspromemorian *Effektiva regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet* (Ds 2004:24), har remitterats. Remisstiden går ut den 13 september 2004. Prop. 2003/04:161

9.3 Tillfälligt omhändertagande av egendom

Sammanfattning: Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen om att i polislagen (1984:387) införa bestämmelser som gör det möjligt för polisen att tillfälligt omhänderta egendom i syfte att förhindra trafiknykterhetsbrott.

Polisrättsutredningen föreslog i slutbetänkandet *Tvångsmedel* enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47) bl.a. att det i polislagen (1984:387) skulle införas en bestämmelse om tillfälligt omhändertagande av egendom i syfte att förhindra brott. Remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Under hösten 2003 har inom Justitiedepartementet utarbetats promemorian *Tillfälligt omhändertagande av egendom i syfte att förhindra trafiknykterhetsbrott* (Ju2003/9828/PO). Promemorian har varit föremål för remissbehandling. Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Regeringen har lagt fram förslag om nya bestämmelser i polislagen som innebär att polisen ges möjligheter att tillfälligt omhänderta egendom för att förhindra rattfylleribrott (prop. 2003/04:159).

Förslaget innebär att om det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att brott enligt 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott kommer att förövas, får en polisman, i syfte att förhindra brottet, tillfälligt omhänderta fordonsnycklar eller annat som behövs för brottet eller, om så krävs, fordonet. Omhändertagandet skall upphöra så snart det inte längre finns skäl för det och får inte vara längre än 24 timmar.

Vidare föreslås att egendom som inte hämtas ut när omhändertagandet har upphört skall tas om hand i enlighet med bestämmelserna i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Egendomen skall således kunna förstöras eller säljas för statens räkning.

Förslaget innebär att polisen ges en möjlighet att på ett enkelt sätt omedelbart kunna avvärja ett förestående trafiknykterhetsbrott. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att ge polisen ett uttryckligt lagstöd för att omhänderta fordonsnycklar. I undantagsfall kan det emellertid finnas situationer där det kan bli fråga om att omhänderta själva fordonet. Den föreslagna åtgärden syftar till att ge polisen ett enkelt och effektivt verktyg för att förhindra rattfylleri och därigenom allvarliga olyckor.

För att denna åtgärd skall bli effektiv krävs dock att polisen ges reella möjligheter att omhänderta egendomen om den inte överlämnas frivilligt. Regeringen föreslår därför att polisen ges möjlighet att kroppsvisitera den som kan komma att göra sig skyldig till rattfylleri och genomöka det fordon som kan komma till användning vid brottet i syfte att finna egendomen. Utgångspunkten bör emellertid alltid vara att försöka verkställa beslutet utan att dessa åtgärder används. I de fall åtgärderna ändå måste tillgripas, skall dessa genast avbrytas när föremålet påträffas.

Sammanfattning: I propositionen Fortsatt arbete för en säker vägtrafik (prop. 2003/04:160) föreslås att en särskild utredare bör tillsättas med uppdrag att utreda möjligheterna att införa krav på alkolås i alla nya bilar i Sverige senast år 2012. Utredaren bör även utreda vilka steg som kan tas för att öka användningen av och acceptansen för alkolås innan ett sådant krav införs. De frågor som bör utredas är bl.a. hur försöken med villkorlig körkortsåterkallelse skulle kunna utvidgas, möjligheterna att i ett tidigare skede införa krav på alkolås för vissa fordonskategorier och möjligheterna att använda alkolås som en del av rehabiliteringen av personer med alkoholrelaterade problem.

Eftersom en stor andel av de förare som orsakar allvarliga trafikolyckor är påverkade av alkohol eller andra droger finns en betydande trafiksäkerhetspotential i att förhindra körning under påverkan av droger. Begreppet rattfylleri inbegriper även andra droger och berusningsmedel än alkohol. Rattfylleri skulle kunna förhindras om alla fordon hade en lättanvänd teknisk utrustning, som hindrade att fordonet gick att starta om föraren var drogpåverkad. Regeringens ambition är att på lång sikt åstadkomma detta.

Enligt vad som framgår av propositionen Fortsatt arbete för en säker vägtrafik (prop. 2003/04:160) avser regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna att införa krav på alkolås i alla nya bilar i Sverige. Utredaren bör även utreda vilka steg som kan tas för att öka användningen av och acceptansen för alkolås innan ett sådant krav införs. De frågor som bör utredas är bl.a. hur försöken med villkorlig körkortsåterkallelse skulle kunna utvidgas, möjligheterna att i ett tidigare skede införa krav på alkolås i kombination med behandling eller rehabilitering av personer med alkoholrelaterade problem. Några av de frågor som bör utredas beskrivs utförligare nedan.

En utökning av försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse

Försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse har hittills visat goda resultat, även om rehabiliteringseffekten på lång sikt ännu inte kan utvärderas. En ökad användning av alkolås är önskvärd dels för dem som har gjort sig skyldiga till rattfylleri, dels för körkortsinnehavare med alkoholproblem och som är kända av sjukvården. För dem som kör rattfulla bör en skärpning av bestämmelserna för återkallelse av körkort övervägas, så att den som får sitt körkort återkallat på grund av rattfylleri endast kan få tillbaka rätten att köra på villkor att alkolås används.

Läkare har många kontakter med personer med alkoholproblem och som har körkort. Trots den i 10 kap. 2 § körkortslagen (1998:488) stadgade skyldigheten att anmäla dessa personer till länsstyrelsen är det få läkare som gör det. Anledningen till detta är bland annat att en anmälan anses äventyra relationen mellan patient och läkare. Enligt en enkätundersökning som Vägverket genomfört framgår att endast en av 1 000 patienter med diagnosen alkoholberoende anmäls till länsstyrelsen i enlighet med körkortslagen.

Det bör övervägas om försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse kan utvidgas så att även personer vars körkort återkallas på grund av alkoholism eller opålitlighet i nykterhetskänslighet kan gå in i försöksverksamheten, som en del av rehabiliteringen. Detta skulle också kunna leda till en högre benägenhet hos läkarna att anmäla patienter till länsstyrelsen om de visste att patienten hade möjlighet att ingå i försöksverksamheten.

I den utredning som regeringen avser att tillsätta bör mot denna bakgrund även frågan om en utvidgning av alkoholåsförsöken utredas.

Användning av alkoholåsförsök vid rehabilitering

Då det gäller vård och behandling av personer med missbruksproblem bör det övervägas om alkoholåsförsök kan användas som en del i rehabiliterings- och behandlingsprogram. För personer med alkoholproblem skulle detta kunna vara ytterligare ett incitament till att gå igenom en behandling och kunna ta sig ur sitt beroende och få stöd i att köra drogfri och nykter. Möjligheterna att använda alkoholåsförsök inom rehabiliteringen bör utredas inom ramen för den utredning som regeringen avser att tillsätta.

Utveckling av tekniken för alkoholåsförsök

Den typ av alkoholåsförsök som används i försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse är tekniskt komplicerat i och med de höga krav som finns på utrustningen. Det är viktigt att en snabb teknikutveckling mot mer användarvänliga alkoholåsförsök, som potentiellt kan finnas i alla bilar, kommer till stånd. För att ge tillverkarna möjligheter att utveckla nya tekniska lösningar bör kraven på alkoholåsförsök inte vara alltför specificerade. En möjlighet är att tillverkaren skall visa att utrustningen har en viss avsedd effekt, nämligen att förhindra rattfylleri. En utveckling av tekniken skulle troligen också leda till en snabbare ökning av alkoholåsförbrukningen inom företagets och myndigheternas kvalitetssäkringsarbete.

De specifikationer som finns i dag bygger alla på att mäta alkoholhalt, i utandningsluft. Detta är analogt med rattfyllerilagstiftningen där det är alkoholhalten som styr. Man kan dock tänka sig system i framtiden som i stället identifierar förarens nedsatta körförmåga – på grund av droger eller trötthet – vilket ju är det egentliga problemet. I en teknisk specifikation av alkoholåsförsök bör man därför undvika lösningar som hindrar utvecklingen av ny, potentiellt mer önskvärd teknik.

Vägverket bör ges i uppdrag att följa upp funktionaliteten hos och acceptansen för de befintliga tekniska utrustningar som finns. Uppföljningarna bör kompletteras med utökade forskningsinsatser om system för förhindrande av nedsatt körförmåga och olämpliga förarbeteenden i de fordonstekniska forskningsprogrammen. Kontakterna och arbetet för en bredare internationell utveckling av tekniska lösningar för kontroll av föraren, inklusive alkoholåsförsök, inom EU bör utvecklas. Regeringen kommer även att inom EU arbeta för ett införande av krav på alkoholåsförsök i bussar i gränsöverskridande trafik.

Som ett första steg i införandet av krav på alkohol i alla nya bilar bör alkohol kunna införas för vissa fordonskategorier. Den utredare som regeringen avser att tillsätta bör därför utreda möjligheterna att införa krav på alkohol för kvalitetssäkring av fordon i tung trafik samt fordon som används för skolskjutsning. En möjlighet att uppnå detta är att ställa ett högre krav på att arbetsgivaren tar ansvar för att transportererna sker med nyktra förare.

Användning av alkohol inom arbetsmiljöarbetet

Inom arbetsmiljöarbetet är en arbetsgivare skyldig att göra vissa insatser när det gäller rehabilitering av personer med alkoholproblem. Även här skulle en utvidgad användning av alkohol i kombination med andra insatser kunna ge arbetsgivaren ökade möjligheter till ett bra rehabiliteringsresultat och individen ökade incitament att komma ur sina problem och klara sitt arbete.

9.5 Unga förare i trafiken

Sammanfattning: Mot bakgrund av unga förares olycksrisker och det faktum att alkohol och droger ofta är bidragande orsaker till ungas trafikolyckor överväger regeringen enligt propositionen Fortsatt arbete för en säker vägtrafik (prop. 2003/04:160), att utveckla dagens riskutbildning så att den förutom riskerna med körning på halt underlag även innefattar alkohol och droger i trafiken. Dessutom föreslås införandet av en obligatorisk utbildning för handledare och elev vid privat övningskörning.

Unga förare, och då framför allt unga män, är överrepresenterade när det gäller döda och svårt skadade i trafikolyckor. Den relativa dödsrisken för en 18–19-åring i trafiken är 3,4 gånger så stor som för 25–64-åringar. Unga förare är oftare inblandade i vissa slag av skadehändelser som singelolyckor och olyckor där de förlorat kontrollen över bilen. Olyckor med anledning av hög fart, alkoholpåverkan och trötthet samt skadehändelser under kvällar och helger är också mer vanliga bland unga förare än hos den genomsnittliga föraren. Den höga skadefrekvensen kan enligt kunskapssammanställningen delvis anses bero på bristande kunskap, insikt, riskmedvetenhet och erfarenhet av bilkörning och delvis på åldersrelaterade faktorer som livsstil, kamratgrupp och mognadsgrad. Ungas användning av alkohol och droger ökar också och detta kan påverka andelen unga som kör rattfulla.

Antalet unga körkortsinnehavare har minskat ända sedan 1980-talet. Bara under perioden 1995–2002 har antalet 18–24-åringar med körkort minskat från 511 000 till 412 000. Trots att färre unga tar körkort orsakar unga, nyblivna förare allt fler olyckor. För att vända denna negativa trend krävs att blivande körkortstagare på ett bättre sätt kan få hjälp att utveckla de attityder, kunskaper och färdigheter som behövs för att undvika risker i trafiken.

I fortsatt arbete för en säker vägtrafik (prop. 2003/04:160) föreslår regeringen vissa ändringar av kraven för handledare. Bland annat föreslås införandet av en obligatorisk utbildning för handledare och elev vid privat övningskörning.

Handledaren har en viktig roll i den svenska körkortsutbildningen när det gäller att vidarebefordra en hänsynsfull körstil och bra attityder till riskbeteenden. Framför allt gäller detta företeelser som orsakar eller bidrar till olyckor såsom alltför höga hastigheter, dålig bältesanvändning och användning av alkohol och droger vid körning. Stödet till handledaren bör därför utvecklas för att uppnå en bättre förarutbildning och därmed högre säkerhet under och efter körkortsutbildningen. Den föreslagna utbildningen är på ca 3 timmar och skall dels ge möjligheter till ett bra upplägg av körkortsutbildningen och en bättre medvetenhet om vad som krävs av en körkortsinnehavare, dels ge en kort information om riskbeteenden i trafiken såsom körning då man är trött eller då man har använt alkohol eller andra droger.

För närvarande måste över hälften av dem som kör upp privat göra om provet. Det innebär kostnader för omprov och oftast för kompletterande övningskörning. Med ett bättre upplägg av utbildningen kan de blivande körkortstagarna troligen komma till uppkörningen bättre förberedda och därmed klara körkortsprovet vid första försöket i högre utsträckning än i dag. Det blir då också lättare att överblicka kostnaderna för körkortet.

I den nämnda propositionen föreslås också att kraven på handledaren förändras. Enligt förslaget skall det nuvarande kravet på obrutet körkortsinnehav i fem år ändras så att det i fortsättningen skall krävas fem års sammanlagt körkortsinnehav under de senaste tio åren. Samtidigt kan i vissa fall en tidigare körkortsåterkallelse för vissa mer allvarliga trafikförseelser, bl.a. rattonykterhetsbrott, förhindra att en person godkänns som handledare.

Mot bakgrund av unga förares olycksrisker och det faktum att alkohol och droger ofta är bidragande orsaker till ungas trafikolyckor överväger regeringen enligt propositionen att utveckla dagens riskutbildning så att den förutom riskerna med körning på halt underlag även innefattar andra riskfaktorer såsom trötthet och användande av alkohol och droger i trafiken.

10 Illegal alkoholhantering

10.1 Utredning om utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol

Sammanfattning: En särskild utredare har tillkallats med uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framför allt södra Sverige för att senast den 15 augusti 2004 föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel skapar.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol

(dir. 2004:3). Utredaren (S 2004:01) skall närmare kartlägga och beskriva utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna framför allt i södra Sverige. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt hur nya distributions- och konsumtionsmönster påverkar inköps- och dryckesvanor framför allt hos ungdomar. Vidare skall utredaren samla erfarenheter från myndigheter och kommuner om vidtagna åtgärder för att motverka lagning och annan otillåten försäljning av alkohol. Dessutom skall utredaren göra en beskrivning av regelverk och berörda myndigheters roll på alkoholområdet. Utredaren skall också beskriva om en ökad alkoholinförsel kan ha lett till förändringar i brottsutvecklingen, t.ex. i fråga om alkoholrelaterad våldsbrottslighet och rattfylleribrott. Utredaren skall även uppmärksamma effekterna för näringslivet och för konkurrensförhållandena på marknaden. Utredaren skall ta de kontakter som behövs med berörda myndigheter som exempelvis tull-, polis- och åklagarmyndigheter, Konkurrensverket, kommunernas socialtjänst, hälso- och sjukvården i regionen samt bransch- och intresseorganisationer. Utredaren skall också samverka med Alkoholkommittén (S 2001:02) och samråda med Naturvårdsverket. Utredaren skall även ta kontakt med de forskningsinstitutioner som bedriver forskning med anknytning till uppdraget. Utifrån det underlag som tas fram skall utredaren lämna förslag till de åtgärder och eventuella lagförslag som behövs för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 augusti 2004.

10.2 Översyn av straffbestämmelserna rörande illegal alkoholförsäljning

Regeringens bedömning: En översyn bör göras av straffbestämmelserna i 10 kap. alkohollagen (1994:1738).

Skälen för regeringens bedömning: I och med att gränshandeln och införselkvoterna av alkohol har ökat har, framför allt av polisen i södra Sverige, påtalats en ökad vidareförsäljning av alkoholdrycker. Detta gäller inte minst försäljning till ungdomar. Vidareförsäljning av alkohol från bl.a. butiker uppges från polisiärt håll som alltmer vanligt förekommande i framför allt Skåne.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller annars rätt till det döms enligt alkohollagen (1994:1738) för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utgjort led i en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdom. Den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år.

Straffbestämmelserna bör vara utformade på ett adekvat sätt för att träffa de straffvärda och samhällsfarliga beteenden som kan inbegripas i den olagliga hanteringen av alkohol. Straffsatserna bör återspegla brottets allvar och möjliggöra en nyanserad straffmätning i varje enskilt fall.

Straffsatserna bör också stå i ett väl avvägt förhållande till straffsatserna för andra brottstyper. Som återges ovan finns det indikationer på att brottsligheten, när det gäller olovlig försäljning av alkohol till främst ungdomar, har blivit mer utbredd och antagit mer elakartade former. Om man kan konstatera en sådan utveckling kan det finnas anledning att överväga behovet att skärpa strafflagstiftningen.

Regeringen avser att initiera en översyn av straffbestämmelserna i alkohollagen utifrån dessa utgångspunkter. Om utvecklingen av brottsligheten påkallar det, kan det finnas anledning att se över lagstiftningen. Vad som kan bli aktuellt att överväga är för det första huruvida straffbestämmelserna är adekvat utformade och fångar in alla straffvärda förfaranden. Därtill bör överväganden göras om det finns skäl att i något avseende skärpa straffen. Dessutom bör beaktas de förslag som Utredningen när det gäller införsel och försäljning av alkohol kan komma att föreslå i den här frågan, jfr avsnitt 10.1.

10.3 Polisens insatser mot alkoholrelaterade brott

Sammanfattning: Regeringen har givit Rikspolisstyrelsen och Tullverket i uppdrag att intensifiera åtgärderna mot alkoholrelaterad brottslighet. Uppdraget består av två delar, en kriminalunderrättelsebaserad kartläggning av den alkoholrelaterade brottsligheten som skall redovisas den 1 december 2004, och en handlingsplan med förslag till åtgärder för att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten. Handlingsplanen skall redovisas den 1 mars 2005.

Alkoholen har en avgörande betydelse för kriminalpolitiken genom det starka sambandet mellan alkoholkonsumtion och framför allt våldsbrott, rattfylleri, skadegörelse och ordningsstörningar. När det gäller t.ex. misshandelsbrott antas det att 70–80 procent av gärningsmännen och ungefär hälften av offren är alkoholpåverkade. Också det dokumenterade sambandet mellan alkoholbruk och andra brott är mycket starkt. Detsamma gäller för olycksfall i trafiken. Den ökade alkoholkonsumtionen får alltså stora konsekvenser för polisens arbete och polisen måste därför öka sin uppmärksamhet på den alkoholrelaterade brottsligheten.

Polisen skall arbeta problemorienterat. Det betyder att polismyndigheterna med utgångspunkt i de lokala förhållandena skall ta fram strategier för sitt arbete med bekämpningen av de alkoholrelaterade brotten. Genom sin roll och förankring i lokalsamhället får polisen ofta på ett tidigt stadium kunskaper om svåra missbruksproblem och följdverkningar av dessa. Det ger förutsättningar för att arbeta förebyggande, inte minst mot våld i nära relationer.

Rätten att känna sig trygg där man bor och att inte tvingas avstå från att vistas ute av rädsla för brott eller ordningsstörningar är en viktig del av välfärden. Ingen skall heller av dessa skäl behöva oroa sig för sina barn och ungdomar när dessa går ut på kvällarna. Det betyder att ingripanden mot försäljning och konsumtion av alkohol som ökar brottsligheten och medför ordningsproblem skall förstärkas ytterligare. På många håll innebär det att kontrollen av utskänkningsställen och försäljningsställen skall öka och att nykterhetskontrollerna i trafiken skall intensifie-

ras. Smuggling och olaglig sprittillverkning skall bekämpas och svart-spritsförsäljning till ungdomar och andra måste motverkas aktivt. Våld och bråk i krogmiljön är också ett område som kräver intensifierade åtgärder.

I delar av Sverige har den illegala införseln och försäljningen av sprit och öl ökat dramatiskt, bl.a. som en följd av de kontrollsvårigheter som följer av de sedan årsskiftet mycket liberala reglerna för privatimport av alkohol. Att motverka den utvecklingen är en viktig uppgift för polismyndigheterna och Tullverket.

För att bryta utvecklingen mot en ökning av den alkoholrelaterade brottsligheten krävs en mobilisering av samhällets samlade förmåga att ingripa. En sådan politik kräver att myndigheterna samarbetar och att möjligheterna till informationsutbyte mellan dem inte hindrar en sådan mobilisering. Ett exempel på sådant samarbete är Malmöpolisens insatser mot svartklubbar. Efter en omfattande kartläggning där inte mindre än 40 svartklubbar identifierats genomförde polisen nyligen, i nära samverkan med skattemyndigheten, brandmyndigheten, länsstyrelsen, kommunens miljö- och socialförvaltningar, ett omfattande tillslag mot ett antal av dessa. Det är ett bra exempel på hur våra myndigheter kan samarbeta.

I ett regeringsbeslut i maj 2004 har regeringen uppdragit åt Rikspolisstyrelsen och Tullverket att intensifiera åtgärderna mot alkoholrelaterad brottslighet. Polisen och Tullverket skall gemensamt göra en kriminalunderrättelsebaserad kartläggning av den alkoholrelaterade brottsligheten som skall redovisas den 1 december 2004. Kartläggningen skall följas upp med en handlingsplan med förslag till åtgärder för att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten. Handlingsplanen skall redovisas den 1 mars 2005.

10.4 Auktorisation av företag som tillhandahåller ordningsvakter eller entrévärdar

Sammanfattning: Regeringen remissbehandlar för närvarande ett förslag om att det skall inrättas en auktorisation av företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bemanna och bevaka in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten.

Ordningsproblemen vid vissa krogar och nattklubbar, framförallt i storstäderna och vissa stadskärnor, är betydande. Många serveringsställen har öppet mycket sent och framför allt i storstäderna är det vanligt att gäster får stå i kö utanför krogentrén i väntan på att bli insläppta. Klubbarna är i många fall skyldiga att anställa ordningsvakter som skall ha ansvar för ordningshållningen. Andra uppgifter som inte kräver ordningsvaktsförordnande, t.ex. att upprätthålla krav på klädsel eller ordna köer vid insläppet, kan skötas av någon annan person, t.ex. så kallade entrévärdar. Köbildningen leder inte sällan till bråk och i en del fall har mycket allvarliga händelser inträffat där ordningsvakter eller entrévärdar har utsatts för hämndaktioner.

I dag sköts ordningshållningen till en större del av ordningsvakter. Dessa räcker emellertid inte alltid till och entrévärdar anlitas som komplement. Det finns därför ett behov av att tydliggöra entrévärdsverksamhetens roll i rättsligt avseende. I Ds 2003:50 Ordningsvakter och väktare föreslås bl.a. att det skall inrättas en auktorisation av företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bemanna och bevaka in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol servas till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738).

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

10.5 Insatser mot alkohol i det brottsförebyggande arbetet

Sammanfattning: De lokala brottsförebyggande råden är en viktig arena för informationsutbyte och samarbete på alkoholområdet.

Lokala brottsförebyggande råd finns numera i nästan alla kommuner och i många stadsdelar i de tre storstadsområdena. I råden samarbetar vanligtvis företrädare för olika kommunala förvaltningar, polisen, ideella organisationer och näringslivet. De lokala brottsförebyggande råden har utomordentliga kunskaper om ordningsstörningar och andra förhållanden i området och kan därför vara en arena för informationsutbyte och samarbete på alkoholområdet. Ett sådant samarbete kan därför vara av stor betydelse för arbetet med serveringsstillstånd och för tillsynen av serveringslokaler och försäljningsställen.

10.6 Tullverkets insatser

Sammanfattning: En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och tillämpningen av lagen.

Tullverkets nuvarande uppgifter och befogenheter

Tullverkets uppgift är att säkerställa rätt uppbörd av tull, skatt och avgifter i utrikeshandeln på ett rättssäkert, ekonomiskt och effektivt sätt, samt att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförelsestrukturer efterlevs.

Tullverket skall prioritera insatser mot den storskaliga och organiserade smuglingen av narkotika, alkohol och tobak samtidigt som verksamheten skall verka preventivt.

EU-utvidgningen den 1 maj 2004 innebar för Sveriges del att gränsen mot bl.a. Estland, Lettland, Litauen och Polen blir inre gräns i stället för yttre, vilket medför tillämpning av en annan lagstiftning än nuvarande tulllagstiftning i samband med kontroll av punktskattpliktiga varor.

Införsel av alkohol till Sverige regleras i 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738). Huvudregeln är att det krävs tillstånd för att få föra in alkoholdrycker till Sverige. Ett av undantagen avser resande som är över

20 år och som tar med sig alkohol för sitt eller familjens eget bruk eller som gåva.

Vid yrkesmässiga transporter inom EU av t.ex. alkohol gäller på EGNivå Rådets direktiv (92/12/EEG) av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (cirkulationsdirektivet). Cirkulationsdirektivet styr över i vilket land varorna skall beskattas och under vilka förutsättningar punktskattepliktiga varor får förflyttas inom EU. I Sverige är Skatteverket den myndighet som beslutar om och uppbär punktskatter medan det är Tullverket som ansvarar för den fysiska kontrollverksamheten av punktskattepliktiga varor vid yrkesmässiga vägtransporter, vilket regleras i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter (LPK). I samband med att lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel upphörde att gälla vid utgången av 2003, har Tullverkets roll som uppbördsmyndighet beträffande punktskattepliktiga varor begränsats.

Resande från länder utanför EU får föra in begränsade mängder alkohol tull- och skattefritt (s.k. tax-free) enligt bestämmelserna i 3 kap. 4 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import mm. För införsel av beskattad alkohol från länder inom EU gäller skattefrihet för varor som inköpts i annat EU-land och medförs för eget eller familjens personliga bruk.

Om förutsättningarna i alkohollagen för att införa alkohol inte är uppfyllda, gäller en anmälningsplikt till Tullverket vid införseln. Det är fallet t.ex. om någon avser att ta med alkohol in i landet och

- saknar tillstånd enligt alkohollagen,
- inte är att anse som resande (t.ex. vid distansförsäljning via Internet m.m.),
- är resande men som medför alkohol inte bara för eget eller familjens bruk utan för annat ändamål.

Om man uppsåtligen eller av grov vårdslöshet inte anmäler införsel eller lämnar otillräckliga eller felaktiga uppgifter vid införsel så gör man sig skyldig till smuggling eller olovlig införsel enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

Från och med 1 januari 2003 har brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor införts i LPK. Detta brott tar sikte på den som vid yrkesmässiga transporter inte uppfyller de administrativa kraven på dokument m.m.

Tullverket har rätt att utföra kontroller i såväl resandetraffiken som den kommersiella varutrafiken för att kontrollera att privatpersoner och importerande eller exporterande företag fullgjort sina skyldigheter att anmäla varor och att lämna korrekt och tillräcklig information. Kontrollerna beträffande införsel från och utförsel till andra EU-länder sker med stöd av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). När det gäller import från och export till tredje land, t.ex. Norge, sker kontrollerna med stöd av 6 kap. tullagen (2000:1281).

Tullen får vid kontroll undersöka

- varor,
- transportmedel, containrar och andra utrymmen där varor kan förvaras,

- lokaler och områden där varor kan förvaras,
- resenärers bagage,
- postförsändelser, paket m.m., samt
- räkenskaper och andra handlingar.

Tullverket får också inhämta viss information från transportföretag.

Härutöver kan vissa kontroller göras med stöd av LPK. De kontrollerna får avse sådana transporter som är eller kan antas vara yrkesmässiga vägtransporter och postförsändelser, om det finns anledning anta att transporten eller försändelsen innehåller punktskattepliktiga varor.

Vid misstanke om brott får Tullverket ingripa med stöd av smugglingslagen. Enligt denna lag har Tullverket rätt att inleda förundersökning och tillgripa tvångsmedel antingen direkt med stöd av smugglingslagen eller med stöd av rättegångsbalkens regler. Vid misstanke om brott arbetar Tullverket med samma arbetsmetoder som polisen. Tullverket använder sig alltså av

- underrättelse- och spaningsverksamhet inklusive kontrollerade leveranser,
- kroppsvisitation och kroppsbesiktning,
- husrannsakan,
- telefonavlyssning,
- gripande,
- utredningsverksamhet, samt
- tullåklagarverksamhet.

Översyn av Tullverkets befogenheter

EU står inför omfattande förändringar som kommer att påverka medlemsstaternas tullmyndigheter i hög grad. Särskilt utvidgningen av unionen kommer att ändra förutsättningarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet. Många transporter från flera länder som i dag utgör tredje land kommer i stället att i varukontrollhänseende vara transporter över inre gräns. Ytterligare en stor del av varuflödet in i och ut ur Sverige kommer att vara EU-intern.

Samtidigt som den grundläggande principen om fri rörlighet för varor inom EU skall värnas måste Tullverket uppfylla de krav på kontroller som även fortsättningsvis kommer att ställas. Detta är en förutsättning för att den brottsbekämpande verksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Målsättningen måste givetvis vara att även fortsättningsvis bedriva en effektiv kamp mot brottsligheten, vare sig den yttrar sig i smuggling av narkotika, storskalig cigarrett- eller alkoholsmuggling eller annan smuggling.

I detta arbete är inregränslagen ett viktigt verktyg. Lagen tillkom kort efter det att Sverige blivit medlem i EU och är utformad med tanke på de förhållanden som rådde då. Det finns ett behov av att se över lagen i ljuset av de erfarenheter som gjorts under de år som Sverige nu varit medlem i EU. Till detta kommer det intresse som Europeiska kommissionen visat för Tullverkets kontroller vid inre gräns.

Vidare finns det skäl att i samband med översynen av lagen överväga om det behövs särskilda bestämmelser om en tulltjänstemans befogenhet att efterfråga resandes identitet och hur dessa bestämmelser skulle kunna

utformas så att de står i överensstämmelse med Schengenregelverket. Tullagstiftningen innehåller inte någon uttrycklig befogenhet för tulltjänstemän att begära att en resande identifierar sig vid en tullkontroll. Enligt Tullverkets bedömning medger de nuvarande bestämmelserna om rätt att begära att få se handlingar i t.ex. 6 § inregränslagen inte att en identitetskontroll kan utföras så snart tulltjänstemannen anser att det finns anledning anta att personen i fråga överträtt eller avser att överträda en tullbestämmelse.

Utredaren skall göra en översyn av inregränslagen och tillämpningen av densamma (dir. 2004:65). Utredaren skall bl.a. undersöka om det finns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna. En fråga som i detta sammanhang måste belysas är om den nuvarande begränsningen, som innebär att kontrollerna huvudsakligen endast kan utföras i det gränsnära området, är lämplig eller om tulltjänstemännen bör ha samma befogenheter över hela territoriet.

Vid översynen av lagen skall utredaren beakta den effekt utvidgningen av EU och andra förändringar av omvärlden kan antas få på Tullverkets kontrollverksamhet. Utredaren skall i samband härmed också överväga hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen på ett effektivt sätt delta i bekämpandet av smugglingen av sådana varor som nu omfattas av inregränslagen.

I samband med översynen av inregränslagen skall utredaren även överväga om det finns skäl att införa särskilda bestämmelser avseende en tulltjänstemans befogenhet att kontrollera resandes identitet.

Utredaren skall som ett led i översynen undersöka hur lagstiftningen på området ser ut i andra medlemsstater. Utredaren skall lämna de förslag till ändringar i inregränslagen och andra relevanta författningar som utredaren på grundval av sin översyn finner lämpliga. Utredaren är fri att även i övrigt lämna de förslag som befinns lämpliga utifrån utredningens resultat. Utredaren skall vidare göra en översyn av samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen. Utredaren skall härvid undersöka om det finns skäl att ändra formerna för samspelet och om så är fallet lämna förslag till sådana ändringar.

Utredningsuppdraget skall vara slutfört senast den 1 oktober 2005.

11 Förebyggande insatser, information och opinionsbildning

11.1 En ny nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador skall tas fram

Sammanfattning: Regeringen kommer under hösten 2004 att påbörja arbetet med en ny nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador.

För att motverka negativa effekter på folkhälsan av förändringarna i vår omvärld beslutade riksdagen den 21 februari 2001 om en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador (prop. 2000/01:20, bet.

2000/01:SoU8, rskr. 2000/01:144). I handlingsplanen redovisas ett antal områden där insatser behöver genomföras och förstärkas fram till och med år 2005. Syftet med handlingsplanen är att lägga fast grundvalarna för en alkoholpolitik som leder till minskad alkoholkonsumtion och begränsar alkoholskadorna.

Huvudinriktningen för alkoholpolitiken är enligt handlingsplanen att stimulera utvecklingen av målinriktade och samordnade förebyggande insatser på kommunal nivå. Förstärkta åtgärder behövs dessutom i form av särskilt stöd för riskgrupper och individer med riskbeteende, vård och behandling, opinionsbildning och information, begränsning av tillgången på och marknadsföringen av alkoholdrycker, kompetensutveckling, uppföljning av konsumtions- och skadeutvecklingen samt alkohol- och preventionsforskning. Förstärkta åtgärder behövs också för att utveckla samarbetet på europeisk och internationell nivå.

För genomförandet av handlingsplanen har sammanlagt 680 miljoner kronor avsatts under perioden 2001 t.o.m. 2004 (prop. 2003/04:1). Av dessa har huvuddelen, ca 435 miljoner kronor, gått via länsstyrelserna för att utveckla kommunernas lokala alkoholförebyggande arbete. Resterade medel har bl.a. gått till externa stöd till frivilligorganisationernas verksamhet, kompetensutveckling, förstärkt alkoholforskning och nationell information och opinionsbildning. En särskild kommitté – Alkoholkommittén (S 2001:02, dir. 2001:22) – har tillsatts med uppgift att samordna insatserna på nationell nivå och i samspel med kommunerna och landstingen stimulera insatserna på regional och lokal nivå. Kommittén har också fått i uppdrag att svara för information och opinionsbildning nationellt och att genomföra seminarier, konferensserier etc. som syftar till att förankra innehållet i planen och stimulera utvecklingen av olika förebyggande verksamheter såväl lokalt som regionalt.

Arbetet med att förverkliga handlingsplanens intentioner har nu pågått i snart tre år. Insatserna är av långsiktig karaktär där stora ansträngningar nu görs för att utveckla kompetens, metoder och verksamheter på framför allt lokal och regional nivå. Hittills har ca 290 lokala och regionala samordnare av det alkohol- och drogförebyggande arbetet anställts runt om i landets kommuner och landsting med hjälp av de statliga bidragen.

Statens folkhälsoinstitut har fått regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera insatserna i enlighet med den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador. Institutet presenterar också årligen en rapport om länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt alkohollagen samt om kommunernas alkohol- och drogförebyggande arbete.

Arbetet med att ta fram en ny nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador för perioden efter 2005 kommer att påbörjas under hösten för att presenteras för riksdagen under 2005. Fördelarna med att slå ihop alkohol- och narkotikahandlingsplanerna skall även prövas.

11.2 Alkoholkommitténs insatser kommer att intensifieras

Sammanfattning: Alkoholkommitténs insatser när det gäller information, opinionsbildning och lokalt förebyggande arbete kommer att intensifieras framöver.

Den 15 mars 2001 tillsatte regeringen en särskild kommitté med uppdrag att samordna insatserna på nationell nivå samt i samspel med kommuner och landsting stimulera utvecklingen av insatser på regional och lokal nivå. Alkoholkommittén ska också svara för information och opinionsbildning nationellt. I arbetet ska kommittén samverka med berörda myndigheter, kommuner, landsting, intresseorganisationer, ideella föreningar, folkrörelser, branschorganisationer, företag, m.fl. Kommittén har ett övergripande ansvar för att intentionerna i handlingsplanen för att förebygga alkoholskador genomförs, se avsnitt 11.1.

I Alkoholkommittén ingår representanter från Socialdepartementet, Skolverket, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Ungdomsstyrelsen, CAN, Kriminalvårdsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tullverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Länsstyrelserna, Vägverket och Statens folkhälsoinstitut. Till kommittén har också knutits två experter. Alkoholkommitténs kansli består av sex personer. Kostnaderna för Alkoholkommitténs verksamhet uppgår till ca 30 miljoner kronor per år 2001–2004.

Alkoholkommittén har regelbundet besökt alla län för att presentera innehållet i den nationella handlingsplanen och ge information om möjligheten att söka statliga bidrag från länsstyrelserna och för att diskutera hur myndigheter och organisationer på länsplanet samordnat kan stimulera utvecklingen av det lokala arbetet. Alkoholkommittén har också aktivt medverkat i uppföljningen av hur de statliga medlen till kommunerna använts.

En rad olika konferenser och seminarier har anordnats för politiker, tjänstemän, skolledare, föreningsaktiva m.fl. för att öka det lokala engagemanget och mobilisera de resurser som krävs för ett aktivt förebyggande arbete. Bland annat har Alkoholkommittén tillsammans med Mobilisering mot narkotika, Statens folkhälsoinstitut och Brottsförebyggande rådet haft en serie nationella konferenser med dem som är verksamma i det lokala arbetet. Alkoholkommittén har tillsammans med Statens folkhälsoinstitut, Skolverket och Mobilisering mot narkotika även genomfört en konferens för skolledare. I samverkan med Rikspolisstyrelsen och Tullverket har Alkoholkommittén genomfört två konferenser om den illegala handeln med alkohol. Vid dessa s.k. svartspritsseminarier deltar bland andra representanter från Tullverkets regioner, länspolismyndigheter, Riksåklagaren och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL).

Arbetet med att få igång de förebyggande insatserna på universitet och högskolor sker i samverkan med en arbetsgrupp bestående av representanter från studenthälsan, studentkårer, nationer, forskare samt rektorer. Alkoholkommittén har inlett en serie aktiviteter på detta område som förstärkts successivt. Bl.a. har en nationell konferens genomförts med ledningar för universitet och högskolor, studenthälsan, studentkårer och nationer samt ansvariga för det förebyggande arbetet på lokal och regional nivå. Uppsala Universitet, Blekinge tekniska högskola, Växjö Universitet samt Linköpings Universitet får särskilda utvecklingsmedel från Alkoholkommittén för att stärka det alkoholskadeförebyggande arbetet. Skolorna har valt att arbeta utifrån olika strategier och tanken är att erfarenheterna från dessa skolor skall spridas till andra orter.

En av Alkoholkommitténs stora uppgifter är att svara för nationella informationsinsatser. Enligt den nationella handlingsplanen och kommitténs direktiv ska dessa främst syfta till att dels öka allmänhetens kunskap om individuella risknivåer och vilka skador hög alkoholkonsumtion kan medföra. De nationella insatserna har en koppling till det lokala förebyggande arbetet.

Informationskampanjen inleddes 2001 med en reklamfilm som visades i tv och på bio. Filmens huvudbudskap var att alkohol kan leda till stora problem. Under våren 2002 startades ett projekt som riktade sig till unga vuxna på restaurang. Insatsen grundade sig på en undersökning med restauranggämare och restauranggäster. Informationen bestod av annonser på toaletterna, affischer, klistermärken, tändsticksaskar, öglas med mera. För att förstärka insatsen på restauranger och samtidigt nå ut brett genomfördes parallellt en annonskampanj i kvällspressen "Grundkurs för dig som gillar att bli full". Under samma period sändes radioreklam med budskap om alkoholens individuella risker. Hela denna insats repeterades under 2003.

Tonårsparlören är en bok med råd, stöd och fakta till föräldrar om deras ansvar i frågor om alkohol och ungdomar som Alkoholkommittén två år i rad har skickat ut till föräldrar med barn i årskurs 7. Andra föräldrar, lärare, fritidsledare, föreningsledare och övriga vuxna som kommer i kontakt med frågan kan beställa boken via Alkoholkommitténs hemsida. Tonårsparlören har tagits emot mycket väl.

Vidare har Alkoholkommittén tillsammans med Sveriges Trafikskolors Riksförbund (STR), Motormännens Helnykterhetsförbund (MHF), NTF och Vägverket utarbetat ett särskilt informationspaket till landets samtliga ca 600 trafikskolor tillhörande STR. Vägverket och Alkoholkommittén samarbetar i de frågor som rör insatser mot rattfylleriet. Exempelvis anordnades 2002 ett nationellt seminarium om alkohol i trafiken.

Alkoholkommittén har bidragit till en forskningsstudie inriktad på att undersöka vilka diagnostiska metoder som skulle kunna leda till tidig identifiering av kvinnor med riskfylld alkoholkonsumtion. Tillsammans med Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen genomförde Alkoholkommittén 2002 ett forskarseminarium om alkohol och graviditet.

Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Statens folkhälsoinstitut genomför ett omfattande projekt i sex försökskommuner. Detta utvecklingsarbete i Kalmar, Kramfors, Laholm, Lund, Solna och Umeå syftar till att i nära samarbete med kommunerna utveckla deras förebyggande arbete genom bl.a. kompetensstöd. Ett annat viktigt syfte är att studera effekterna av samordnade och förstärkta förebyggande insatser på kommunal nivå. En projektsamordnare har tillsatts för att koordinera insatserna. Ett särskilt nätverk har dessutom bildats med tio kommuner; Botkyrka, Östersund, Strängnäs, Örebro, Karlstad, Gävle, Linköping, Kungsbacka, Nacka och Eskilstuna.

Alkoholkommittén bedriver en aktiv uppsökande verksamhet i kommunerna. Under 2003 gjordes 18 officiella kommunbesök. Under dessa heldagar har kommittén träffat politiker, chefstjänstemän, kommunala samordnare, representanter från länsstyrelserna, landstingen, kommunförbundens länsavdelningar, frivilligorganisationer m.fl. Alkoholkommittén redovisar vid dessa tillfällen bl.a. sitt arbete och sin syn på utvecklingen av de kommunala insatserna. Minst ytterligare tio kommun-

besök har alkoholkommittén medverkat vid efter önskemål från kommunerna. Tre grundutbildningar för kommunala samordnare har genomförts i samverkan med Mobilisering mot narkotika. Ca 150 kommunala samordnare har gått igenom en utbildning i fem dagar.

En arbetsgrupp har bildats bestående av representanter från Socialdepartementet, samarbetspartners inom kvinnliga nätverk samt yrkesgrupper som möter flickor/unga kvinnor i det lokala förebyggande arbetet. Syftet är att lyfta fram flickornas alkoholkonsumtion, sprida kunskap och metoder. Ett forskarseminarium har nyligen genomförts. För kunskapsutbyte har också kontakter tagits med Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) och den grupp som där tillsatts för ett liknande arbete kring unga flickor/kvinnor.

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet har på Alkoholkommitténs uppdrag påbörjat en studie om studenternas alkoholkonsumtion. Alkoholkommittén har också utarbetat en skrift, ”Studenters alkoholvanor är allvarliga ovanor”. Skriften beskriver hur man kan arbeta alkoholskadeförebyggande på universitet och högskolor. En samordnare/inspiratör har dessutom anställts på halvtid för att stärka de förebyggande insatserna på universitet och högskolor. En planering av utbildning för de ansvariga inom kårerna och nationerna kring ansvarsfull alkoholserving har inletts under 2003.

Alkoholkommittén har kartlagt intresset för att utveckla ett alkohol- och drogförebyggande arbete i arbetslivet. 450 arbetsplatser med mellan 20 och 100 anställda har valts ut slumpmässigt och intervjuats om deras aktiviteter för att förebygga missbruk.

Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika (MOB) har tillsammans under hösten 2003 tagit kontakt med olika fackförbund i syfte att öka deras engagemang för frågan om alkohol och droger i arbetslivet. Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika har haft kontakter med LO, TCO och SACO för att ta fram underlag för utökade insatser i arbetslivet.

På många sätt har Alkoholkommittén varit involverad i att utveckla insatserna på skolans område. I grundutbildningen för kommunala samordnare och vid föreläsningar för olika målgrupper är insatser i skolan en given del, liksom i arbetet med de sex försökskommunerna. Tonårsparlören används i många skolor som ett basmaterial i skolans samtal med föräldragrupper. Alkoholkommittén håller på att ta fram ett dialogmaterial för högstadielärare, som ska ge stöd för lärare att kunna ta initiativ till samtal med eleverna om alkohol.

Tre högstadieskolor har valts ut att i samverkan med Alkoholkommittén i tre år utveckla ett aktivt drogförebyggande arbete. Tonvikten i det projektet läggs på samverkan med föräldrar, närmare samverkan mellan skolan och strukturerade fritidsaktiviteter, utveckling av social och emotionell kompetens samt utveckling av elevhälsan. Alla skolor skall också utveckla en alkohol- och narkotikapolicy. Alkoholkommittén har kopplat en process- och effektutvärdering till utvecklingsarbetet för att senare kunna sprida erfarenheterna till skolor i andra delar av landet.

Alkoholprofilen är alkoholkommitténs senaste stora informationsprojekt som introducerades i början av november 2003. Det är ett världsunikt webbaserat testinstrument uppbyggt på 13 frågor om alkoholvanor

och upplevda alkoholrelaterade problem, tolerans, berusningsdrickande, motivation och ärfthighet. Alkoholprofilen syftar till att få vuxna att reflektera över sin alkoholkonsumtion och dess konsekvenser. Den förmedlar också viktig kunskap. De som är oroliga över sin konsumtion hänvisas till alkoholkliniker tillhörande Riksförbundet Alkohol Mottagningar i Sverige.

Alkoholprofilen har fått en succéartad start. Fram till och med april 2004 hade ca 550 000 besökare varit inne på www.alkoholprofilen.se. Av dem hade ungefär 410 000 individer gjort hela testet och fått en feedback (riskutlåtande) på de svar de angivit. Av dessa tillhör ca 70 procent den primära målgruppen 18–25 år. Målet var att fram till och med år 2005 få 200 000 unga vuxna att göra profilen, detta mål uppnåddes således redan efter drygt två månader.

Alkoholkommittén har under 2003 intensifierat arbetet med information om graviditet och alkohol. Bland annat har en informationsfilm och folder som riktar sig till blivande föräldrar distribuerats till alla landets mödravårdscentraler. I juni 2003 anordnade Alkoholkommittén ett presseminarium om alkohol och graviditet som fick stort genomslag i media. Ytterligare insatser mot unga kvinnor/gravida påbörjas under försommaren 2004.

Alkoholkommittén har också engagerat sig i arbetet med att motverka försäljning av folköl till minderåriga. Alkoholkommittén genomförde i samverkan med Statens folkhälsoinstitut samt Svensk Dagligvaruhandel under våren 2003 fyra regionala konferenser om folkölsarbetet. Konferenserna utgjorde en start för ökad samverkan på lokal och regional nivå mellan de olika ansvariga parterna i frågan.

Ett nationellt stödmaterial "Lag om leg" i folkölsfrågan har producerats under 2003 i samverkan mellan Alkoholkommittén, Statens folkhälsoinstitut och Svensk Dagligvaruhandel. Materialet innefattar handböcker till kommunerna, polisen samt handeln. Olika butiksmaterial som affischer, dekaler, särskild information till kassapersonal m.m. har producerats och bland annat skickats ut till de stora kedjorna som COOP, ICA, Vivo, Hemköp, Willy's, Spar, Tempo, Statoil, Shell, Preem, Bergendahls med flera. Alla kommuner, närpolisstationer och länsstyrelser har fått handböcker. Ett stort antal kommuner har själva beställt material till de butiker som inte omfattades av Svensk Dagligvaruhandels distributionsnät. Materialet har haft stor efterfrågan och finns att beställa direkt via Alkoholkommitténs hemsida.

Under hösten 2003 har en arbetsgrupp tillsatts med representanter för Alkoholkommittén, Statens folkhälsoinstitut, Socialstyrelsen, Kommun- och Landstingsförbundet samt Statens institutionsstyrelse för att utarbeta ett förslag till plan över vilka nationella initiativ som kan tas för att förstärka insatser mot s.k. riskgrupper och personer med riskbeteende.

Alkoholkommittén, Socialdepartementet, Statens folkhälsoinstitut och SoRAD har arrangerat ett stort seminarium om alkoholforskningen. Syftet var att fånga upp vilken forskning som pågår och att diskutera forskningens praktiska roll bland annat som kunskapsunderlag till ett effektivt förebyggande arbete. Seminariet samlade över 200 deltagare.

Alkoholkommitténs hemsida är en viktig källa för information och kunskapsspridning. Bara under 2003 besöktes hemsidan av över 70 000

besökare och sammanlagt registrerades drygt tre miljoner träffar under året. Det är en kraftig ökning jämfört med året innan.

Alkoholkommittén distribuerar månatligen ett nyhetsblad per e-post till drygt 2 300 personer, främst till dem som arbetar förebyggande lokalt. Genom detta nyhetsblad informeras om planerade och genomförda aktiviteter.

Alkoholkommittén har tillsammans med Statens folkhälsoinstitut, Mobilisering mot narkotika, Systembolaget och CAN medverkat i arbetet med en stor undersökning om ungdomars alkoholvanor.

Insatser under 2004

Alkoholkommittén ska stimulera utvecklingen av samordnade och målinriktade förebyggande insatser inom landstingen och i kommunerna. 19 av 21 län har anställt länsamordnare som bistår kommunerna i deras utvecklingsarbete. Under 2004 gör Alkoholkommittén besök i samtliga län. Alkoholkommittén ska i samverkan med Mobilisering mot narkotika bjuda in alla länsamordnare till två konferenser för att stödja dem i deras roll och erbjuda möjlighet till erfarenhetsutbyte.

De kommunala samordnarna är en nyckelgrupp i det fortsatta arbetet i kommunerna. Idag finns ca 270 kommunala samordnare. I samverkan med Mobilisering mot narkotika anordnar Alkoholkommittén ytterligare grundutbildningar för samordnarna. De som deltagit i grundutbildningen 2003 ska erbjudas påbyggnad av sina kunskaper. Arbetet i de sex försökskommunerna fortgår intensivt till och med 2005. Ytterligare 30 officiella kommunbesök ska genomföras under 2004.

Under 2004 inleds ett arbete med att ta fram metodmaterial som stöd för att genomföra konkreta insatser på lokal nivå. De områden som prioriteras först är metoder för lokala kartläggningar, föräldrastöd, begränsningar i tillgängligheten och metoder i det förebyggande arbetet med unga flickor.

En viktig faktor för att lyckas utveckla ett långsiktigt förebyggande arbete är att ledningen på universitet och högskolor tar ett aktivt ansvar. Under 2004 ska Alkoholkommittén följa upp de besök som tidigare gjorts vid universitet och högskolor. Även nya högskolor ska engageras i detta arbete. En utbildning i motiverande samtalsmetodik genomförs under 2004 för all studenthälsopersonal. Syftet är att lära ut metoder i att tidigt upptäcka och motivera de studenter som har en riskfylld alkoholkonsumtion till att minska sitt drickande. Alkoholkommittén planerar vidare att genomföra utbildningar i ansvarsfull alkoholserving på några orter.

Under 2004 kommer Alkoholkommittén tillsammans med Mobilisering mot narkotika att delta i utbildningen av de handledare som utbildar de ungdomsansvariga inom LO. Syftet är att integrera det alkohol- och drogförebyggande arbetet internt inom organisationen. I samarbete med SKTF och Mobilisering mot narkotika tas fram en handbok i drogförebyggande arbetet, ett material som ska kunna utgöra en gemensam grund för andra fackförbunds informationsarbete. LO, TCO, Svenskt Näringsliv, Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöforum och Arbetets museum visar en vandringsutställning på landets läns museer. I samband

med utställningen anordnas seminarier bl.a. om hur man kan förebygga missbruk på arbetsplatser. Alkoholkommittén medverkar i detta projekt.

”Tonårsparlören” ska ges ut på nytt, för tredje året. I samband med årets utgivning görs ett nytt stödmaterial som lärare och andra aktörer kan använda t.ex. i samband med klassmöten. Under 2004 ska Alkoholkommittén lansera en ny informationsinsats till unga kvinnor om alkohol och graviditet. Vidare planerar Alkoholkommittén att ta fram ett informationskoncept, till att börja med i mindre skala, för att pröva hur man effektivt kan nå äldre tonåringar och deras föräldrar.

En nationell studie med kontroll av legitimation vid köp av folköl i livsmedelshandeln har inletts i ca 900 butiker runt om i landet. Resultaten från den första studien har nyligen presenterats, en ny studie ska göras till hösten. Insatsen sker i samverkan mellan Alkoholkommittén, Statens folkhälsoinstitut och Svensk Dagligvaruhandel. Det nationella stöd materialet ”Lag om leg” som skickats ut under 2003 ska fortsätta att spridas.

Alkoholkommittén ska, tillsammans med Vägverket, arrangera ett nationellt seminarium under hösten 2004 i syfte att lyfta fram och presentera olika aktiviteter och projekt mot rattfylleriet som bedrivs lokalt och regionalt.

Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen överlämnade 2003 till regeringen ett uppdrag om att utveckla metoder för stödinsatser för olika riskgrupper. Detta uppdrag har sammanfattats i en skrift som Alkoholkommittén producerat ”Förebygg alkoholskador – insatser för riskgrupper”. Vidare ska Alkoholkommittén ge ut en skrift om vikten av att kommunerna ger stöd till barn i familjer med missbruksproblem. Den ska spridas till kommunpolitiker och berörda yrkesgrupper. Med start under hösten 2004 ska länskonferenser genomföras i syfte att förmedla kunskaper om metoder i arbetet med s.k. riskgrupper. Alkoholkommittén ger också ekonomiskt stöd och följer ett utvecklingsarbete som bedrivs vid medicinkliniken och Beroendecentrum på Akademiska sjukhuset i Uppsala. Projektet syftar till att tidigt upptäcka patienter med riskkonsumtion.

Maria ungdom genomför i juni 2004 en europeisk konferens om alkohol och droger under uppväxten. Vid konferensen deltar flera forskare från Sverige, Norden, Europa och USA. Alkoholkommittén har gett ekonomiskt stöd och medverkat som resurs i planeringen av konferensen. Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika har dessutom arrangerat ett seminarium om föräldrastödsprogram. Vid seminariet deltog bl.a. de amerikanska forskare som har utvecklat det föräldrastöds-material som visat bäst effekt i USA.

I början av 2004 lanserades Drogportalen, en ny Internetportal som samlar det mesta som finns idag på nätet rörande alkohol- och drogfrågor. Syftet är att underlätta för yrkesmässigt eller ideellt verksamma och allmänheten att hitta information eller material man söker. Alkoholkommittén ingår i den styrgrupp som leder arbetet med portalen.

Sammanfattning: Myndigheten för skolutveckling och Statens folkhälsoinstitut skall arbeta vidare med att genomföra planerade insatser i skolan som stärker hälsofrämjande skolutveckling och förebygger alkohol- och narkotikamissbruk.

I läroplanerna för det offentliga skolväsendet (Lpo 94, Lpf 94) betonas rektors ansvar för skolans resultat för vissa utpekade områden. Ett sådant område är att eleverna skall få kunskaper om riskerna med tobak, alkohol och andra droger. Andra nationella styrdokument är kursplanerna. I ämnena Biologi och Idrott och hälsa finns mål som t.ex. att eleverna skall ha inblick i och kunskap om beroendeframkallande medels inverkan på hälsan samt utveckla kunskap om vad som främjar hälsa.

Det offentliga skolväsendet skall anordna skolhälsovård som skall följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor, 14 kap. 2 § skollagen (1985:1100). För behandling av elevvårdsfrågor skall det även finnas en elevvårdskonferens, se till exempel 3 kap. 3 § grundskoleförordningen (1994:1194) och 4 kap. 1 § gymnasieförordningen (1992:394).

Högskolorna skall enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100) ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa. Det är universitetet och högskolorna som skall tillhandahålla studerandehälsovård, men formerna och omfattningen bestäms av varje lärosäte. Anslag för studenthälsan ingår i högskolans ramanslag.

Statens skolverk har utarbetat ett referensmaterial kring tobak, alkohol och narkotika där det poängteras att förebyggande insatser som rör alkohol och narkotika behöver sättas in i ett brett skolutvecklingsperspektiv. Titeln på referensmaterialet "Man vet inte var trappstegen är i livet"... Perspektiv på tobak, alkohol och narkotika (1999) visar bland annat på den existentiella osäkerhet som finns i tonårstiden och som skolan kan behöva möta på ett trovärdigt sätt i samtal med flickor och pojkar.

Skolverket genomförde 1999 en kvalitetsgranskning av undervisningen om tobak, alkohol och andra droger som visade på flera brister, där framför allt rektors ledning var avgörande för att de ämnesövergripande kunskapsområdena alkohol och narkotika skulle få den plats de enligt läroplanen skall ha inom skolan (skolverkets rapport 2000-01-13, dnr 99:208). Det fanns stora kvalitetsskillnader mellan och inom skolor vilket hängde samman med bristande styrning. Rektor leder skolans utveckling av skolans hela lärande miljö. Rektors roll som pedagogisk ledare är avgörande för att samordningen av de ämnesövergripande kunskapsområdena skall fungera. All skolpersonal skall i bästa fall bli indragna i en process, som följs upp, utvärderas och utvecklas.

Med anledning av kvalitetsgranskningens resultat har Skolverket gjort ett material "Min uppgift är att knyta ihop det" (2001) riktat till rektorer för att inspirera och stödja skolans arbete med grundläggande värden och de ämnesövergripande kunskapsområdena.

Inom Myndigheten för skolutveckling har elva experter varit anställda under 2003 för att föra ut kunskaper om sambanden mellan hälsa, lärande

och trygghet i skolan enligt tankarna i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14). Myndigheten genomför också en fallstudie av hur skolor arbetar med de ämnesövergripande kunskapsområdena som kommer att redovisas under våren 2004. Vidare pågår en försöksverksamhet i Västerbotten: ”Hälsa, lärande, trygghet med perspektiv på alkohol och narkotika.” En resursperson aktiverar och stöttar skolor och kommuner i arbetet samt utvecklar nätverk mellan regionala drogsamordnare, landsting, rektors- och lärarutbildningar. Syftet är att lyfta fram lärande exempel på skolors arbete med föräldrar och arbetet inkluderar även hur skolan kan utveckla samarbete inom flera områden, t.ex. för att bryta segregation.

En implementeringsplan för skolan har presenterats av Myndigheten för skolutveckling i samarbete med Statens folkhälsoinstitut, Mobilisering mot narkotika och Alkoholkommittén, Insatser i skolan som stärker hälsofrämjande skolutveckling och förebygger alkoholskador och narkotikamissbruk (2003). Förslagen återfinns på lokal, regional och nationell nivå och bygger på i huvudsak fem centrala insatsområden. Utöver betydelsen av ett gott skolklimat kan man enligt forskning utskilja några huvudområden för att inom skolan främja hälsa och förebygga alkohol- och narkotikamissbruk. Dessa områden är: samarbete och dialog mellan skola och föräldrar, samarbete mellan skola och fritidsverksamhet, pedagogiskt arbete och utveckling av goda läromiljöer i syfte att minska alkoholskador och narkotikamissbruk, betydelsen av elevhälsans arbete samt betydelsen av att skolan har en alkohol- och narkotikapolicy.

Det är således genom ett samspel mellan olika insatser på flera nivåer i skolan och kommunen som förändring och resultat kan uppnås. Dessa insatser behöver pågå under lång tid och integreras i skolans vardagsarbete. Myndigheten för skolutveckling och Folkhälsoinstitutet arbetar vidare för att stödja skolors och kommuners arbete med implementeringsplanen. Den drogförebyggande verksamheten i grund- och gymnasieskolan behöver sättas in i ett brett skolutvecklingsperspektiv där framför allt skolklimatet och relationerna mellan eleverna och bemötandet vuxen – elev är centrala. Men skolpersonalen behöver också hitta nya vägar att föra en dialog kring tobak, alkohol och andra droger på ett trovärdigt sätt.

Högskoleverket har i rapporten Högskolans ansvar för studenthälsovården – Tillsynsrapport (1999:6 R) kartlagt hur universitet och högskolor tillämpar bestämmelsen om högskolornas ansvar för studenthälsovården. Av rapporten framgår att lärosätena prioriterar den förebyggande vården med tonvikt på studiesocial och kurativ verksamhet. Frågor relaterade till alkoholproblem ingår ofta i det förebyggande arbetet.

En kartläggning av studenters alkoholkonsumtion redovisas i en forskningsrapport från Samhällsvetenskapliga forskningsinstitutet i Uppsala, Studenternas alkoholbruk En undersökning vid nio svenska högskolor och universitet (januari 2003). Undersökningen omfattar 6 000 studenter vid nio lärosäten. Den visar bland annat att framför allt yngre män ökar sin alkoholkonsumtion under studietiden och pekar mot att alkoholvänorna påverkas av den alkoholkultur och det nöjesutbud som man möter som ung student. Vid flera lärosäten pågår alkoholpreventiva och

11.4 Insatser inom företagshälsovården och primärvården

Sammanfattning: Olika utbildningsinsatser om metoder för att förebygga riskbruk av alkohol riktade till personal inom primärvård och företagshälsovård kommer att initieras runt om i landet.

Inom företagshälsovård och primärvård är det viktigt att en dialog om alkoholkonsumtion och dryckesmönster förs vid allmänna hälsoundersökningar och i samband med problem som kan påverkas av hög alkoholkonsumtion. Flera försöksverksamheter har visat att enkla metoder inom primärvården kan leda till minskad alkoholkonsumtion. Det borde därför vara lika naturligt för läkare och sjuksköterskor att diskutera alkoholkonsumtionens påverkan på hälsan som att diskutera matvanors och motionsvanors påverkan. Tyvärr sker detta inte systematiskt och en fortbildning av företagsläkare, primärvårdsläkare och sjuksköterskor är viktig för att de skall kunna genomföra en bra dialog som leder till förändring.

För att stimulera en sådan utveckling har regeringen beviljat medel till Familjemedicinska institutet för att utveckla och genomföra ett projekt för fortbildning och kunskapsutveckling om riskbruk av alkohol inom primärvården och företagshälsovården. Olika utbildningar riktade till primärvårds- och företagshälsovårdspersonal kommer nu att initieras runt om i landet. Bland annat kommer team av personal inom företagshälsovården över hela landet med start till hösten att i samband med utbildning i försäkringsmedicin erbjudas en halv dags utbildning i alkoholprevention. Sammanlagt kommer ett 40-tal utbildningstillfällen runt om i landet att genomföras i samarbete mellan Riksförsäkringsverket och Familjemedicinska institutet.

11.5 Insatser inom idrottsrörelsen

Sammanfattning: I en särskild satsning som riktar sig främst till barn och ungdomar ger regeringen stöd till svensk idrottsrörelse med inriktning mot att skapa bättre möjligheter för idrottsrörelsen att öppna dörrarna för fler, hålla tillbaka avgifterna, satsa mer på flickors idrottande, delta i kampen mot alkohol och droger och samarbeta med skolorna.

Inom idrottspolitiken är folkhälsa ett av de övergripande syftena med stödet. Riksidrottsförbundet har med stöd av lag en särskild ställning att i myndighets ställe fördela delar av anslaget. Riksidrottsförbundet har självt antagit riktlinjer för alkohol och tobak inom idrotten. Av dessa framgår att idrottsrörelsen ställer sig bakom samhällets mål att minska alkoholkonsumtionen och framför allt senarelägga ungdomars alkoholdebut. Som landets i särklass största ungdomsrörelse säger sig idrottsrörelsen känna ett medansvar när det gäller idrottsungdomars alkoholva-

nor. Det är viktigt att idrottsrörelsen också tar sitt ansvar för en alkoholfri idrottsmiljö när det gäller valet av sponsorer. Som framgår av avsnitt 5.4.4. har Sponsringsutredningen föreslagit förbud mot marknadsföring med hjälp av bl.a. firmanamn i idrottssammanhang men att utredningens förslag i denna del inte har blivit tillräckligt genomlysta. Regeringen avser därför att återkomma i frågan.

Riksidrottsförbundet pekar på att i idrottens ordinarie verksamhet lär sig barn och ungdomar att värna om sin kropp. I föreningarna blir de också delaktiga i en positiv gemenskap, som i sig fungerar förebyggande. Kontakten med positiva förebilder i form av ledare och äldre aktiva utgör ytterligare en positiv faktor. Det är i denna vardagsverksamhet idrottsrörelsen ger sitt viktigaste bidrag till kampen mot alkoholens skadeverkningar. Utgångspunkten måste vara att idrotten ska utgöra en trygg miljö också ur alkoholsynpunkt. Föräldrar skall med förtroende kunna låta sina barn delta i föreningslivet. Detta ställer krav på idrottens ledare, som i sin samvaro med barn och ungdomar måste vara medvetna om sin roll som vuxna förebilder.

Riksidrottsförbundet och IOGT–NTO har under åren 2000–2003 samverkat i projekt Attityd. Ett 60-tal lokala projekt har arbetat med alkoholfrågan och 22 samverkansgrupper med ledare från idrotten och nykterhetsrörelsen har samarbetat lokalt. Fler än 500 föreningar och lag har antagit en alkoholpolicy. Projekt Attityd lever nu vidare inom idrottsrörelsen och Riksidrottsförbundet som tillsatt en arbetsgrupp för att sprida erfarenheterna från Attitydprojektet vidare.

I en särskild satsning som riktar sig främst till barn och ungdomar ger regeringen stöd till svensk idrottsrörelse med inriktning mot att skapa bättre möjligheter för idrottsrörelsen att öppna dörrarna för fler, hålla tillbaka avgifterna, satsa mer på flickors idrottande, delta i kampen mot alkohol och droger och samarbeta med skolorna. Satsningen är planerad att pågå i första hand under innevarande mandatperiod. Det är ännu för tidigt att se resultatet av satsningen i förhållande till den inriktning som regeringen beslutat, men satsningen bör kunna leda till att arbetet med att följa upp och genomföra Riksidrottsförbundets riktlinjer för alkohol blir effektivare och får en bredare spridning inom idrottsrörelsen än vad som annars hade varit fallet.

11.6 Systembolagets insatser

Sammanfattning: Systembolaget kommer att avsätta 100 miljoner kronor under en femårsperiod för information och opinionsbildning för att främja en god dryckeskultur.

Inom ramen för Systembolagets konsumentupplysning informerar bolaget på olika sätt om såväl alkoholens positiva som negativa effekter. Informationen är inriktad på fakta och inte på attityder, och har som syfte att minska skadorna av alkoholkonsumtionen och öka kunskapen om monolets alkoholpolitiska uppgift i samhället. Information om Systembolagets försäljningsregler är också en viktig del av bolagets konsumentupplysning.

I takt med den ökade internationaliseringen av vårt samhälle har nya kontinentala alkoholvanor importerats till Sverige. Samtidigt har svenskarnas traditionella berusningsdrickande behållits och detta har sammantaget lett till en kraftig ökning av alkoholkonsumtionen i landet. Ökade införselkvoter, skattesänkningar i omvärlden, ökad alkoholreklam m.m. driver på utvecklingen ytterligare. Utvecklingen går mot ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade folkhälsoproblem.

Information och opinionsbildning har vid sidan av tillgänglighet och prisinstrumentet varit viktiga instrument i arbetet med att förebygga alkoholskador. Systembolagets informationsinsatser har oftast varit inriktade på riskerna med alkoholkonsumtion.

Under 1970- och början av 80-talet genomförde Systembolaget en kampanj under namnet ”Spola Kröken”. Detta var en fortsättning på den informationsinsats som syftade till att åstadkomma en övergång från spritdrycker till vin- och ölkonsumtion som inleddes redan under 1950-talet. Idén handlade från början om måttlighet, men kom till stora delar att förknippas med avhållsamhet i och med den starka kopplingen till idrottsrörelsen. Det var en mycket framgångsrik kampanj som fick stort genomslag hos svenska folket och som än idag har stor igenkänning, främst hos den äldre delen av befolkningen. Idag är dock samhället mer präglat av en individualisering och internationalisering som ställer andra krav när det gäller att nå ut och beröra med den här typen av informationsbudskap.

Systembolaget har därför tagit fram ett förslag till kommunikativ lösning som kan skapa en motkraft till den ökande alkoholkonsumtionen i landet. Systembolaget är berett att avsätta medel för att finansiera en informations- och opinionsbildande verksamhet långsiktigt, inom ramen för Systembolagets vision och affärsidé; ”Vi skapar god dryckeskultur, där alla kan njuta av våra drycker utan att skada dig själv eller andra”. Syftet är att skapa nytt fokus i alkoholfrågan, få en förändring av attityder i samhället för en sundare livsstil och därigenom minskad alkoholkonsumtion och minskade alkoholskador i samhället.

Systembolagets idé bygger på att skapa engagemang och kraft i alkoholfrågan hos en rad nya aktörer i samhället. Genom att på ett enhetligt och tydligt sätt exponera och kommunicera argument för en sundare alkoholkonsumtion tydliggörs en motkraft i samhället som kan engagera såväl företag, organisationer som privatpersoner.

Systembolaget är berett att under en femårsperiod satsa 100 miljoner kronor på denna informations- och opinionsbildande verksamhet.

11.7 Insatser inom arbetslivet

Sammanfattning: Regeringen har för avsikt att bjuda in arbetsmarknadens parter till överläggningar om hur man gemensamt kan vidta åtgärder för att minska alkoholens och andra drogers skadeverkningar på arbetsplatserna.

Ohälsan i arbetslivet är ett av de allvarligaste problemen för svensk välfärd och tillväxt. Alkoholskadorna är en del av den ohälsan. Konsumtionen av alkohol och narkotika har ökat kraftigt under senare år, och

med det kostnaderna och risken för utslagning. Tillsammans med narkotikan hotar alkoholen idag både folkhälsan och arbetskraftsförsörjningen. Det påverkar frånvaron, antalet olyckor, kvaliteten på utfört arbete och inte minst de sociala relationerna på arbetsplatsen. Missbruket förorsakar mänskligt lidande, får stora sociala konsekvenser och leder till ännu mer kostnader för vården som redan tvingas till hårda prioriteringar på grund av knappa resurser. Missbruket tär därmed av de resurser som behövs för andra reformer i välfärdssystemet.

Många tecken tyder på att utvecklingen kommer att fortsätta. Nu krävs det kraftfulla motreaktioner från hela samhället för att vända utvecklingen.

Tidigare, på 1960- och 70-talen, när alkoholkonsumtionen och bruket av narkotika uppmärksammades som ett stort problem i arbetslivet handlade det i huvudsak om att få bort drogerna från arbetsplatsen. Den inställningen gäller även idag. Men sättet att förhålla sig till alkohol och narkotika är annorlunda. Den välförankrade uppfattning som fanns tidigare om att alkohol och droger inte hör ihop med arbetslivet är inte längre lika tydlig eftersom arbete och fritid oftare flyter samman. Det är inte acceptabelt. Såväl säkerheten som arbetsmiljön kräver ett arbetsliv som är fritt från alkohol och droger.

Många studier bekräftar det kända sambandet mellan alkoholkonsumtion, sjukdomar och skador. Mellan 15 och 30 procent av alla sjukskrivningar är alkoholrelaterade. Kostnaderna för sjukersatta och förtidspensionering uppgick år 2003 till knappt 110 miljarder kronor. De som dricker mycket alkohol – även utan att vara beroende – löper 50 procents större risk att få fler sjukdagar än andra.

Mot denna bakgrund är det viktigt att också arbetsmarknadens parter gemensamt tar krafttag när det gäller information och opinionsbildning med arbetsplatsen som arena. ALNA etablerades 1961 i samarbete med SAF, LO och TCO och består i dag av tio regionala enheter och ett RIKS-Alna. ALNA är en viktig samarbetspartner i arbetet med alkoholfrågor och arbetsliv. Regeringen har för avsikt att bjuda in arbetsmarknadens olika parter till överläggningar om hur man gemensamt kan vidta åtgärder för att minska alkoholens och andra drogers skadeverkningar på arbetsplatserna.

12 Fördjupat internationellt arbete

Sammanfattning: Det internationella arbetet, främst inom EU och WHO, skall utvecklas och förstärkas. Sverige skall genom olika initiativ bidra till utvecklingen av en gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar inom EU samt aktivt verka för ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte inom WHO och EU.

Gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar inom EU

Sverige har i flera år fört diskussioner med medlemsländerna och med kommissionen om alkohol och folkhälsa. Utgångspunkten har varit att

alkoholfrågan i många delar är en nationell angelägenhet men att det finns frågor och områden som bäst kan lösas på gemenskapsnivå som t.ex. rådsrekommendationen om unga och alkohol som antogs 2001 i Stockholm. Syftet med Sveriges initiativ har varit att hitta områden där EU:s medlemsländer och kommissionen har nytta av att samarbeta, utbyta information och enas om någon form av gemensamma rekommendationer. Samtidigt bör medlemsländernas möjligheter att föra en folkhälspolitik som är mer långtgående än en eventuell miniminivå inte hindras. Sverige föreslog därför under det svenska ordförandeskapet att kommissionen skulle uppmanas att påbörja arbetet med en europeisk strategi för att minska alkoholens skadeverkningar.

Förslaget antogs enhälligt vid hälsorådets möte i Stockholm den 5 juni 2001 och flera ministrar uttalade sitt starka stöd för det svenska initiativet. Rådet uppmanade kommissionen att återkomma med ett förslag till en samlad gemenskapsstrategi och en tidsplan för hur arbetet skall bedrivas. Avsikten är att kommissionen under 2005 kommer att presentera ett förslag till en sådan gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar.

En gemensam europeisk *kunskapsuppbyggnad* om alkoholproblemets omfattning och effekter är viktigt som underlag för framtida gemensamma åtgärder, bl.a. gemenskapsstrategin. Mot denna bakgrund har Sverige tillsammans med Finland tagit initiativ till en länderjämförande undersökning om alkoholproblemets omfattning och hur alkoholpolitiken ser ut i samtliga EU-länder, det s.k. ECAS-projektet (European Comparative Alcohol Study). Resultaten från projektet har nyligen publicerats och visar tydligt att alkoholrelaterade skador är ett mycket allvarligt folkhälsoproblem i samtliga EU-länder. En WHO-studie har dessutom visat att vart fjärde dödsfall bland europeiska män mellan 15–29 år är relaterat till alkohol. Sammanlagt har omkring 55 000 unga människor i Europa dött av alkoholrelaterade orsaker under 2000. Det är därför viktigt att diskutera en gemenskapsstrategi för att minska alkoholrelaterade skador inom unionen. Alkoholfrågan måste få mera tonvikt på konsekvenser för folkhälsan och mindre på konsekvenser för jordbruks- och näringspolitiken. Detta innebär bl.a. att man inom EU i större utsträckning än tidigare tar hänsyn till olika åtgärders effekter på folkhälsan även inom andra politikområden än folkhälsa, t.ex. när det gäller inre marknads-, skatte- och jordbrukspolitik.

Olika alkoholpolitiska initiativ som det enligt regeringens mening kan vara viktigt att diskutera på gemenskapsnivå inom EU och som kan ingå i en gemenskapsstrategi om alkohol kan vara rekommendationer eller direktiv om höjda minimiskatter på alkohol inom EU, begränsningar av alkoholreklam, alkoholfria arbetsplatser, alkoholfria graviditetsperioder, alkoholfri trafik och åldersgränser vid försäljning av alkohol.

I fråga om *alkoholskatter* bör en successiv höjning av EU:s miniminivåer för skatt på spritdrycker, vin och öl eftersträvas. Det finns ur folkhälsosynpunkt starka skäl för att verka för höjda miniminivåer på punktskatter på dessa drycker. EU:s minimiskatter har inte höjts sedan alkoholskattedirektivet trädde i kraft den 1 januari 1993. Sverige har vid ett flertal tillfällen i EU-arbetet hävdat att det inte bör vara möjligt att ha nollskattesats på vin. Vidare har Sverige hävdat att en höjning av mini-

miskattesatserna för alla alkoholdrycker bör ske och att s.k. alkoläsk bör beskattas högre än för närvarande.

EU-kommissionen har nyligen fattat beslut om sin sedan länge utlovade rapport om alkoholskatter. Rapporten är viktig för att alkoholskattefrågan ska tas upp till diskussion inom EU. Vid de nordiska finansministrarnas möte på Island nyligen beslutades om en gemensam nordisk hållning i alkoholskattefrågorna. De nordiska länderna skall driva frågan om att EU avskaffar nollskattesatsen på vin och att minimiskatten på alkohol respektive alkoläsk höjs. De nordiska länderna skall, förutom skattefrågorna, verka för att kommissionen tar fram en alkoholstrategi.

Eftersom det har visat sig att den obegränsade privatinförslin av alkohol medfört hälsoproblem så bör Sverige, i samarbete med övriga nordiska länder, också verka för att åstadkomma en begränsning av vad som kan anses utgöra privat införsel av alkohol.

I fråga om *begränsning av alkoholreklamen* bör erfarenheter kunna dras av arbetet inom tobaksområdet. Reklamen har stor betydelse som normskapare framför allt för ungdomars alkoholkonsumtion. Den gentemot alkoholbranschen beslutade EU-rekommendationen om *code of conduct* när det gäller att inte marknadsföra alkoholdrycker till ungdom verkar enligt samstämmiga uppgifter inte fungera.

I fråga om *alkohol och arbete* finns samverkande intressen med arbetarskydd, företag och fackföreningar. Inom detta område finns redan direktiv om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Detta direktiv bör kunna utökas och gälla även alkoholkonsumtion. Om arbetsmiljön betraktas som en alkoholfri zon så finns stora vinster att hämta i form av bl.a. minskade olyckor inom arbetslivet. Arbetsgivare borde ha en skyldighet att förebygga ohälsa och olycksfall på arbetsplatsen som inkluderar att ha en policy som reglerar bruket av alkohol där.

I fråga om *alkoholkonsumtion under graviditetsperioden* bör en gemensam rekommendation om låg eller ingen alkoholkonsumtion kunna leda till att färre barn föds med alkoholskador. Alltför många barn föds i dag i Europa med allvarliga alkoholskador som leder till livslång invaliditet.

I fråga om *alkohol och trafik* finns samverkande intressen ur folkhälso- och trafiksäkerhetssynpunkt. Ett motiv till gemensamma regler inom EU är att ökat resande och ökade transporter mellan medlemsländerna lett till att det ur säkerhetssynpunkt är angeläget att minska trafikolyckorna på grund av alkoholförtäring.

I fråga om *alkohol och ungdom* bör en gemensam rekommendation om lägsta ålder för försäljning och servering av alkohol kunna minska tillgången till alkohol för ungdomar. Den ökade personliga rörligheten mellan länderna gör det önskvärt att länderna inom gemenskapen tillämpade i princip samma åldersgränser vid försäljning respektive servering av alkohol.

Sveriges internationella arbete är inriktat på att stärka *folkhälso- politikens ställning* inom EU. Denna inriktning innebär bl.a. att man inom EU i större utsträckning än tidigare tar hänsyn till olika åtgärders effekter på folkhälsan även inom andra politikområden än folkhälsa, t.ex. inre marknads- och jordbrukspolitik. Successivt bör alkoholfrågan inom EU därigenom få mindre tonvikt på jordbruks- och näringspolitik och mera på förebyggande folkhälsopolitik. En utvidgning av EU:s mandat

på alkoholområdet för att skydda folkhälsan, vilket nu diskuteras i det gemensamma arbetet om ett nytt fördrag inom EU, skulle underlätta en sådan process.

Hälsorådets enhälliga beslut i juni 2001 om behovet av en gemensam alkoholstrategi inom EU visar att det finns ett ökande intresse bland medlemsstaterna att diskutera åtgärder av folkhälsoskäl på alkoholområdet. En förstärkning av EU:s kompetens på alkoholområdet borde således ge det förebyggande folkhälsoarbetet på alkoholområdet högre prioritet inom gemenskapen. Levnadsvanor och livsbetingelser har en avgörande betydelse för hälsoutvecklingen. Alkohol är i detta sammanhang en av de viktigaste bestämningsfaktorerna, särskilt bland unga människor. Konsumtionsnivåer, alkoholvanor och de olika EU-ländernas policy inom alkoholområdet har dessutom alltmer närmat sig varandra och det har blivit allt svårare att behålla nationella regler som inte harmoniserar med EU:s regelverk. Ojämligheten i hälsa riskerar också att öka inom EU särskilt mot bakgrund av att alkohol bidrar till stora medicinska och sociala skador i flera av de nya EU-länderna från 2004. Allt detta talar för att en förstärkning av EU:s kompetens på alkoholområdet framöver blir allt viktigare att driva.

Världshälsoorganisationen WHO

WHO antog vid världshälsomötet i Genève år 2004 en resolution om hälsofrämjande och hälsosamma livsstilar där alkohol ingår som en profilfråga. Initiativet till resolutionen kom ursprungligen från de nordiska länderna och lades fram i WHO:s styrelse av Island. Sammantaget innebär resolutionen att hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande frågor ges en högre prioritet. Resolutionen uppmanar medlemsländerna att inkludera skadligt bruk av alkohol i listan över livsstilsrelaterade riskfaktorer i enlighet med WHO:s världshälsorapport 2002 samt att uppmärksamma vikten av förebyggande och av att utarbeta strategier för att motverka alkoholens skadeverkningar. Målgrupper och områden som särskilt pekas ut är ungdomar, gravida, arbetslivet och trafiken. Vid världshälsomötet år 2005 skall WHO rapportera hur det hälsofrämjande arbetet har utvecklats och hur man planerar att arbeta med alkohol under de kommande åren.

WHO:s Europaregion

Sveriges regering arrangerade WHO:s europeiska ministerkonferens om unga och alkohol i Stockholm den 19–21 februari 2001. Konferensen blev en stor framgång för det alkoholförebyggande arbetet i Europa. 51 europeiska regeringar ställde sig bakom en ovanligt kraftfull deklaration om unga och alkohol. Deklarationen är inriktad på att skydda Europas ungdom från alkoholskador och skall utvärderas av WHO:s europaregion 2005. En uppföljningskonferens till Stockholmskonferensen planeras genomföras under 2005.

Sverige diskuterar för närvarande med WHO:s europaregion olika bilaterala samverkansprojekt på alkoholområdet.

I avsnitt 5.4.4 föreslår regeringen ett begränsat förbud mot användning av vissa varukännetecken vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. För en effektiv tillsyn över efterlevnaden av detta förbud liksom för en intensifiering av det viktiga alkoholskadeförebyggande arbete som tillsynen över alkoholreklamen utgör bedömer regeringen att Konsumentverket bör tillföras ca en miljon kronor fr.o.m. år 2005. Finansiering bör ske genom att anslaget 14:8 Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder under utgiftsområde 9 minskas med motsvarande belopp. Regeringen återkommer med detta i budgetpropositionen för år 2005. I övrigt innebär inte regeringens förslag några nya offentliga åtaganden eller budgetkonsekvenser. Förslagen bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för övriga statliga myndigheter, för kommunerna eller för domstolarna.

Effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m.

Förslagen i propositionen kommer att påverka situationen för företag inom restaurang-, alkohol- och reklambranscherna. Nedan analyseras därför konsekvenserna för de små företag som kommer att påverkas av regeringens förslag. Analysen bygger på förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Flera av de frågeställningar som tas upp i den s.k. checklistan i 3 § nämnda förordning har redan behandlats på annat ställe i propositionen. Hur samråd har skett med näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs framgår av avsnitt 3 Ärendet och dess beredning. Vilka synpunkter som därvid kommit fram redovisas i respektive avsnitt.

Det bör inledningsvis understrykas att regeringens förslag syftar till att minska alkoholkonsumtion och därigenom till att förbättra folkhälsan och att regeringens förslag inte torde medföra några avsevärda kostnader för små företag.

Det kan inte förväntas att lagändringen medför försämrade möjligheter till intäkter för de små företagen inom alkoholbranschen, eftersom förslaget är konkurrensneutralt. Lagändringen omfattar hela landet, vilket medför att det inte kommer att uppstå någon skillnad mellan olika delar av landet.

Teoretiskt kan hävdas att förslagen missgynnar producenter av t.ex. öl och lättöl i förhållande till producenter av t.ex. öl och läsk. Förslagen medför dock inte något förbud mot marknadsföring av t.ex. alkoholhaltiga lättdrycker. Även i fortsättningen kommer marknadsföring till konsumenterna genom kommersiella annonser att vara tillåtna – om än inte på ett sätt som kan förväxlas med en alkoholdryck med liknande kännetecken. Det verkar också osannolikt att en läskproducent skulle använda denna produkt för att indirekt marknadsföra alkoholdrycker. Vidare har möjligheten att kunna göra indirekt reklam för bl.a. öl genom att göra direkt reklam för en alkoholhaltig lättdryck som lättöl kunnat medföra konkurrensfördelar för svenska producenter, se avsnitt 5.4.4.

Som en följd av de föreslagna begränsningarna av indirekt marknadsföring av alkoholdrycker kan främst reklamfinansierade TV-kanaler komma att drabbas av minskade intäkter. Även om detta i sig är en icke

önskvärd effekt är det en ofrånkomlig följd av de restriktioner som enligt regeringens mening är nödvändiga för att skydda folkhälsan. Det är också en åtgärd för att följa de krav EG-rätten uppställer rörande varors fria rörlighet.

De föreslagna begränsningarna avseende marknadsföringen medger fortfarande företag, oavsett storlek, inom berörda branscher goda möjligheter att marknadsföra sina varor. Även små företag anlitar oftast ett företag inom reklambranschen för sin marknadsföring och de nya reglerna torde därför inte heller medföra några ökade kostnader i detta avseende för dem. För företag, oavsett storlek, inom reklambranschen torde de nya reglerna inte påverka förutsättningarna annat än rent initialt under en inlärningsperiod av de nya reglerna.

14 Författningskommentar

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

4 kap.

8 §

I paragrafen införs en precisering av vad som i detta fall avses med begreppet ungdomar. Vid tillämpningen av reglerna om alkoholreklam skall således med ungdomar avses personer som inte har fyllt 25 år. Se även avsnitt 5.4.2.

11 a §

Paragrafen är ny och förklarar på ett något mer precist sätt vad som avses med det övergripande begreppet ”särskild måttfullhet” i 4 kap. 8 § alkohollagen vad avser marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller skrifter som är jämförbara med dessa. Se även avsnitt 5.4.3.

11 b §

Paragrafen är ny och bestämmelsens syfte är att vid marknadsföring till konsumenter minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Marknadsföring som riktar sig till återförsäljare m.fl. faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Det begränsade förbud som föreslås omfattar både alkoholhaltiga drycker och alkoholdrycker. Bestämmelsen gäller endast avsättningsfrämjande marknadsföringsåtgärder. Den är inte begränsad till vissa medier eller reklam-bärare. Paragrafen gäller varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är registrerade eller inarbetade för en sådan dryck. Uttrycket ”till någon del” har valts för att det inte skall råda någon tveksamhet om att användningen av t.ex. ordkombinationer vars ena led utgör ett för alkoholdryck registrerat eller inarbetat varukännetecken, faller inom paragrafens tillämpningsområde. Det samma gäller användningen av delar av figurmärken. Det bör i sammanhanget tilläggas att användningen av ett varukännetecken som är identiskt med ett kännetecken som är registrerat eller inarbetat för en

alkoholdryck naturligtvis också omfattas av paragrafens tillämpningsområde.

För att användningen av ett varukännetecken i samband med marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker skall träffas av förbudet i paragrafen, krävs att varukännetecknet till någon del antingen samtidigt är i bruk för en alkoholdryck eller att det – utan att faktiskt användas för en sådan dryck – är registrerat eller inarbetat för alkoholdrycken. Det är inte möjligt att undgå förbudet genom att häva registreringen av varumärket i klassen för alkoholdrycker, om märket fortfarande är i bruk för en sådan dryck. Användningen av märket som beteckning för en alkoholdryck måste ha upphört. Omvänt är bestämmelsen tillämplig så länge kännetecknet fortfarande är registrerat eller inarbetat för en alkoholdryck även om användningen av kännetecknet för sådan dryck har upphört.

Att varukännetecknet är i bruk för en alkoholdryck innebär att kännetecknet faktiskt används som benämning på en sådan dryck. Det uppställs inte några krav på viss kvalificerad användning av kännetecknet för alkoholdrycken för att dess användning i samband med marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker skall träffas av förbudet. Det ligger emellertid i sakens natur att det skall vara fråga om användning av kännetecknet i näringsverksamhet.

I *första stycket* stadgas det för paragrafen övergripande att marknadsföringen inte får utformas på ett sådant sätt att den kan förväxlas med den för en alkoholdryck respektive en alkoholdryck med en alkoholhalt överstigande 15 volymprocent. Att alkoholhalten anges i annonsen är i sig inte tillräckligt för att marknadsföringen inte skall anses förväxlingsbar. Avgörande är i stället annonsens innehåll och utformning i övrigt och vilket intryck den ger vid en flyktig betraktelse.

I många fall torde det vara användningen av varukännetecken som medför att marknadsföringen för de olika dryckerna kan förväxlas eller utgöra indirekt reklam för en dryck med högre alkoholhalt. Detta fall behandlas särskilt i *andra stycket*.

Genom undantagsbestämmelserna i tredje och fjärde styckena öppnas för viss möjlighet till parallell användning av ett varukännetecken för alkoholdrycker och alkoholhaltiga lättdrycker.

I de fall det är tillåtet att marknadsföra en alkoholdryck med ett visst varukännetecken, jfr 11 a §, saknas det anledning att förhindra att detta varukännetecken används även vid marknadsföring av en alkoholhaltig lättdryck. I *tredje stycket* till regeringens lagförslag har därför ett undantag, som i nämnda fall tillåter annars förbjuden varukänneteckensanvändning, föreslagits. En avsaknad av undantag skulle medföra förbud mot marknadsföring med användande av varukännetecken i annons för t.ex. lättöl i periodisk skrift, samtidigt som sådan marknadsföring för öl och starköl vore tillåten. Att märka är att undantaget avser endast periodisk skrift eftersom annan reklambärare inte är tillåten vad avser alkoholdrycker.

Det finns dock också vissa andra situationer där det skulle vara oskäligt att inte tillåta att sådana varukännetecken används vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker. *Fjärde stycket* reglerar dessa situationer. Det kan röra sig om tillfällen då marknadsföringen rimligen inte kan anses främst (indirekt) ta sikte på en alkoholdryck. Exempelvis bör en livsmedelshandlare även i fortsättningen genom reklamblad kunna

lämna pris- och sortimentsuppgift med t.ex. en bild på varan. Utformningen av reklambladet får i sådana fall vara avgörande för om marknadsföringen skall anses främst ta sikte på lättdrycken (och därmed vara tillåten) eller en alkoholdryck (och därmed vara otillåten).

Begreppet marknadsföring omfattar även passivt saluhållande. Att det på bl.a. förpackningarna för lättdryckerna där dessa säljs förekommer sådana varukännetecken omfattas dock inte av regleringen i den föreslagna 11 b §. Däremot omfattas skyltar etc. som upplyser om pris och sortiment på säljställen för alkoholhaltiga lättdrycker av bestämmelsen. Regeringen anser dock att även sådana fall bör anses kunna omfattas av undantaget i fjärde stycket. Att notera i sammanhanget är att öl är en alkoholdryck. Se även avsnitt 5.4.4.

11 c §

Paragrafen är ny och stadgar att kommersiella annonser i periodiska eller därmed jämförbara skrifter vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker skall innehålla en informationstext. Marknadsföring som riktar sig till återförsäljare m.fl. faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Informationstexten skall innehålla upplysningar om alkoholens skadeverkningar. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som skall återges och hur dessa skall utformas. Se även avsnitt 5.4.5.

12 §

Ändringen i paragrafen är endast en följdändring av att tre nya paragrafer – 4 kap. 11 a–c §§ – införts i lagen.

5 kap.

5 §

Ändringen i paragrafen tydliggör Systembolaget AB:s skyldighet att på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl. Se även avsnitt 7.

6 kap.

4 §

Ändringen i *första stycket* skall jämföras med ändringen i 7 kap. 9 § och syftar till att framhålla att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn skall vara vägledande även vid prövningen av serveringstider, se avsnitt 6.

7 kap.

9 §

De allmänna övervägandena bakom förändringen i paragrafen finns i avsnitt 6. Någon egentlig ändring i sak är inte avsedd. Förändringen syftar i stället till att tydliggöra vilka omständigheter som kan föranleda att tillstånd vägras trots att kraven i alkohollagen bl.a. på sökandens personliga och ekonomiska lämplighet är uppfyllda. Precis som i dag skall polismyndighetens och miljöförvaltningens sakliga invändningar mot en ansökan om tillstånd tillmätas stor vikt. Hänsynen till hälsa och säkerhet skall alltid väga tyngre än rent konkurrensmässiga hänsyn.

Ikraftträdandebestämmelse

Prop. 2003/04:161

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2005. På Lagrådets inrådan har de i lagrådsremissen intagna övergångsbestämmelserna tagits bort.