

Alkoholreklam i sociala medier m.m.

*Slutbetänkande av Utredningen om
vissa alkohol- och marknadsföringsfrågor*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:113

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24744-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutade den 29 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier. I uppdraget har även ingått att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar.

Rådmannen och docenten Ingeborg Simonsson förordnades den 1 oktober 2016 att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 11 november 2016, om inte annat anges, ämnesrådet Elisabet Aldenberg, kansli-rådet Kerstin Jansson (t.o.m. den 28 september 2017), numera kansli-rådet Mikael Pauli, kansli-rådet Helena Rosén, rättssakkunnige Johan Westlund och departementssekreteraren Stefan Ernlund (fr.o.m. den 29 september 2017). Som experter i utredningen förordna-des samma dag juristen Emma Hedge, numera juristen Anne-Lie Magnusson, juristen Malin Malmström, hovrättsassessorn Ulrika Persson och chefsjuristen Malin Sandquist.

Sekreterare har fr.o.m. den 1 oktober 2016 varit hovrättsassessorn Emma Önneby.

Ingeborg Simonsson har varit ensam utredare men arbetet har bedrivits i samråd med sakkunniga och experter. Slutbetänkandet är därför formulerat i vi-form, vilket inte innebär att alla sakkunniga och experter står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa alkohol- och marknadsföringsfrågor (S 2016:06).

Uppdraget har i den del det avsett regleringen av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring redovisats i delbetänkandet *Reglering av alkoglass m.fl. produkter* (SOU 2017:59) i juni 2017.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Alkoholreklam i sociala medier m.m.* (SOU 2017:113).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2017

Ingeborg Simonsson

/Emma Öneby

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	17
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	21
1.2 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	23
1.3 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	29
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	31
2.3 Avgränsning	32
2.4 Slutbetänkandets disposition	33
3 Reglering av marknadsföring av alkohol via digitala medier	35
3.1 Inledning.....	35
3.2 Utgångspunkter	36
3.2.1 Utredningens direktiv	36
3.2.2 Alkoholpolitik och ANDT-strategi.....	36
3.3 Vissa begrepp.....	38
3.3.1 Barn och unga	38

3.3.2	Marknadsföring	39
3.3.3	Kommersiell annons	40
3.3.4	Digitala medier m.m.....	41
3.3.5	Sociala medier	43
3.4	Tillsynsutredningen.....	44
3.4.1	Kartläggning av marknadsföringen av alkoholdrycker	44
3.4.2	Strategier	44
3.4.3	Kanaler och metoder	45
3.4.4	Överväganden.....	46
3.4.5	Förslag till åtgärder	48
3.5	Aktuell statistik	49
3.5.1	Reklaminvesteringar och internetanvändning.....	49
3.5.2	Alkoholkonsumtion.....	51
3.6	Marknadsföring, internet, unga och alkohol – forskning och rapporter	52
3.6.1	OMA – Online Marketing of Alcohol	52
3.6.2	Långsiktiga effekter av förändringar i svensk alkoholpolitik	55
3.6.3	Statens medieråd	55
3.6.4	Rapporter från IQ	58
3.6.5	Internationella forskningsresultat.....	61
3.6.6	Ytterligare material	66
3.7	Vilka problem kan identifieras på den svenska marknaden?	67
3.8	Vissa avgränsningar och förtydliganden	69
3.9	Svenska regler av relevans	70
3.9.1	Grundlagsregleringen.....	70
3.9.2	Europakonventionen	75
3.9.3	Marknadsföringsregler.....	75
3.10	Svensk praxis.....	81
3.10.1	Marknadsdomstolen	81
3.10.2	Patent- och marknadsdomstolen	84
3.10.3	Domstolsavgöranden om ”kundomdömen”	85
3.10.4	Sammanfattande slutsatser	86

3.11	EU-rättsliga regler samt praxis	86
3.11.1	Den fria rörligheten.....	86
3.11.2	EU:s rättighetsstadga	86
3.11.3	AV-direktivet.....	87
3.11.4	E-handelsdirektivet	89
3.11.5	Dataskyddsförordningen	90
3.11.6	Praxis	91
3.12	Övriga regler och riktlinjer.....	95
3.12.1	Konsumentverkets befogenheter	95
3.12.2	ICC.....	97
3.12.3	Självreglering.....	98
3.12.4	Utredningen om ett reklamlandskap i förändring	100
3.13	Andra länder.....	101
3.13.1	Finland – regleringens syfte och utformning	101
3.13.2	Iakttagelser kring den finska lagstiftningen.....	102
3.13.3	Estland.....	103
3.14	Internetbaserad marknadsföring.....	105
3.14.1	Dagens reglering i förhållande till marknadsföring på internet.....	105
3.14.2	Krävs ytterligare reglering för att uppnå ett bättre skydd?.....	107
3.15	Total neutralitet mellan olika medier och tekniker?.....	110
3.16	Förbud mot marknadsföring av alkohol på internet?.....	111
3.17	Utredningens förslag om begränsningar	113
3.17.1	Förbudet bör träffa sociala medier	113
3.17.2	Förbudet bör träffa kommersiella annonser.....	115
3.17.3	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	118
3.17.4	Förslagets överensstämmelse med grundlagsregleringen och andra svenska regler ...	119
3.17.5	Nödvändiga författningsändringar	120
3.17.6	Den föreslagna regelns räckvidd.....	120

3.18	Utredningens förslag om sanktioner.....	122
3.18.1	Skälen för förslaget	122
3.18.2	Förslagets genomförbarhet	123
3.18.3	Författningsändringar.....	123
4	Tillverkning utanför skatteupplag.....	125
4.1	Inledning	125
4.1.1	Tillverkning utanför skatteupplag.....	125
4.1.2	Folkhälsomyndighetens registerskyldighet.....	126
4.2	Godkända upplagshavare och skattebefriade förbrukare... ..	126
4.2.1	Grunden för skattelagstiftningen.....	126
4.2.2	Godkända upplagshavare	127
4.2.3	Skattebefriade förbrukare	128
4.3	Tillverkning av alkoholdrycker.....	129
4.3.1	Tidigare regleringar	129
4.3.2	Dagens reglering.....	132
4.4	Problembeskrivning	136
4.4.1	Inledning.....	136
4.4.2	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	137
4.4.3	Synpunkter från Sveriges Bryggerier	140
4.4.4	Skatteverkets roll.....	141
4.5	Hur bör tillverkning utanför skatteupplag regleras?.....	142
4.5.1	Överväganden och förslag	142
4.6	Folkhälsomyndighetens registerföring	144
4.6.1	Register enligt alkohollagen	144
4.6.2	Skatteverkets skyldigheter.....	146
4.6.3	Aktuell problematik.....	146
4.6.4	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	146
4.6.5	Överväganden och förslag	147
5	Folkölsfrågor	153
5.1	Inledning	153
5.2	Reglering av folkölsförsäljningen över tid	154
5.2.1	Avskaffande av tillståndssystem.....	154

5.2.2	Införande av anmälningsskrav och krav på egenkontroll.....	155
5.2.3	Nuvarande reglering.....	156
5.3	Tobaksområdet.....	158
5.3.1	Framväxten av dagens reglering.....	158
5.3.2	Tobaksdirektivsutredningen.....	159
5.4	Förhållandet mellan alkohol och tobak.....	162
5.4.1	ANDT.....	162
5.4.2	Synpunkter från intressenter.....	163
5.4.3	Sammanfattning.....	166
5.5	Tillstånd eller anmälan?.....	167
5.5.1	Överväganden och förslag.....	167
5.6	Egenkontrollprogram.....	169
5.6.1	Framväxten av dagens reglering.....	169
5.6.2	Egenkontrollprogram i fråga om tobak.....	170
5.6.3	Synpunkter från aktörer.....	171
5.6.4	Överväganden och förslag.....	173
6	Lokal och visst avgränsat utrymme.....	175
6.1	Inledning.....	175
6.2	Serveringstillstånd.....	176
6.2.1	Tidigare reglering.....	176
6.2.2	Nuvarande reglering.....	179
6.3	Cateringstillstånd.....	182
6.3.1	Tidigare reglering.....	182
6.3.2	Nuvarande reglering och begrepp.....	182
6.4	Tillämpningsproblematik.....	184
6.4.1	Aktörernas synpunkter på tillämpningen.....	184
6.4.2	Sammanfattning av problematiken.....	187
6.5	Överväganden och förslag.....	187
6.5.1	Behov av förtydligande.....	187
6.5.2	Utredningens överväganden.....	188
6.5.3	Förslag om ändring i cateringbestämmelsen.....	190

6.5.4	Förslag om ytterligare ändring i 8 kap. alkohollagen.....	191
6.5.5	Serveringstillstånd	191
7	Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen	193
7.1	Inledning.....	193
7.2	Handel med teknisk sprit.....	193
7.2.1	Tidigare ordning.....	193
7.2.2	Dagens reglering.....	194
7.2.3	Tillsyn och kontroll	195
7.2.4	Syftet med bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen.....	197
7.3	9 kap. 16 § alkohollagen i praktiken	197
7.3.1	Folkhälsomyndighetens synpunkter.....	197
7.3.2	Skatteverkets roll.....	201
7.3.3	Sammanfattande slutsatser	201
7.4	Överväganden och förslag.....	202
7.4.1	Behovet av underrättelseskyldigheten i 9 kap. 16 § alkohollagen	202
7.4.2	Underrättelseskyldigheten i 9 kap. 10 § alkohollagen.....	203
7.4.3	Utredningens förslag	204
8	Konsekvenser av förslagen	207
8.1	Utredningsuppdraget	207
8.2	Utredningens förslag.....	208
8.2.1	Reglering av marknadsföring via digitala medier	208
8.2.2	Förtydligande av alkohollagen i vissa avseenden.....	209
8.3	Alternativa lösningar	210
8.3.1	Utgångspunkter	210
8.3.2	Nollalternativet	211
8.3.3	Tillståndsalternativet i fråga om folkölsförsäljning	213

8.4	Vilka berörs av förslagen?.....	214
8.5	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna	214
8.5.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	214
8.5.2	Konsekvenser för de offentliga finanserna	216
8.6	Konsekvenser för företag	220
8.6.1	Marknadsföringsfrågorna.....	220
8.6.2	Övriga frågor	222
8.7	Konsekvenser för barn och unga	224
8.8	Vissa EU-rättsliga regler av betydelse	225
8.9	Övrigt	227
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	229
9.1	Ikraftträdande	229
9.2	Övergångsbestämmelser.....	230
10	Författningskommentar	233
10.1	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	233
10.2	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ...	234
10.3	Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	242
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:80	245

Sammanfattning

Utgångspunkter

Utredningens uppdrag i den del som behandlas i slutbetänkandet har varit att lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier samt att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning.

Reglering av marknadsföring av alkohol i digitala medier

Utredningen föreslår att vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel till konsumenter får inte kommersiella annonser på sociala medier användas. Syftet med förslaget är främst att skapa ett bättre skydd för barn och unga mot marknadsföring av alkohol i sociala medier.

Utredningen föreslår vidare att överträdelse av detta förbud ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

Tillverkning utanför skatteupplag

Utredningen föreslår att godkända upplagshavare endast ska få tillverka sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inom skatteupplag. Vidare föreslås att skattebefriade förbrukares tillverkning ska ske i ändamålsenliga lokaler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela

föreskrifter om hur sådana lokaler ska vara utformade. Syftet med förslagen är främst att minska risken för avledning av sprit och alkoholdrycker genom att se till att det inte finns någon tillverkning som är oreglerad i fråga om lokalernas säkerhet.

För att underlätta Folkhälsomyndighetens registerföring enligt 13 kap. alkohollagen föreslår utredningen att det ska införas en bestämmelse om att tillverkning av sprit, spritdrycker, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker inte får påbörjas innan verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten. Vidare föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan.

Folkölsfrågor

Utredningen har gjort en översyn av det nuvarande anmälnings-systemet för folkölsförsäljning och kommit till slutsatsen att det inte föreligger tillräckliga skäl för att föreslå att detta ska ersättas av ett tillståndssystem. Den nuvarande ordningen med anmälan av folkölsförsäljning ska alltså bestå.

Utredningen föreslår att det ska införas ett lagkrav för ingivande av egenkontrollprogram, i likhet med vad som redan gäller i fråga om tobak och elektroniska cigaretter.

Lokal och visst avgränsat utrymme

Utredningen föreslår att bestämmelsen om s.k. cateringstillstånd ska ändras så att det framgår att servering är tillåten utomhus, i ett tydligt avgränsat utrymme i anslutning till serveringslokalen. Ändringen görs för att tydliggöra vilka regler som gäller och på så sätt underlätta för såväl näringsidkare som kommuner.

Underrättelse om misstänkt brott mot alkohollagen

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 9 kap. 16 § alkohollagen om Skatteverkets underrättelseskyldighet gentemot Folkhälsomyndigheten om misstänkt brott mot alkohollagen ska utgå. Mot bakgrund av att underrättelseskyldigheten har använts i begränsad omfattning och

inte lätt till några åtgärder och då det även finns andra bestämmelser i alkohollagen som förefaller kunna uppfylla dess syfte, bedömer utredningen att det inte längre finns något behov av att behålla denna bestämmelse.

Ikraftträdande och konsekvenser

Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2019.

Utredningen bedömer att de förslag som har lagts fram i fråga om marknadsföring får en positiv samhällsekonomisk effekt i den mån de bidrar till att minska den totala alkoholkonsumtionen eller i vart fall till att hindra att den ökar, framför allt när det gäller barn och unga. Övriga förslag kan i vissa delar bidra till en tydligare reglering, vilket också bör ha en positiv samhällsekonomisk effekt bl.a. genom att det underlättar förutsebarheten för såväl näringsidkare som tillsynsmyndigheter. Förslagen bedöms medföra vissa kostnader för Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndighetens kostnader för bl.a. utarbetandet av anmälningsblanketter samt informationsinsatser bedöms kunna finansieras inom givna resurser inom utgiftsområdet.

Förslagen kommer också att påverka företag. Förslaget i marknadsföringsdelen innebär att företag inte kommer att kunna använda sig av kommersiella annonser för alkohol i sociala medier. Det förefaller oklart hur stora konsekvenser det kan komma att bli. Det är troligt att mindre företag kommer att påverkas mer än större av den föreslagna begränsningen då dessa normalt inte har samma ekonomiska muskler och därför i större utsträckning kan vara hänvisade till att använda sig av t.ex. sociala medier. Utredningen bedömer dock att de begränsningar som föreslås inte är oproportionerligt stora med hänsyn till folkhälsan.

Det förväntas inte någon påverkan på de större tillverkarna vare sig i fråga om att godkända upplagshavare endast får tillverka inom skatteupplag eller avseende de föreslagna reglerna om skattebefriade förbrukares tillverkning. För mindre aktörer kan det inte handla om mer än en ytterst begränsad påverkan.

Förslaget om att tillverkning inte får påbörjas före det att verksamheten har anmälts till Folkhälsomyndigheten samt bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om en sådan anmälan kan antas påverka

samtliga företag som tillverkar alkoholdrycker i form av ökad administration och kostnader.

Att anmälningssystemet i fråga om folkölsförsäljning behålls kan inte antas påverka företagen negativt vare sig administrativt eller ekonomiskt. Förslaget om införande av lagkrav i fråga om ingivande av egenkontrollprogram kan inte heller anses innebära någon större belastning vare sig i administration eller ökande kostnader för företagen.

Förtydligandet av den s.k. cateringbestämmelsen bör snarast ha en positiv effekt på företagen.

Det finns evidens för att marknadsföring av alkohol påverkar ungas konsumtion, vilket kan bidra till ökade alkoholskador. Den föreslagna regleringen i marknadsföringsdelen bör därmed kunna påverka barn och unga positivt. Även förslagen om reglering av tillverkning utanför skatteupplag har en potentiell positiv effekt i förhållande till barn och unga då syftet är att minska risken för avledning av alkohol, vilket måste anses positivt i förhållande till att hålla nere ungas konsumtion av alkohol.

Utredningen bedömer att anmälningsskyldighet enligt såväl anmälningsdirektivet (EU 2015/1535) som enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) kan bli aktuell.