

Remissyttrande över betänkandet (SOU 2024:23) *En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas*

Ombedd att återkomma med synpunkter över betänkandet (SOU 2024:23) *En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas* återkommer Alkoholgranskningsmannen (AGM) enligt följande.

AGM yttrar sig endast i vissa av de delar som rör marknadsföring av alkohol samt om provsmakning.

Sammanfattning

AGM avstyrker förslaget om att göra regleringen om informationstexter medieneutral.

AGM har inget att erinra mot förslaget att ta bort vissa informationstexter.

AGM avstyrker förslaget om att förbjuda vissa förmedlingstjänster som länkning till Systembolaget m.fl. webbplats. Förslaget omfattar åtgärder som redan idag är reglerade i alkohollagen och som inte skadar folkhälsan. Förslaget är heller inte ändamålsenligt utan är motiverat av andra skäl än att skydda folkhälsan. Förslaget är uppenbart oproportionerligt och det är ogenomtänkt beträffande den reella möjligheten att säkerställa efterlevnad.

AGM tillstyrker förslaget om att regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om provsmakning.

Övergripande kommentar

AGM vill först fästa regeringens uppmärksamhet på att utredningen redovisar ett bristfälligt och i delar felaktigt underlag för vissa av de förslag som lämnas. Även om utredningen berört ett ovanligt stort antal olika områden är det givetvis bekymmersamt att förslag till lagändringar motiveras utifrån ett felaktigt underlag. AGM återkommer till nyss nämnda brister under de respektive förslagen.

Vidare vill AGM peka på att det skett en betydande ökning av alkoholreklam från 2000 och fram till idag medan totalkonsumtionen av alkoholdrycker hos personer över 15 år stadigt minskat efter 2004. Tidsperioden 2004 till 2023 ökar investeringarna enligt siffror från SIFO-reklammetningar mycket kraftigt (från 120 Mkr till ca 1500 Mkr) medan totalkonsumtionen dessa år enligt de årliga rapporterna från Centralförbundet för alkohol- och

narkotikaupplysning (CAN) sjunker med ca 15%. Det finns således ingen korrelation mellan ökning i reklamvolym och konsumtion. Tvärtom sjunker totalkonsumtionen med 15% medan reklaminvesteringarna ökar med över 1000%. Med det som utgångspunkt måste behovet och nödvändigheten av ytterligare regleringar och inskränkningar av alkoholreklam kraftigt ifrågasättas. Det är också Sverige som enligt EU-domstolens praxis har att visa på ändamålsenlighet och proportionalitet – enkom en uppgiven motivering är således varken tillräckligt eller ens tillåtet.

AGM vill också med styrka framhålla att reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker uteslutande motiveras av att skydda folkhälsan men att förslaget om utökat främjandeförbud istället handlar om att skydda affärsmodellen på Systembolaget (inte monopolet per se utan de sortimentsmodeller som används).

Avsnitt 5.4 Informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring

AGM avstyrker förslaget att göra regleringen helt medieneutral.

AGM har inget att erinra mot förslaget att ta bort vissa informationstexter.

I utredningen anges som skäl för förslaget att göra regleringen helt medieneutral att marknadsföringen ger en odelat positiv bild av produkterna samt att "nätet" inkl. sociala medier inte omfattas av nuvarande reglering och att barn och unga därför är särskilt exponerade. Det ska först noteras att alkoholreklam enligt svensk lag är hårt reglerad och har en mycket återhållsam utformning. Kravet i alkohollagen på särskild måttfullhet och den s.k. bildregeln medför att osaklig kommunikation är otillåten. Det kan därför ifrågasättas om det verkligen förmedlas en sådan positiv bild som motiverar ett generellt krav på informationstexter.

Vad gäller sociala medier så torde användningen av dessa numera vara jämt spridd i åldrarna (möjligtvis undantaget ålderspensionärer) så argumentet om barn och unga som särskild målgrupp bygger snarast på en föråldrad stereotyp. Därtill ska förtydligas att det krav som finns i alkohollagen idag med innebörden om att 70% av mottagarna ska vara minst 25 år just i sociala medier innebär ett faktiskt och effektivt hinder mot att yngre personer nås av kommunikationen.

Utredningen redogör för förslagets förhållande till grundlagen (TF/YGL). Vad utredningen däremot inte redovisar är förhållandet att digital reklam, till skillnad från tidningsannonser, omfattas av lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen). Den största skillnaden ligger i att medan tidningsannonser omfattas av effektlandsprincipen så omfattas digital reklam av ursprungslandsprincipen (5 § e-handelslagen). Ett krav på informationstexter skulle alltså endast kunna omfatta svenska företag medan utländska varumärkesägare (t.ex. >99% av vinerna i Systembolagets butiker) alltså faller utanför. Förslaget skulle ytterligare snedvrیدا konkurrensen till svensk nackdel och därtill medföra en betydande risk för ett försämrat folkhälsoskydd eftersom utländska producenter och leverantörer avstår från att frivilligt anpassa sig till svenska regler och i stället övergår till att följa inhemska och betydligt mer liberala regler.

Det ska vidare noteras, vilket inte heller tas upp av utredningen, att utländska videodelningsplattformar som YouTube (som f.ö. är populära bland ungdomar) inte heller skulle omfattas av ett svenskt krav på informationstexter, Som framgår av prop. 2019/20:168 s. 110 står YouTube under irländsk jurisdiktion.

Förslaget motiveras även med att alla kommersiella annonser bör regleras lika. I utredningen redogörs dock inte för vad som är en kommersiell annons och därmed inte heller för de faktiska effekter förslaget får. Enligt nu gällande praxis omfattas webbplatser av begreppet. Förslaget medför således att 20% av innehållet som visas för besökaren på vissa av sidorna på Systembolagets webbplats ska bestå av informationstext. Likaså ska 20% av ett nyhetsbrev som sänts till konsument efter uttrycklig beställning/samtycke vara informationstext. Rimligheten i det, eller skillnaden mellan reklam som konsumenten själv efterfrågar eller söker upp (webbplatser, nyhetsbrev eller inlägg från sociala mediekonton som konsumenten följer) respektive tidningsannonser som träffar samtliga läsare av tidningen, nämns inte alls av utredningen. Det kan däremot konstateras att dessa skillnader berördes i prop. 1977/78:178 inför införandet av kravet på särskild måttfullhet i svensk lagstiftning vari departementschefen då konstaterade att det förelåg skäl att skilja mellan reklam som konsumenten själv aktivt sökt upp/efterfrågat och sådan reklam som denne ”träffas av”.

Inte heller redogör utredningen för förslagets ändamålsenlighet eller proportionalitet. Utredningen har heller inte beaktat, eller redogjort för, hur kravet ska kunna tillmötesgå rent tekniskt. Även om argumentet att alla kommersiella annonser bör behandlas lika ytligt kan framstå som logiskt är det i stället så att det är ett kraftigt förenklande med olyckliga och icke ändamålsenliga följder.

Det föreligger således påtagliga brister i det underlag som utredningen baserar sitt förslag på. AGM avstyrker förslaget dels då det inte är tillräckligt utrett, dels för att det inte är motiverat, ändamålsenligt eller proportionerligt med en generell reglering.

Behovet av en striktare reglering av informationstexter hade istället kunnat övervägas om reklamen i övrigt varit mindre reglerad inom ramen för en reell proportionalitetsbedömning.

Avsnitt 5.2.5 Provsbakning

Beträffande förslaget att myndighet får meddela föreskrifter om provsbakning så är AGM positiv. AGM, som har god och återkommande kontakt med tjänstemän hos kommun och länsstyrelser i frågor kopplade till servering- och marknadsföring av alkoholdrycker, ser att bedömningarna kan skifta mellan olika kommuner och regioner vilket är olyckligt. Det finns därför ett behov av att främja enhetliga regler. Såväl Sveriges Bryggerier som Sprit & Vinleverantörsföreningen har tagit fram Rekommendationer för provsbakning. Dessa är väl avvägda och men det kan tyvärr noteras att vissa kommuner avviker, i vissa fall genom en mer liberal tillämpning. Av den anledningen kan lösningen med en föreskrift vara funktionell och AGM är därför positiv.

Avsnitt 5.5 Förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker

AGM avstyrker förslaget som i realiteten innebär att dagens förbud mot langning utsträcks till att omfatta all slags länkning till Systembolagets webbplats.

Det föreligger enligt AGM ett flertal starka skäl mot förslaget. För det första är de åtgärder som omfattas av förslaget sådana sedvanliga marknadsföringsåtgärder som redan idag är reglerade men som inte anses skada folkhälsan. För det andra att förslaget inte är ändamålsenligt, för det tredje att det är uppenbart oproportionerligt och för det fjärde att det är ogenomtänkt beträffande hur överträdelse ska beivras.

Förslagets utformning och avgränsning

Förslaget anges syfta till att hindra ett främjande av försäljning av alkoholdrycker. Dagens bestämmelse omfattar t.ex. langning till minderårig eller inköp och transport för annans räkning (t.ex. budfirma). Syftet med bestämmelsen är att upprätthålla ålders- och nykterhetskontroll vid försäljning. Däremot torde hemleveranser från Systembolaget (e-handeln) ha medfört att en ”bekvämlighetsaspekt” inte längre är aktuell.

Det ska också noteras att försäljningen alltså sker hos Systembolaget (eller tillåten utländsk försäljningskanal) och att det därmed inte är fråga om någon ”försäljningstjänst” från tredje man. Själva försäljningen motverkas heller inte utan den fortgår precis som idag.

Vad gäller regleringens närmare innebörd så föreslår utredningen att innebörden av ”främjande” ska utvidgas och anger (s. 229) att ”För att ett främjande ska föreligga ska försäljningen av alkoholdrycker underlättas på något avgörande sätt, till exempel genom länkning eller varukorgar”. Det undantag som görs är för Systembolaget och utländska försäljningskanaler men inte för någon av de 1500+ leverantörerna till Systembolaget som konkurrerar om platserna i de olika sortiment som Systembolaget tillhandahåller. Varken tillverkare eller leverantörer kommer alltså att kunna länka till sina produkter på Systembolagets webbplats. Förbudets förhållande till journalistiska rekommendationer inkl. länkning är oklar eftersom utredningen inte närmare berör det.

Reglerade marknadsföringsåtgärder - ändamålsenligheten i förhållande till att skydda folkhälsan

Länkning m.m. är sedvanliga marknadsföringsåtgärder som omfattas av kravet på särskild måttfullhet i 7 kap. 1 § alkohollagen och kan, om de anses bryta mot regleringen, förbjudas. Att länka till en produktsida på Systembolagets webbplats är idag förenligt med måttfullhetskravet och varken Konsumentverket/KO eller AGM har, såvitt AGM känner till, heller ingripit mot denna slags marknadsföring. Något ingripande har heller inte skett mot länkning med s.k. varukorgar trots att Konsumentverket (såvitt AGM känner till) uppmärksammat på fenomenet.

Det måste också kraftigt ifrågasättas i vilken utsträckning länkning till Systembolaget påverkar folkhälsan. De vinstintressen som utredningen anger som skäl omfattas som sagt av

de hårda regleringar av marknadsföring som finns i svensk alkohollag och det är alltså redan idag förbjudet att uppmana till merkonsumtion eller att vidta åtgärder med motsvarande innebörd. Även efter länkning med genomförs köpet alltså på Systembolaget med de ålderskontroller m.m. som följer av det. *Vilka produkter* som köps vid ett enskilt tillfälle torde ur folkhälsosynpunkt vara av underordnad betydelse; det ena vinet är varken mer eller mindre skadligt än det andra. Det leder heller inte till högre konsumtion – ett sådant argument motsägs av siffrorna från CAN som AGM redogjort för ovan.

Normalt finns idag heller inga legala begränsningar i hur mycket alkohol en konsument får köpa vid varje tillfälle. En konsument kan alltså köpa även stora mängder alkohol vid ett och samma tillfälle utan att Systembolaget i avsaknad av skälig anledning (som tex misstanke om langning) kan neka detta. För det fall det föreligger en verklig oro över att konsumenter köper för mycket alkohol vid ett och samma tillfälle kommer det alltså inte att avhjälpas genom förslaget om länkingsförbud och det är alltså oklart vilket folkhälsorelaterat problem som förslaget avser lösa. Vad som anges i utredningen om den föreslagna regleringens effekter på folkhälsan är inte övertygande och dessvärre i vissa delar felaktigt.

I direktiven till utredningen (s. 220 i utredningen) anges att *”Kunderna möts ofta av information i marknadsföring som är avsedd att förhindras genom Systembolagets detaljmonopol, till exempel realisation, prissänkning samt fynd och säljstart”*. Ett syfte med förslaget är alltså att åtgärda detta.

Härvid kan först konstateras att samtliga dessa uttryck redan är reglerade genom alkohollagens krav på särskild måttfullhet. De är alltså inte reglerade, eller ens avsedda att vara reglerade, av Systembolagets detaljhandel. Systembolaget har ett svenskt detaljhandelsmonopol men syftet med det är alltså inte att reglera marknadsföringsåtgärder utan att sälja alkoholdrycker. Tvärtom är Systembolaget som näringsidkare skyldigt att följa alkohollagens och marknadsföringslagens krav på marknadsföring; man kan alltså inte välja att tillåta realisationer på alkoholdrycker eller inte utan det följer av alkohollagen.

Med anledning av att utredningen inte tar upp det kan det betonas att Systembolaget saknar befogenhet att ange begränsningar i leverantörens marknadsföring. Det är en fråga för lagstiftare och tillsynsmyndighet. Därvid kan noteras att vad gäller ”Fynd” så godtogs användningen av Patent- och Marknadsöverdomstolen redan i januari 2019 (mål PMT 7401-17). ”Prissänkning” och ”säljstart” är uttryck som av AGM anses godtagbara i det att de förmedlar saklig information och det är ord som Systembolaget självt använder i sin egen marknadsföring av aktuella lanseringar som tillfälliga sortiment eller webblansering. Däremot är användning av ord som realisationer, utförsäljning eller liknande förbjudna i alkoholreklam enligt god affärssed som den definieras i Rekommendationen om ansvarsfull alkoholreklam (och därmed även enligt 5 § marknadsföringslagen krav på god marknadsföringssed) och användningen har fällts av AGM vid ett tillfälle de senaste 15 åren.

Utredningens påstående om att kunderna ”ofta” möter information om rea är en direkt felaktighet. Övriga påståenden som utredningen vänder sig emot är lagliga och används av Systembolaget.

Det är anmärkningsvärt att utredningen väljer att motivera sitt förslag med rena felaktigheter.

Givet att länkning (inkl. länkning med varukorgar) i dag är förenlig med måttfullhetskravet så uppkommer frågan om det är ändamålsenligt att förbjuda en åtgärd som inte skadar folkhälsan med motiveringen att skydda folkhälsan. Om inte annat är det uppenbart oproportionerligt vid en EU-rättslig bedömning.

Jämförelsen med spelområdet

Utredningen liknar sitt förslag med det främjandeförbud som idag finns inom spelområdet (s.228). Det är dock en uppenbar skillnad mellan att länka till illegala produkter (spel som saknar svensk licens och således inte får tillhandahållas på svensk marknad) och att länka till en legal försäljning. Det är också en väsentlig skillnad mellan spel, en produkt som direkt omsätts på en webbplats, och alkoholdrycker vilka förvisso kan beställas på Systembolagets webbplats men där själva konsumtionen (omsättningen) sker först efter leverans dvs. en tidsutdräkt om flera dagar.

Andra motiv än folkhälsoskydd

Ett förbud mot länkning till Systembolaget kommer inte att påverka totalkonsumtionen – däremot konsumenternas val av produkt. Det sistnämnda påverkar dock inte folkhälsan men det kommer att påverka konkurrensmöjligheterna drastiskt och ytterst då hur utbudet ser ut i butik på Systembolaget (sortimentet).

Det synes därför som att förslaget istället syftar till att skydda affärsmodellen hos Systembolaget (men alltså inte folkhälsan). Initiativet till förslaget kommer också från Systembolaget men den argumentation som utredningen för grundas alltså inte i folkhälsoskydd utan utgör snarast ett stöd för nuvarande sortimentsmodell. AGM har ingen anledning att reflektera över de närmare övervägandena hos Systembolaget för att önska regleringen utan AGM nöjer sig med att konstatera att utredningens förslag varken är ändamålsenligt eller proportionerligt.

Det ska också understrykas att möjligheten att reglera marknadsföring av alkoholdrycker motiveras av att skydda folkhälsan – begränsningarna i marknadsföring kan däremot inte syfta till att skydda affärsmodellen hos Systembolaget. Det förstnämnda (folkhälsoskyddet) kan principiellt godtas ur ett EU-rättsligt perspektiv medan det sistnämnda inte är förenligt med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller med EU-domstolens praxis.

Proportionalitet och efterlevnadskontroll

Vad gäller att begränsa länkning till Systembolaget så kan också konstateras att länkning är en central, för att inte säga essentiell, del av grundfunktionen hos internet. Ett förbud som

omfattar all slags länkning till Systembolaget är mycket långtgående och innebär en påtaglig inskränkning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten (något som utredningen inte berör).

Det kan för övrigt noteras att EU-domstolen redan 2014 prövat ett mål om just länkning (mål C-466/12) med slutsatsen att länkning till innehåll som gjorts tillgängligt för allmänheten som huvudregel är tillåtet. Ett förbud motiverat av folkhälsoskydd måste enligt EU-domstolen vara proportionerligt.

Att kunna länka till den enda detaljhandlare där konsumenten kan köpa produkten är alltså lagligt, rimligt och sakligt. Det är också en uppenbar skillnad mellan länkning som sker med respektive utan varukorg. Det görs dock ingen närmare proportionalitetsbedömning utan utredningen redogör för en allmän oro för att länkning (som i princip förekommit sedan tillkomsten av Systembolagets webbplats) eller länkning med varukorgar (som förekommit sedan mitten av 2010-talet) skulle leda till ökad alkoholkonsumtion. Detta motsägs helt av de uppgifter som CAN redovisar över den årliga totalkonsumtionen (den går ner under denna period). Utredningen har således inte underbyggt sina farhågor eller slutsatser utan det är tvärtom så att tillgängliga siffror och statistik motsäger utredningen. Underlaget kan därför inte läggas till grund för ytterligare lagstiftning.

Ovanstående föranleder AGMs bedömning att en regel om att förbjuda länkning till en legal handelsplats är en uppenbart oproportionerlig åtgärd i ljuset av EU-domstolens praxis.

Kriminalisering

Det rör sig dock inte bara om ett marknadsrättsligt förbud utan AGM vill betona att förslaget innebär en kriminalisering av legitima marknadsföringsåtgärder. Att kriminalisera sedvanliga marknadsföringsåtgärder som länkning är en osedvanligt oproportionerlig åtgärd. Det kan därvid noteras att Sverige redan vid införandet av 1995-års marknadsföringslag valde att utmönstra den kriminalisering som återfanns i 6 § 1975-års marknadsföringslag.

Huruvida viss länkning på internet ska vara kriminaliserat eller inte kan vara av visst akademiskt intresse men en rimlig utgångspunkt är, enligt AGM, att det begränsas till att avse sidor med ett kriminaliserat innehåll. Att kriminalisera all slags kommersiell länkning till Systembolaget är uppenbart oproportionerligt och det är anmärkningsvärt att utredningen inte närmare redovisar sina överväganden i den delen. Inte heller anges närmare varför förslaget fått denna omfattning trots en uppenbar skillnad mellan länkning med eller utan varukorg och skillnaden mellan att länka till Systembolaget från en annons och den s.k. länkning som förbudet omfattar idag.

AGM ställer sig även starkt frågande till hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken (vem som ska göras straffrättsligt ansvarig för ett företags länkning till en egen produkt på Systembolagets webbplats). Därtill torde polismyndigheten ha behov av att prioritera den illegala försäljning som sker av alkoholdrycker framför länkning som eventuellt kan leda till ett köp som sker på Systembolaget.



Sammanfattningsvis föreligger ovanligt starka skäl mot det förslag som utredningen presenterat.

Stockholm den 29 augusti 2024

Mattias Grundström
Alkoholgranskningsman