

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-05-13

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Alkoholreklam m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 22 april 2004 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Angela Öst.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

De i lagrådsremissen presenterade förslagen är avsedda att på olika sätt begränsa möjligheterna att marknadsföra alkoholhaltiga drycker. Lagstiftning av sådant innehåll väcker såväl tryck- och yttrandefrihetsmässiga som Europarättsliga frågor.

Mot bakgrund av att den föreslagna regleringen tar sikte på kommersiella annonser som används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och att vad som i lag stadgas om sådana annonser enligt 1 kap. 9 § 1 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen skall gälla utan hinder av vad de båda nämnda grundlagarna föreskriver, finner Lagrådet inte anledning att utifrån grund

lagsmässiga utgångspunkter rikta invändningar mot förslagen. I fråga om det förslag till obligatoriska informationstexter som föreslås i den nya 4 kap.11 c § finns det dock enligt Lagrådet anledning att göra vissa påpekanden. Lagrådet återkommer till detta.

Ur Europarättslig synpunkt är den viktigaste frågan att ta ställning till om den föreslagna regleringen skulle försvåra för ett företag från någon annan medlemsstat att ta sig in på den svenska marknaden. Även om huvudsyftet med förslagen är att begränsa marknadsföringen för dem som redan etablerat sig här, kan det inte uteslutas att ett genomförande av förslagen skulle kunna få effekter som inte kan anses proportionerliga i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster. Lagrådet har inte underlag för att bedöma sannolikheten för att något sådant skulle kunna inträffa. Som Marknadsdomstolens dom i det s.k. Gourmet-målet visar, har EG-rätten emellertid en lösning på ett sådant problem. Den nationella regleringen sätts i så fall åt sidan. Motsvarande resonemang kan appliceras i vissa andra frågor med Europarättslig anknytning där proportionalitetsprincipen kan aktualiseras. Mot denna bakgrund vill Lagrådet inte motsätta sig de nu presenterade förslagen.

4 kap. 8 §

I bestämmelsen i andra stycket, som förbjuder marknadsföring som riktar sig särskilt till eller skildrar barn och ungdomar, föreslås i klargörande syfte att begreppet ungdomar avgränsas så att det avser personer som, utan att vara barn, är "under 25 års ålder".

Frånsett att det skulle bli tydligare att i stället för det nyss citerade skriva "som inte har fyllt 25 år" har Lagrådet intet att invända mot lagtexten. I motiveringen (avsnitt 4.5.1) anförs emellertid vissa synpunkter på när marknadsföring i sig, dvs. bortsett från fall då det framgår

av utformningen av en annons vilken målgruppen är, riktar sig till barn och ungdomar. Som exempel på sådan marknadsföring nämns åtgärden att placera en annons i en periodisk skrift vars läsekrets till stor del utgörs av barn och ungdomar under 25 år. Därvid tas också upp frågan hur stor del av en tidnings eller tidskrifts läsekrets som skall utgöras av barn eller ungdomar under 25 år för att marknadsföringen skall anses rikta sig till denna målgrupp, och regeringen uttalar som sin uppfattning – om än under framhållande av att frågan ytterst lämnas till rättstillämparen – att i vart fall 25 procent bör vara att anse som en stor del av läsekretsen.

Frågan i vad mån en tidnings eller tidskrifts läsekrets består av barn och ungdom skall tillmätas betydelse när det gäller att avgöra hur en marknadsföringsåtgärd särskilt är inriktad synes inte ha framhållits i samband med att förbudsregleringen infördes, utan då betonades i stället, utöver marknadsföringens utformning, vikten av en helhetsbedömning av framställningen och vidtagna marknadsföringsåtgärder (prop. 1998/99:134 s. 138 f. och 178 f.). De nu anförda synpunkterna i motiven antyder måhända att läsekretsens sammansättning bör betraktas som en faktor av mer omedelbar relevans för att anse att rekvisitet om särskild inriktning mot barn och ungdom är uppfyllt. Det kan i så fall framstå som något tveksamt att, när ändringen av lagtexten inte syftar till någon materiell ändring, genom uttalande på angivet sätt söka ge ytterligare hållpunkter för hur förbudsregleringen bör tillämpas i sak.

4 kap. 11 c §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i bl.a. periodiska skrifter skall annonserna enligt den föreslagna paragrafen återge en av regeringen fastställd text

som informerar om alkoholens skadeverkningar. Några konkreta texter har ännu inte presenterats.

Vid sin granskning av det förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581) som regeringen presenterade i prop. 2001/02:162 och som rörde varningstexter på förpackningar till tobaksvaror anförde Lagrådet (s. 53), att det för att ett påbud om att en text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör krävas att det rör sig om saklig information som bygger på resultaten av forskningen på området och inte om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Även om det nu remitterade förslaget gäller utformningen av kommersiella annonser, vilka som tidigare anförts, till skillnad från andra tryckta skrifter, inte omfattas av tryckfrihetsförordningens exklusiva tillämpningsområde, bör vad Lagrådet då uttalade om varningstexter på tobaksförpackningar på motsvarande sätt beaktas vid utformningen av informationstexterna om alkoholens skadeverkningar.

Övergångsbestämmelserna

Lagen om ändring i alkohollagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. I anslutning därtill föreslås under punkt 2 en övergångsregel som utsäger att bestämmelserna (ej närmare angivet vilka) tillämpas också på marknadsföring som har vidtagits före ikraftträdandet, om inte åtgärden var tillåten enligt äldre föreskrifter. Under punkt 3 anges att vitesföreläggande som har meddelats före ikraftträdandet fortfarande gäller. Några överväganden om behovet av övergångsbestämmelser eller om utformningen av dem redovisas inte i lagrådsremissen.

De föreslagna övergångsbestämmelserna synes förbryllande. Punkt 2 tar rimligen sikte på de föreslagna nya 4 kap. 11 a–11 c §§ och på den föreslagna nya lydelsen av 4 kap. 12 §. Det är således fråga om kompletteringar av alkohollagens nuvarande särskilda bestämmelser för marknadsföring av alkoholdrycker. Allmänt sett betyder kompletteringarna att de krav som gällande lag ställer på marknadsföringen specificeras och att ytterligare restriktioner införs. Vid nyreglering av denna innebörd brukar de övergångsbestämmelser som kan behövas utformas så, att äldre föreskrifter fortfarande gäller för åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet. Denna utformning valdes t.ex. när särskilda marknadsföringsbestämmelser, inbegripet den då nya regeln om marknadsföring mot barn och ungdom, överfördes till alkohollagen med ikraftträdande den 1 januari 2000. Lagrådet kan inte tillstyrka den föreslagna lydelsen av punkt 2 utan förordar att i den mån en övergångsbestämmelse behövs denna utformas på sedvanligt sätt.

Övergångsbestämmelsen i punkt 3 rörande "vitesföreläggandes" fortsatta giltighet synes ha anknytning till den ändrade lydelsen av 4 kap. 12 §. Lagrummet anger att en handling som strider mot vissa av kapitlets särskilda bestämmelser för marknadsföring skall anses vara otillbörlig vid tillämpning av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen. I den sistnämnda paragrafen finns en regel om att beslut om *förbud* enligt 14 § (dvs. mot fortsatt marknadsföring av visst slag) skall förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Lagrådet har för sin del svårt att se vad som är grunden till att en övergångsbestämmelse anses behövt här. Föreslagen utbyggnad av 4 kap. 12 § med hänvisning även till de nya 4 kap. 11 a och 11 b §§ samt 11 c § första stycket bör inte ha sådan inverkan att den upphäver – eller ger anledning till tvekan om giltigheten av – ett förbud med vite som beslutats enligt marknadsföringslagen med ut-

gångspunkt i de nu gällande föreskrifterna i alkohollagen. Om det inte kan anföras något alldeles speciellt argument för bestämmelsen i punkt 3 bör den utgå. Skulle likväl ett behov finnas måste utformningen ses över.

Avslutningsvis kan nämnas att övergångsbestämmelser av det slag som punkterna 2 och 3 representerar inte togs upp i samband med att ändringar av delvis liknande karaktär som de som nu föreslås i alkohollagen genomfördes i tobakslagen under år 2003 i form av nya 14 a och 14 b §§ och ändrad lydelse av 15 §.