

Yttrande över En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak (SOU 2013:50)

Det svenska nätverket mot icke smittsamma sjukdomar, NCD-nätverket, (non-communicable diseases, NCD) består av 20 civilsamhällesorganisationer i Sverige. Nätverkets syfte är att bidra till att öka och bredda kunskapen om problemen och möjligheterna kring de icke smittsamma sjukdomarna och deras riskfaktorer och skapa en medvetenhet om vikten av att genomföra åtgärder.

Marknadsföringens utveckling, tobak och alkohol

Sedan tobakslagens tillkomst på 90-talet och alkoholreklamlagen från 1978 har den tekniska utvecklingen rusat ifrån lagstiftningen. I och med internet och sociala mediers utveckling har möjligheterna för industrin att marknadsföra sig avsevärt utvecklats och plattformen för marknadsföring ser helt annorlunda ut idag jämfört med då. En översyn och en uppdatering av lagstiftningen och tillsynen är därför mycket angelägen.

Tobaks- och alkoholindustrin utvecklar ständigt nya marknadsföringsmetoder. Det handlar om målgruppsanpassning av både produkter, kanaler och kampanjer för att göra produkterna mera lockande, inte minst för ungdomar. Både tobaks- och alkoholindustrin arbetar för att öka konsumtion och försäljning, utan hänsyn till de enorma skadeverkningar det medför för människors hälsa och miljö. Marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat närmast lavinartat, vilket e-handelsutredningen konstaterar, både när det gäller volym (=reklamkostnader) och spridningsvägar. Investeringar i alkoholreklam i traditionell media i Sverige, oräknat internet, mobiltelefoner etc. har ökat från 8 miljoner år 2000 till 928 miljoner år 2012¹, en ökning med över 10 000 procent. Bara på de sista tre åren har ökningen varit drygt 120 procent. Marknadsföringen finns dessutom på sociala medier och anspelar i flera fall på populära ungdomsmiljöer.

Så kallad e-handel med alkohol

Efter EU-domstolens dom i Rosengrenmålet, som avskaffade det svenska förbudet mot privatimport av alkohol, har det vuxit fram många företag i Sverige som säljer alkohol till konsument

¹ Alkoholreklam på internet, IQ rapport 2013:2

med leverans hem eller till någon butik eller utlämningsställe. EU-domstolens dom innebar dock inte att den här typen av aktörer skulle få rätt att sälja eller förmedla alkoholdrycker i Sverige, utan enbart att privatpersoner i Sverige skulle få rätt att importera alkoholdrycker själva.

Utredningen skriver i sitt betänkande att vissa av dessa verksamheter uppvisar påtagliga likheter med detaljhandel genom att aktörerna har en i Sverige uppbyggd organisation som hanterar de flesta försäljningsmomenten och erbjuder tjänster genom hela försäljningskedjan, såsom beställning, betalning, transport, reklamationer och kundtjänst. En annan variant är att ett utländskt företag använder ett svenskt företag för att ta upp beställningar, ombesörja frakt till konsument och sköta punktskattebetalningar för den sålda alkoholen. Flera e-handelsaktörer marknadsför sig som direkta konkurrenter till Systembolaget, som har ett lagstiftat monopol för att skydda folkhälsan.

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att upprätthålla stödet för monopolet om andra aktörer, som av konsumenterna uppfattas som svenska, bistår med förmedling av alkoholdrycker och att det skulle kunna bli svårt att på sikt upprätthålla detaljhandelsmonopolet EU-rättsligt. Utredaren tillägger att även om det alltjämt rör sig om en relativt begränsad företeelse är således en sådan framtida utveckling bekymmersam ur ett alkoholpolitiskt perspektiv. Som utredningen skriver är en viktig grundsten i den svenska alkoholpolitiken den så kallade desintresseringsprincipen. Den innebär att man så långt som möjligt försöker begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. Privata aktörer med vinstintresse verkar för ökad konsumtion, vilket står i strid med folkhälsointresset av minskad alkoholkonsumtion och minskade skador. Effekten av denna princip illustreras väl av att när detaljhandelsmonopol har avskaffats i andra länder har alkoholkonsumtionen ökat i genomsnitt med över 40 procent.²

WHO's globala handlingsplaner om NCD och mental hälsa

Icke smittsamma sjukdomar (non-communicable diseases, NCDs) svarar för majoriteten av förtida dödsfall i världen, 35 miljoner dödsfall av 53 miljoner 2010. Fram till 2030 beräknas siffran öka till 55 miljoner förtida dödsfall på grund av NCD om inget görs. I Sverige svarar icke smittsamma sjukdomar för 90 procent av alla dödsfall.

Fyra kategorier av sjukdomar – hjärt-kärlsjukdomar, cancer, diabetes och kroniska lungsjukdomar – är de största bakom denna dödlighet. Dessa har fyra huvudsakliga gemensamma riskfaktorer: tobak, alkohol, ohälsosamma matvanor och otillräcklig fysisk aktivitet. Räknat som förlorade friska levnadsår, och inte endast dödlighet, är även mental ohälsa en av de stora sjukdomskategorierna, lika stor som cancer.

Som WHO's globala NCD-handlingsplan³ framhåller visar forskningen att sjukdomsburden från NCD kan minskas betydligt med kostnadseffektiva förebyggande åtgärder och vård. Handlingsplanen, som Sverige ställt sig bakom, har antagit som mål att minska dödligheten från de fyra stora sjukdomarna med 25 procent fram till 2020 och bland annat minska antalet tobaksanvändare med 30 % och alkoholkonsumtionen med 10 %. Som särskilt kostnadseffektiva åtgärder för att minska skadorna från tobak och alkohol anger handlingsplanen bland annat förbud mot alla former av tobaksreklam, marknadsföring och sponsring, och begränsning eller förbud mot alkoholreklam och marknadsföring. Även begränsning av kommersiell tillgänglighet av alkohol nämns som en särskilt

² Hahn, R.A. et al. (2012). Effects of Alcohol Retail Privatization on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *Am J Prev Med* 2012; 42(4):418-427

³ WHO Global NCD Action Plan 2013-2020. Resolution WHA66.10

kostnadseffektiv åtgärd. Både WHO's globala NCD-handlingsplan och handlingsplanen för mental hälsa⁴ hänvisar till WHO's globala alkoholstrategi⁵ som också anger reklam- och tillgänglighetsbegränsning som effektiva åtgärder.

Synpunkter

För att åtgärder som förbud och begränsningar av marknadsföring ska vara effektiva krävs en proaktiv och effektiv tillsyn. Vi är därför positiva till utredningens förslag på åtgärder för en bättre fungerande tillsyn av marknadsföring av tobak och alkohol.

Tillsyn av marknadsföring

Vi välkomnar förslaget att Statens Folkhälsoinstitut får överta helhetsansvaret för tillsyn av lagstiftningen om tobaksprodukternas förpackningar och förslaget om stärkt samverkan mellan de ansvariga tillsynsmyndigheterna Statens Folkhälsoinstitut och Konsumentverket. Detta kan förbättra möjligheten till en effektivare tillsyn och en förbättrad kunskapsspridning om vad lagen stadgar. Vi anser dock att ett förslag om neutrala paket och exponeringsförbud vid försäljningsställen (fysiska och på internet) saknas i betänkandet. Neutrala paket och exponeringsförbud är två av de mest effektiva komponenterna i att begränsa marknadsföringen av tobak. Ett införande av dessa två regleringar skulle leda till en minskning av tobaksreklamen samt en mindre omfattande och enklare tillsyn av denna i sociala medier och på internet.

Som framgår av utredningens kartläggning har Konsumentverkets tillsynsarbete inte fungerat på ett tillfredsställande sätt. Utredningen konstaterar att det förekommer en stor mängd marknadsföring som bryter mot gällande lagregler, men som i dagsläget inte blir föremål för ingripanden. Utredningen beskriver att Konsumentverket sedan lång tid tillbaka i mycket begränsad utsträckning agerar mot marknadsföringen. Handläggare på Konsumentverket har pekat på resursbrist som förklaring att man inte agerar på tydliga fall av otillbörlig marknadsföring av tobaksprodukter. En bidragande orsak till den bristande tillsynen från Konsumentverket synes bero på att verksamheten är anmälningsstyrd. Utredningen skriver "att en central tillsynsverksamhet måste vara mer proaktiv och egeninitierad än vad som hittills har varit fallet". Vi håller med om detta, men vi saknar ett tydligt förslag i utredningen hur detta ska genomföras för att tillsynen ska bli mer effektiv och proaktiv. Vi vill understryka att det inte kan vara upp till enskilda medborgare att se till att tobaks- och alkohollagen följs samt värdera vilken kommunikation i sociala medier som är olagliga eller överträder begränsningarna. Tillsynen kan inte bygga på antalet anmälningar utifrån, utan måste bygga på en ansvarfull proaktiv tillsyn från ansvariga myndigheter.

Marknadsföring av alkohol

Vi välkomnar utredningens förslag att förbudet mot reklam för alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent i tidningar också ska gälla när tidningarna ges ut på internet. Samtidigt bör alkoholreklamen begränsas ytterligare och ett förbud mot alkoholreklam, oavsett medium, bör införas i Sverige. Ett sådant förbud finns i Norge och har fastslagits av Norges Högsta Domstol, även i relation till EU-rätten. Även om Norge inte är medlem i EU omfattas man av den inre marknadens regler genom EES-avtalet. Frankrikes långtgående reglering av alkoholreklam, den så kallade Loi

⁴ WHO Comprehensive Mental Health Action Plan 2013 - 2020. Resolution WHA66.8

⁵ WHO Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol. Resolution WHA 63.13

Évin (förbud mot såväl direkt som indirekt tv-reklam för alkoholhaltiga drycker) har även det fått stöd av EU-domstolen.

Sanktioner

Vi tillstyrker förslaget om att Konsumentombudsmannen ska få möjligheten att direkt kunna besluta om förbud mot att fortsätta en specifik marknadsföringsåtgärd. Men ett förbudsföreläggande riskerar att inte vara tillräckligt verksamt som sanktion, särskilt inte när marknadsföringen blir alltmer flyktig i digitala medier. Ett förbudsföreläggande drabbar inte den som bryter mot reglerna från tidpunkten för överträdelsen utan har bara verkan för framtiden. Den som bryter mot reglerna kan alltså dra tillbaka marknadsföringen och därmed slippa sanktion. Det kan då rent företagsekonomiskt löna sig att överträda reglerna. Det bör därför övervägas om en direktverkande sanktion – en sanktionsavgift – kan införas som reaktion mot flera typer av överträdelser av marknadsföringsreglerna, även mot annan olaglig marknadsföring än den som är riktad mot barn och ungdomar.

E-handel med alkohol

Som utredningen konstaterar är lagstiftningen idag oklar när det gäller förmedling och försäljningsliknande verksamhet av alkohol i Sverige. Att införa en tillsyn för en verksamhet vars laglighet är oklar kan innebära att verksamheten legitimeras. Lagstiftningen bör därför förtydligas innan en tillsyn utformas och införs.

I Norge och Finland, som båda har alkoholmonopol och lyder under samma inre marknadsregler som Sverige, har man begränsat e-handel till att omfatta endast enskildas möjligheter att beställa alkoholdrycker från utlandet, i enlighet med EU-domstolens dom i Rosengrenmålet. Sverige bör förtydliga lagstiftningen på liknande sätt, och bland annat införa Alkoholagsutredningens (SOU 2009:22) förslag om förbud mot kommersiell förmedling av alkoholdrycker. På så sätt begränsas också den kommersiella tillgången till alkohol i enlighet med WHO:s handlingsplaner.

Avslutande kommentarer

De svenska, av riksdagen fastställda, folkhälsomålen innefattar att uppnå ett minskat bruk av tobak och alkohol. Sverige har ratificerat WHO:s tobakskonvention och barnkonventionen; två dokument som båda bör tas i beaktande här, och Sverige har ställt sig bakom WHO:s alkoholstrategi, liksom handlingsplaner gällande NCD och mental hälsa. Begränsningarna i lag av marknadsföring av tobak och alkohol som idag finns i Sverige fungerar varken effektivt eller omfattar all typ av marknadsföring. För att svara upp mot detta behövs en starkare reglering av marknadsföringen.

Tobakskonventionen som Sverige ratificerade 2005 fastslår bland annat entydigt att det finns en grundläggande och olösbar konflikt mellan tobaksindustrins och folkhälsans intressen, konventionens artikel 5.3. Sverige har därmed förbundit sig att skydda folkhälsopolitiken från påverkan av kommersiella och andra intressen inom tobaksindustrin. Intressekonflikten är lika tydlig för alkoholindustrin. Vi ifrågasätter därför att tobaksbolag och andra organisationer anknutna till tobaks- och alkoholbranschen har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande.

Sverige har länge varit känt som ett folkhälsoland men har dessvärre börjat halka efter. Vi lever på gamla meriter. Det vi gör i dag kommer avspeglas i statistiken om 10, 20, 30 år. Folkhälsa måste byggas på lång sikt, det handlar om att förebygga ohälsa, där tobak och alkohol är två av de

viktigaste faktorerna. För att lyckas behövs ett tydligt ledarskap från ledande politiker. En vision om att inga unga ska börja röka och att ingen ska drabbas av förebyggbar ohälsa från icke-smittsamma sjukdomar bör förankras hos både allmänhet och beslutsfattare, för att Sverige åter ska ta sin plats som ett folkhälsoland som arbetar långsiktigt.

Svenska NCD-nätverket
genom

Peter Friberg

Elin Ramfalk

I det svenska NCD-nätverket ingår:

A Non Smoking Generation	Cancerfonden	Diabetesförbundet
Dietisternas riksförbund	Hjärt-Lungfonden	IOGT-NTO
Leg. Sjukgymnasters Riksförbund	Läkare mot tobak	MIND
Psykologer mot tobak	Sjuksköterskor mot tobak	Svenska Läkaresällskapet
Sveriges Läkarförbund	Svensk sjuksköterskeförening	Sveriges Tandhygienistförening
Sveriges Tandläkarförbund	Tandvård mot tobak	Tobaksfakta
Vårdförbundet	Yrkesföreningar för fysisk aktivitet	