

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av alkohollagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att alkohollagens bestämmelser om reklam för, prissättning av och förpackningspåskrifter för alkoholdrycker ändras.

Enligt propositionen skall reklam för alkoholdrycker och drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent etylalkohol vara förbjuden i tv mellan klockan 7 och 21 och i biografer i samband med förevisning av bildprogram som är tillåtna för personer under 18 år.

Också s.k. mängdrabatter, d.v.s. försäljning av flera alkoholdrycksförpackningar eller portioner alkoholdryck till ett gemensamt, lägre pris i detaljförsäljning eller vid servering skall förbjudas. Det skall dessutom vara förbjudet att utannonsera extrapris och

s.k. happy hour-pris på alkoholdrycker utanför detaljhandels- eller serveringsställen.

Förpackningarna för alkoholdrycker skall på det sätt som närmare bestäms genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet förses med en allmän varningstext om produktens skadliga effekter på hälsan och en kompletterande varningstext om risken för fosterskada.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Skyldigheten att sätta ut varningspåskrifter träder dock i kraft efter en övergångsperiod på ett år.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Inledning.....	3
2. Nuläge och föreslagna ändringar	3
2.1. Reklam för alkoholdrycker.....	3
Nuläge.....	3
Föreslagna ändringar.....	5
2.2. Prissättning av och prisreklam i fråga om alkoholdrycker	6
Nuläge.....	6
Föreslagna ändringar.....	8
2.3. Varningstexter på alkoholdrycker	9
Nuläge.....	9
Föreslagna ändringar.....	11
3. Propositionens konsekvenser	12
3.1. Ekonomiska konsekvenser.....	12
3.2. Konsekvenser för myndigheterna	12
3.3. Miljökonsekvenser.....	13
3.4. Samhälleliga konsekvenser	13
Verkningar för kvinnor och män.....	13
4. Beredningen av propositionen	14
5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	15
5.1. Samband med andra propositioner.....	15
5.2. Samband med internationella fördrag.....	15
DETALJMOTIVERING.....	16
1. Lagförslag.....	16
Alkohollag	16
2. Närmare bestämmelser och föreskrifter.....	17
3. Ikraftträdande.....	18
4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	18
LAGFÖRSLAG	19
Lag om ändring av alkohollagen.....	19
BILAGA.....	21
PARALLELLTEXT	21
Lag om ändring av alkohollagen.....	21

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I alkohollagens 1 § sägs att syftet med lagen är att förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen.

Alkoholkonsumtionen har under de senaste fyrtio åren fyrdubblats. Som en följd av avlägsnandet av begränsningarna för resandeförseln av alkohol och sänkningen av alkoholskatten ökade tillväxttakten i totalkonsumtionen snabbt år 2004. År 2005 var den totala konsumtionen av alkohol större än någonsin och uppgick till 10,5 liter per invånare räknat i ren alkohol. Samtidigt har också alkoholen medicinska och sociala skadeverkningar ökat. Ökningen när det gäller exempelvis den alkoholrelaterade dödligheten och våldsbrottsligheten har rentav vart snabbare än ökningen i alkoholkonsumtionen. Alkohol är i dag den näst vanligaste dödsorsaken bland män och kvinnor i arbetsför ålder. I mer än 3/4 av de fall av misshandel och brott mot liv som kommit till polisens kännedom har de misstänkta varit berusade.

Skillnaderna i alkoholkonsumtionen när det gäller män och kvinnor har minskat i och med att kvinnorna under de senaste årtiondena både börjat använda mer alkohol och i allt högre grad dricker i berusningssyfte. Drickande i berusningssyfte är hos båda könen mest allmänt bland personer i åldern 20–29 år. Efter förändringarna 2004 ökade användningen av alkohol i berusningssyfte hos båda könen mest bland personer över 45. Alkoholkonsumtionen har börjat öka också bland dem som fyllt 65.

Under 2000-talet har debutåldern för användningen av alkohol bland ungdomar stigit: när år 1999 bara 36 % av 14-åriga pojkar och bara 30 % av 14-åriga flickor hade nyktra levnadsvanor var motsvarande andel år 2005 58 % respektive 46 %. Bland 16-åringar var vanan att dricka alkohol varje vecka en sjunkande trend i början av 2000-talet, ända tills den år 2003 började vända uppåt igen. Bland 18-åriga pojkar blev drickande i berusningssyfte varje vecka mer allmänt och steg från 7 till 12 procent under åren 2003–2005, medan motsvarande alkoholbruk bland

18-åriga flickor låg kvar vid 7 procent.

De direkta kostnaderna av alkoholens skadeverkningar är närmare en miljard euro per år. Kostnadsbelastningen har för kommunernas vidkommande koncentrerats till social- och hälsovårdstjänsterna och för statens vidkommande till kostnader för polis, rättsväsende och fängvård. Indirekta kostnader uppkommer bl.a. av arbetsförmåga och förtidig död som beror på alkoholrelaterade sjukdomar. Det mänskliga lidande som ca 3000 alkoholrelaterade dödsfall per år och en betydligt större mängd andra alkoholrelaterade skadeverkningar ger upphov till kan inte mätas i pengar.

Statsrådet beslutade den 9 oktober 2003 i sitt principbeslut om riktlinjerna för alkoholpolitiken om målen för att minska alkoholens skadeverkningar. Målet är att minska alkoholens skadliga inverkan på barnen och de ungas välbefinnande, att minska riskkonsumtionen av alkohol och dess skadeverkningar samt som stöd för uppnåendet av detta att få den totala konsumtionen av alkohol att vända nedåt. Enligt beslutet skall behovet av att revidera alkohollagen utredas särskilt beträffande begränsning av alkoholreklam.

Regeringen behandlade i sina förhandlingar den 2 mars 2006 de olika förvaltningsområdenas åtgärder för att minska alkoholens skadeverkningar. Utöver de åtgärder som föreslås i denna proposition beslutade regeringen att genom förordning av statsrådet ändra tidpunkten då försäljning av alkoholdrycker får inledas från klockan sju till klockan nio. De olika åtgärderna för att minska skadeverkningarna får större effekt när de används i samverkan med varandra.

2. Nuläge och föreslagna ändringar

2.1. Reklam för alkoholdrycker

Nuläge

Totalförbud för reklam för alkoholdrycker infördes år 1977. Från år 1995 tillåts reklam för svaga alkoholdrycker (alkoholhalt högst 22 volymprocent) enligt 33 § 2 mom. i alkohollagen (1143/1994) men innehållet i re-

klamen har begränsats så, att exempelvis reklam som riktar sig till minderåriga, reklam i vilken stor alkoholkonsumtion framställs på ett positivt sätt eller reklam som skapar en bild av att alkoholkonsumtion främjar social eller sexuell framgång är förbjuden.

I gemenskapsrätten regleras reklamen för alkoholdrycker endast i det s.k. televisionsdirektivet (rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television). I direktivets artikel 15 ingår en motsvarande förteckning som i alkohollagens 33 § 2 mom. om element som är förbjudna i alkoholreklam. Televisionsdirektivet är till sin natur ett s.k. minimidirektiv. Varje medlemsland får i fråga om televisionsbolag under dess jurisdiktion tillämpa strängare bestämmelser för programverksamhet och reklam än de som anges i direktivet.

I de flesta EU-länder begränsas alkoholreklam genom lagstiftning. De mediespecifika förbuden riktar sig i allmänhet mot tv och radio och gäller antingen samtliga kategorier alkoholdrycker (Frankrike, Sverige, Norge, Island, Schweiz) eller endast vin och/eller starka alkoholdrycker. I mindre än hälften av medlemsländerna styrs alkoholreklamen vid sidan av begränsning genom lagstiftning eller som enda styrningsmedel genom självreglering inom näringslivet. Flera medlemsländer begränsar i mycket högre grad än Finland reklamen i de tillätta medierna. Exempelvis i Frankrike är det endast tillåtet att ge produktinformation, och i reklamen skall ingå en varning om de medicinska skadeverkningarna. Också i Sverige skall reklamannonser vara försedda med varningar beträffande skadeverkningarna.

Enligt statsrådets principbeslut är ett av de centrala målen för alkoholpolitiken att skydda barn och unga för alkoholens skadeverkningskraft. I dag försöker man begränsa de ungas alkoholkonsumtion bl.a. genom åldersgränser för servering och detaljförsäljning och genom alkohol- och narkotikaupplysning via exempelvis skolorna, medborgarorganisationerna och föräldrarna vilken syftar till att minska efterfrågan på alkohol.

Alkoholreklamen syftar till att beskriva

produkten på ett sätt som ökar konsumentens positiva inställning till produkten och uppmuntrar till köp. Eftersom reklamens grundläggande funktion är att öka efterfrågan är reklam för alkoholdrycker en central faktor som motverkar de alkoholpolitiska målen.

Man kan i dag särskilja två klart avvikande typer av alkoholreklam: reklam som riktar sig till vuxna konsumenter och som i både bild och text betonar alkoholdryckernas egenskaper, samt reklam som riktar sig till de unga där man som regel genom att använda människo- eller rentav djurfigurer och med fokusering på humor, äventyr eller parbildning snarare marknadsför produkterna genom den livsstil och andra fenomen som dryckerna i reklamen förknippas med än genom produkternas egenskaper.

De begränsningar som alkohollagen ställer i fråga om reklamens innehåll, vilka har som ett viktigt mål att skydda barn och unga, ger dock annonsörerna avsevärt spelrum att använda innehåll och framställningssätt som särskilt tilltalar unga människor. I synnerhet öl- och ciderreklamen tilltalar unga konsumenter och utnyttjar liknande effektmedel som hänför sig till en viss livsstil som tobaksreklamen på sin tid.

Även om den ungdomliga livsstilsreklamen enligt annonsörerna riktar sig till personer över 18 år når den i praktiken också yngre åldersgrupper. Enligt en enkät som genomfördes 2004 är finländska ungdomar i åldern 13–15 år allmänt medvetna om reklamen för alkoholdrycker, de kommer ihåg detaljer i reklam innehåll och uppskattar de visuella och musikaliska elementen. Dessa iakttagelser stämmer överens med resultaten från flera utländska undersökningar om alkoholreklamens verkningar.

Enligt internationella forskningsrön är unga människor särskilt mottagliga för alkoholreklamens påverkan. Reklamen ger upphov till och stärker positiva attityder till alkohol och skapar en grogrund för alkoholbruk. Alkoholreklamen ökar och upprätthåller alkoholens attraktion och påverkar vid sidan av priset och den fysiska tillgängligheten de ungas alkoholbruk. Därför har man i samband med undersökningar beträffande alkoholreklamens verkningar inte bara granskat reklamens mottagande bland olika undergrupper

av ungdomar och reklamens samband med attityderna till alkohol, utan också granskat reklamens betydelse i förhållande till priset och andra faktorer som påverkar alkoholdrickandets frekvens och sätten att konsumera alkohol bland unga människor. Resultaten visar att alkoholareklam ökar risken för en tidig alkoholdebut och för storkonsumtion av alkohol. (Babor et. al.: Alcohol: no ordinary commodity. Research and policy. Oxford University Press, 2003, 173-183.)

Enligt Europeiska gemenskapernas domstol ökar alkoholareklam också alkoholkonsumtionen (Dom i mål C-152/78 Kommissionen vs. Frankrike).

Föreslagna ändringar

Det är möjligt att genom lagstiftning på ett ändamålsenligt sätt begränsa användningen av reklammedel, förbjuda användningen av vissa sådana och också att begränsa innehållet i reklamen, förutsatt att bestämmelserna är tillräckligt entydiga. I internationella sammanhang har man som centrala mål för regleringen av alkoholareklam betonat vikten av att barn och unga skyddas mot exponering för alkoholdrycksreklam, i synnerhet audiovisuell reklam eftersom den är mer suggestiv än tryckt reklam, samt för alkoholdrycksreklam via sponsring i samband med idrotts- och nöjesevenemang.

I rådets rekommendation om unga människors, i synnerhet barns och tonåringars alkoholkonsumtion (2001/458/EG) uppmanas medlemsstaterna att se till att alkoholdrycker inte marknadsförs på ett sätt som tilltalar barn och tonåringar. I rekommendationen fäster man särskild uppmärksamhet vid sådan sponsring i samband med idrottsevenemang och andra evenemang och sådan reklam i medier som är inriktad på barn och tonåringar eller som når ett stort antal barn och tonåringar.

Internationella erfarenheter har visat att systemen med självreglering av alkoholareklam är strukturellt ineffektiva. De anvisningar som gäller reklamens innehåll lämnar rum för tolkning, och någon oavhängig kontroll eller möjlighet att införa sanktioner existerar knappast. När konkurrensen stramats åt har man varit snar att frågå de frivilliga be-

gränsningarna, vilket skett exempelvis i fråga om det frivilliga förbudet mot tv-reklam för starka alkoholdrycker i England och i USA.

Generaladvokaten vid Europeiska gemenskapernas domstol har ansett det vara möjligt och motiverat att förbjuda alkoholareklam i sådana medier som till sin karaktär är sådana att de ofta kan nå barn och ungdomar. Som exempel nämns gatureklam, tidningar med stor spridning och tider då många tittar på TV ("peak-time television"). också förbud mot reklam för s.k. alkoholisk kan anses vara motiverat, eftersom sådana alkoholdrycker har utformats särskilt för att locka personer (däribland helt säkert ungdomar och till och med barn) som föredrar söta och kolsyrade drycker. (Generaladvokatens förslag till avgörande, F. G. Jacobs, C-405/98)

Barns och ungas alkoholdebut och fortsatta alkoholbruk påverkas av många skyddsfaktorer och riskfaktorer som verkar samtidigt och sammanflätade med varandra. Familjen, vännerna, skolan, hobbygemenskaperna och andra i näromgivningen skapar och bearbetar attityder som antingen uppmuntrar till eller förebygger alkoholbruk. Marknadsföringen av alkoholdrycker är utan tvivel en faktor som bidrar till att skapa positiva attityder till alkohol. Den alkohol- och narkotikakunskap och dito upplysning som familjen, skolan och andra aktörer ger har i bästa fall en förebyggande effekt när det gäller de ungas alkoholbruk. Tillgången till alkoholdrycker, bl.a. iakttagandet av åldersgränserna, och priset i förhållande till de ekonomiska medel de unga disponerar, avgör i sista hand huruvida de positiva attityderna till alkoholen leder till alkoholbruk eller inte. Även om begränsningar i alkoholareklamen inte i sig garanterar att alkoholbruket inte inleds innan personen uppnått den lagstadgade åldern för alkoholin köp finns det dock starka bevis för att alkoholareklamen är en viktig faktor som påverkar minderårigas alkoholbruk.

I Finland är reklam för starka alkoholdrycker i regel förbjuden. Sådan reklam är tillåten endast i vissa särskilt föreskrivna fall och former när den främst når vuxna konsumenter. Exponeringen av barn och unga för reklam för svaga alkoholdrycker kunde minskas genom att man genom lagstiftning begränsar användningen av sådan reklam i de

medier som bäst når de unga, såsom tv, radio, biografier, utomhusreklam samt sponsring i samband med idrotts- och nöjesevenemang.

Den viktigaste reklamkanalen för svaga alkoholdrycker är tv, vars andel av intäkterna av alkoholreklam år 2005 var 47 %. Enligt en uppföljningsundersökning som gjorts av Finnpanel tittade 10—14-åringar år 2005 på tv i genomsnitt 1 t 24 min per dag, och 15—24-åringar ännu mer, d.v.s. i genomsnitt 1 t 45 minuter per dag.

I båda åldersgrupperna tittade man mest på de inhemska reklamkanalerna (MTV3, Nelonen, Subtv), vilkas sammanlagda andel av tittarna var 64 % bland 10—14-åringar och 69 % bland 15—24-åringar. De utländska och lokala tv-kanalernas sammanlagda tittarandel låg på drygt 10 procent. Barn och unga utsätts alltså när det tittar på tv främst för alkoholreklam som förmedlas av inhemska tv-kanaler.

Om granskning av bildprogram samt särskilt om sådana begränsningar i fråga om visning och spridning av dem som är nödvändiga för att skydda barn bestäms i lagen om granskning av bildprogram (775/2000). Enligt lagens 3 § får ett bildprogram inte visas offentligt eller spridas bland personer under 18 år förrän det har godkänts för visning och spridning enligt lagen. Enligt lagens 8 § skall granskningsmyndigheten godkänna ett bildprogram för visning för och spridning bland personer i alla åldrar, om det inte är skadligt för barns utveckling, eller föreskriva en åldersgräns för visningen och spridningen. Enligt de grunder som bestäms i lagen kan förbud mot visning och spridning av ett bildprogram bland personer under 18 år utfärdas, eller en åldersgräns på 15, 11 respektive 7 år fastställas utifrån programmets innehåll. I praktiken har i samband med offentlig visning av bildprogram visats just sådan alkoholreklam som föreslås bli begränsad i fråga om tidpunkten för tv-visning. Det är inte nödvändigt att utsträcka de begränsningar beträffande visning och spridning eller den granskning som gäller bildprogram till att omfatta alkoholreklam, eftersom skyddet för barn allra enklast kan genomföras genom att visning av alkoholreklam förbjuds i samband med offentlig visning av bildprogram som är

tillåtna för personer under 18 år.

Enligt förslaget skall alkoholreklam vara förbjuden i tv under tiden mellan klockan 7 och 21, då barn ännu tittar på tv. På motsvarande sätt skall alkoholreklam vara förbjuden på biografier under alla föreställningar utom sådana som bara är tillåtna för personer över 18 år.

De bestämmelser som begränsar reklam för svaga alkoholdrycker syftar därmed till att stöda familjen, skolan och andra aktörer som främjar barnens välfärd i deras ansträngningar att förebygga barns och ungas alkoholbruk och de skadeverkningar som följer av alkoholbruket.

Statsrådet kom den 2 mars 2006 överens om att undervisningsministeriet inom ramen för det i idrottslagen (1054/98) avsedda systemet med statsunderstöd enligt prövning till idrottsorganisationerna skall bedöma verksamheten vid de grenförbund i vilkas verksamhet alkoholreklam förekommer. Ministeriet förhandlar med grenförbunden om att man efter en övergångsperiod på tre år skall ha avskaffat all alkoholreklam inom idrotten.

Dessutom skall en av social- och hälsovårdsministeriet ledd arbetsgrupp utveckla åtgärder för att förbättra alkoholreklamens lagenlighet, i synnerhet när det gäller hur de innehållsmässiga begränsningarna iakttas.

Europeiska kommissionen offentliggjorde i slutet av 2005 ett förslag till ett nytt televisionsdirektiv (KOM (2005) 646 slutlig). I förslaget behandlas förutom televisionssändningar också lineära audiovisuella tjänster (exempelvis webcasting-sändningar via Internet) och icke-lineära tjänster (exempelvis video-on-demand-sändningar). Audiovisuell alkoholreklam kan också sändas via Internet, men eftersom direktivet inte ännu godkänts föreslås i propositionen ingen särskild lagstiftning för denna situation.

2.2. Prissättning av och prisreklam i fråga om alkoholdrycker

Nuläge

Den fria prissättningen av produkter på marknaden anses falla inom tillämpningsområdet för bestämmelsen om egendomsskydd

och principen för avtalsfrihet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Fri prissättning sammanhänger också med förverkligande av näringsfrihet enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Priser kan emellertid också regleras på lagnivå. Syftet är i allmänhet att föreskriva om maximipriser för förnödenheter eller tjänster. Så fastställer exempelvis kommunikationsministeriet på initiativ av Finlands Taxiförbund taxitaxan (Lag om tillståndspliktig persontrafik på väg (343/1991 11 §). I 16 § i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om taxitrafik (RP 38/2006 rd) föreslås att bestämmelser om de maximipriser som tas ut i taxitrafiken utfärdas genom förordning av statsrådet.

På marknaden för konsumtionsnyttigheter förekommer prisreglering mera sällan. Också alkoholdryckernas prissättning är i princip fri, eftersom alkoholagstiftningen inte omfattar några särskilda bestämmelser om prissättning.

Enligt 33 § 2 mom. 7 punkten i alkohollagen får reklam för alkoholdrycker inte stå i strid med god sed. Vid bedömning av alkoholreklamens lämplighet måste man beakta att alkoholdrycker är berusningsmedel och att alkoholbruk kan vara beroendeframkallande och ha sociala och hälsomässiga skadeverkningar. Därför har vissa former av annonsering som riktar sig till konsumenterna med stöd av alkohollagen ansetts strida mot god sed eller bedömts vara otillbörliga, trots att de kunnat godkännas för marknadsföring av andra produkter. Av denna orsak har exempelvis erbjudanden där konsumenterna genom gratis drycker eller mängdrabatter lockas att öka sin alkoholkonsumtion i Produkttillsynscentralens avgörandepraxis betraktats som otillbörlig reklam.

Också försäljning av alkoholdrycker på förlust – under försäljarens skattepliktiga inköpspris – har med utgångspunkt i det som sägs ovan ansetts stå i strid med god sed. En prisreglering som baserar sig på handelns eget inköpspris är emellertid inte alltid ändamålsenlig eftersom det går att sänka inköpspriset på konstgjord väg och inköpspriset kan vara olika för exempelvis stora och små butiker. Därför har de myndigheter som övervakar efterföljandet av alkohollagen under de senaste åren inte ingripit ens när det

rört sig om ovanligt låga extrapriser.

Alkoholdryckernas pris har under de senaste åren sjunkit betydligt. Som en följd av den sänkning av alkoholaccisen med i genomsnitt 33 % som genomfördes 2004 sjönk priserna på samtliga alkoholdrycker. Detaljhandelspriserna på starka drycker påverkades mest: i denna grupp var prissänkningen mellan 25 och 36 %. I fråga om detaljhandelspriserna på viner innebar skattesänkningen på 10 % en sänkning på cirka tre procent. Alko Ab har inte använt priskampanjer i marknadsföringen av alkoholdrycker. Detaljhandelspriserna kan som regel ses över var fjärde månad.

Priset på öl låg på en mycket stabil nivå fram till 2002. En ny, utländsk butikskedja som strävade efter att etablera sig på dagligvaruhandelsmarknaden började vid den tidpunkten sälja öl till osedvanligt låga priser. De övriga butikskedjorna svarade med extrapris på öl i sina stormarknader.

År 2004 sänktes accisen på öl med 32 %. Syftet var att stävja den kraftiga ökningen av resandeförseln och förebygga en expansion av den ekonomiska gråzonen i samband med Estlands inträde i EU. Målet enligt regeringens proposition (RP 80/2003 rd) var att mellanöllets pris per liter utan pant skulle sjunka från ca 3 euro till 2,55 euro. Den ökade pris konkurrensen har dock lett till att det i bostättningscentrumen nästan kontinuerligt erbjuds öl till extrapris på 1,40–1,80 euro per liter, och under midsommarkampanjen 2006 låg priset per liter när det var som lägst vid 1,05 euro. Med beaktande av extraprisen har detaljhandelspriset på öl som mest sjunkit med 70 %, alltså betydligt mer än priserna på starka alkoholdrycker. För närvarande ligger extraprisen på öl rentav under prisnivån i Estland.

Försäljningsstatistiken visar att den inhemska försäljningen av maldrycker mellan 2003 och 2005 ökade med 26 miljoner liter (+6,3 %). Samtidigt minskade resandeförseln av öl markant, och för närvarande står resandeförseln för endast omkring sju procent av ölkonsumtionen.

De lägsta extraprisen på öl gäller nästan utan undantag antingen flerpack på 12 flaskor eller korgar på 24 flaskor. Priset på en enskild ölflaska som inhandlas från samma

butik kan vara mer än dubbelt högre. Marknadsandelen för flerpack på 12 flaskor har i sjäva verket ökat till den grad att flerpacken redan står för över hälften av den totala ölförsäljningen. Allmänt taget är också priset på en ölfaska lägre än exempelvis priset på en halvlitersflaska läskdryck eller mineralvatten.

Restaurangerna får mellan de klockslag de valt sälja alkoholdrycker till extrapris, men dryckerna måste serveras en basportion åt gången. Den ökade priskonkurrensen har lett till att man i s.k. "happy hour"-erbjudanden i exempelvis en timmes tid sålt öl för 10 cent. Genom nedsatta priser lockas kunderna till restaurangen i hopp om att de skall stanna kvar där också resten av kvällen.

Kampanjer med nedsatta priser på alkoholdrycker, mängdrabatter och "happy hour"-rabatter lockar konsumenterna till större inköp och ökad konsumtion. Billiga priser och mängdrabatter påverkar med den största sannolikheten dem vars alkoholkonsumtion huvudsakligen begränsas av knappa ekonomiska resurser och dem som på grund av berusning eller alkoholberoende har nedsatt omdömesförmåga. Förutom priserna påverkas inköp och konsumtion av många andra faktorer som beror på situationen. Marknadsföring som betonar priset är en viktig faktor som påverkar riskkonsumtionen av alkohol och dess skadeverkningar, och när målet är att få till stånd en minskning av dessa är prismarknadsföring något man kan ingripa i på ett sätt som stöder de övriga åtgärderna för att minska riskkonsumtionen.

Föreslagna ändringar

Sänkningen av alkoholaccisen tillsammans med den ökade konkurrensen mellan bryggerierna, handeln och restaurangerna har alltså haft oanade konsekvenser på ölmarknaden. Sänkta alkoholpriser påverkar särskilt de konsumentgrupper som är mest utsatta, såsom unga människor och riskkonsumenter av alkohol. Undersökningarna visar att favoritdrycken bland unga i åldern 14—18 år är öl, och bland flickorna dessutom cider. Favoritdrycken bland unga som dricker särskilt ofta och mycket är öl. Favoritdrycken bland unga som dricker sig redlösa eller tills de slocknar

är öl, och därefter följer starka alkoholdrycker.

Ett effektivt sätt att förebygga alkoholens skadeverkningar särskilt bland de unga skulle vara att höja prisnivån på alkohol och att ingripa i sådana överdrifter i fråga om prissättning och prismarknadsföring som lockar till storkonsumtion. Införandet av begränsningar i fråga om användningen av extrapris på alkohol skulle också minska den i samhällspolitiskt hänseende osunda konkurrensen.

Prisreglering i fråga om alkoholdrycker skulle kunna genomföras genom fastställande av minimipriser. Om man ville höja det lägsta gällande marknadspriset på öl kunde det göras antingen genom att fastställa ett minimipris på öl eller genom att höja alkoholskatten. Ur konsumenternas synvinkel skulle konsekvenserna av båda alternativen vara de samma, men det förstnämnda skulle öka bryggeriernas och handelns andel av priset och det andra alternativet skulle öka statens skatteinkomster.

Överdrifter i fråga om prissättningen skulle kunna åtgärdas också genom förbud mot försäljning av alkoholdrycker till underpris, exempelvis till priser som går under självkostnadspriset. I praktiken är det dock nära nog omöjligt att fastställa ett minimipris som inte får underskridas. Eftersom företagen har olika kostnadsstrukturer skulle stora enheter inom handeln och lagerbutiker ges en i lag föreskriven möjlighet att sälja öl till ett billigare pris än små närbutiker. Av ovan nämnda skäl föreslås inget förbud mot försäljning på förlust.

De billiga alkoholdryckernas attraktivitet för de unga och för andra konsumenter vilkas konsumtion begränsas av knappa ekonomiska resurser har man exempelvis i Tyskland försökt minska genom bestämmelser som förutsätter att serveringsställena säljer minst en alkoholfri dryck till samma pris som den billigaste alkoholhaltiga drycken.

Den ökade engångskonsumtion som följer av extrapriser och "happy-hour"-priser på alkoholdrycker liksom det ökade drickandet i berusningssyfte och störande beteendet har man exempelvis i England försökt förebygga genom att uppmuntra serverings- och detaljhandelsställena att frivilligt avstå från sälj-

främjande åtgärder av detta slag. För att den önskade effekten skall uppnås krävs i praktiken att de konkurrerande företagen sinsemellan kommer överens om en omfattande begränsning av konkurrensen. Sådana karteller kan stå i strid med 4 § i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992).

Marknadsföringsbestämmelserna i konsumentskyddslagen har som syfte att säkerställa att konsumenterna får tillräcklig information för att kunna fatta rationella köpbeslut. I förordningen om prisinformation vid marknadsföring av konsumtionsnyttigheter (prismärkningsförordningen, 1359/1999) förutsetts att också alkoholdryckers försäljningspris vid marknadsföringen antecknas tydligt och så att konsumenterna lätt kan se det. Eftersom man i alkohollagen, som betraktas som en speciallag, har begränsat reklamen för alkoholdrycker, kan man i samma lag också vid behov begränsa prisinformationen och prismarknadsföringen i fråga om alkoholdrycker.

Därför föreslås alkohollagen bli ändrad så, att prissättningen i fråga om alkoholdrycker fortfarande skall vara fri, men priset skall inte få bestämmas utifrån antalet förpackningar alkoholdryck konsumenten köper. Det föreslås att marknadsföring av alkoholdrycker genom extrapris och "happy hour"-pris endast skall vara tillåten inne i ett detaljhandels- eller serveringsställe.

Med realisation avses ett erbjudande om varor till nedsatta priser under en begränsad tid. Utan avbrott får en realisation pågå högst två månader (Marknadsdomstolens beslut 2004:204). Det säsongsvisa sortimentet i fråga om nyttigheter som säljs inom dagligvaruhandeln justeras normalt med mellan två och fyra månaders mellanrum, beroende på produktgrupp och handelskedja. Därmed skulle enligt förslaget i fråga om alkoholdrycker endast detaljhandels- eller serveringspris som varar i minst två månader få utannonseras exempelvis i tv, radio, tidningar och utomhusreklam.

Alkoholdryckernas prissättning skall fortfarande vara fri. Kortvariga erbjudanden och happy hour-erbjudanden skall alltså vara tillåtna. Enligt förslaget skall det emellertid vara förbjudet att utannonsera sådana erbjudanden någon annanstans än inne i detalj-

handelsaffärer eller serveringsställen. Förslaget syftar till att på detta sätt förhindra att ett billigt pris särskilt betonas i marknadsföringen av alkoholdrycker.

2.3. Varningstexter på alkoholdrycker

Nuläge

Enligt en allmän rättsprincip skall en tillverkare eller försäljare av en produkt informera om risker som hänför sig till produkten så, att konsumenten kan se upp för dem. Denna princip framgår exempelvis av bestämmelsen i livsmedelslagens (23/2006) 9 §, i vilken sägs att det på en livsmedelsförpackning, i en broschyr, i reklam eller i andra marknadsföringssammanhang skall ges sanningenlig och tillräcklig information om livsmedlet. Enligt 6 § i handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2006) hör till de obligatoriska påskrifterna bl.a. vid behov varningspåskrifter. Märkning krävs när ett utelämnande kan medföra hälsofara eller ekonomisk fara eller om det finns en möjlighet att konsumenten annars kan använda produkten på ett felaktigt sätt. Vidare skall enligt 2 kap. 1 § 2 mom. i konsumentskyddslagen (38/1978) marknadsföring som inte innehåller uppgifter som behövs med hänsyn till konsumenternas hälsa eller ekonomiska trygghet alltid anses otillbörlig.

Bestämmelserna om livsmedel i livsmedelslagens tillämpas enligt lagens 4 § på alkoholdrycker till den del det inte i någon annan lag eller förordning föreskrivs särskilt om dem. Alkohollagen omfattar inga bestämmelser om skyldighet att informera om hälsorisker.

Storkonsumtion av alkohol kan skada nästan alla människans organ. Till de viktigaste med alkoholbruk förknippade medicinska skadeverkningar som ökar incidensen av allvarliga sjukdomar och dödligheten hör olika former av cancer, neuropsykiatriska störningar, hjärt- och kärlsjukdomar, sjukdomar i de inre organen, fosterskador, förgiftningar, olycksfall och självmord. Vissa medicinska skadeverkningar ökar i direkt proportion till konsumtionen, och det finns inget tröskel-

värde under vilket alkoholbruk kan anses vara riskfritt. Hos kvinnor framträder risken för medicinska skadeverkningar vid en lägre konsumtionsnivå än hos män. Vissa medicinska skadeverkningar av alkohol är könsbundna, såsom bröstcancer och fosterskador i fråga om kvinnor. Hos män är de mest allmänna skadeverkningarna av alkohol av biologiska eller andra skäl exempelvis impotens, akut bukspottkörtelinflammation och olycksfall som förorsakas av alkoholbruk.

Alkoholbruk under graviditeten förorsakar i Finland hos hundratals nyfödda såväl lindriga som mer allvarliga medicinska följder som hämmar tillväxten. De tar sig uttryck i bl.a. tillväxstörningar, inlärningssvårigheter och problem när det gäller barnets sociala utveckling, FAS-syndrom, utvecklingsstörningar i centrala nervsystemet och missbildningar. Också en måttlig alkoholkonsumtion under graviditeten kan öka risken för fosterskador. Drickande i berusningssyfte innebär en särskild risk. Genom att minska konsumtionen eller avstå från att använda alkohol under graviditeten kan modern förbättra prognosen i fråga om fostrets tillväxt och utveckling.

Enligt artikel 14 i EG:s allmänna livsmedelsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning 2002/178/EG om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet) får livsmedel inte släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Enligt den allmänna livsmedelsförordningen skall livsmedel anses som icke säkra om de anses vara skadliga för hälsan. När man fastställer huruvida ett livsmedel är skadligt för hälsan skall man enligt den allmänna livsmedelsförordningen ta hänsyn till de tänkbara omedelbara effekterna samt kortsiktiga eller långsiktiga effekterna av livsmedlet på den personens hälsa som konsumerar det. Dessutom skall effekterna på de kommande generationernas hälsa beaktas. Enligt artikel 2 i förordningen inbegriper livsmedel också drycker. Därmed är också alkoholdrycker livsmedel. Tobaksprodukter betraktas inte enligt förordningen som livsmedel.

Enligt artikel 17 i den allmänna livsmedels-

förordningen skall livsmedelsföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan i de företag de har ansvar för se till att livsmedlen uppfyller de krav i livsmedelslagstiftningen som är tillämpliga för deras verksamhet.

I gemenskapsrätten har bestämmelser om förpackningspåskrifter på livsmedel och alkoholdrycker – i synnerhet vin – utfärdats i flera förordningar och direktiv. Den viktigaste av dessa författningar är direktivet om märkning och presentation av livsmedel (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel, jämte ändringar). Det omfattar de viktigaste allmänna bestämmelserna om märkning av färdigförpackade livsmedel. Bestämmelserna har tagits in i den finska livsmedelslagstiftningen genom handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2004).

Enligt direktivet om märkning och presentation av livsmedel och handels- och industriministeriets förordning skall det på etiketterna till alkoholdrycker som släppts ut på marknaden efter den 25 november 2005 på finska och svenska informeras om allergiframkallande ämnen i produkten. Detta innebär i praktiken att exempelvis alla etiketter på vinflaskor och vinförpackningar skall ha påskriften ”innehåller svaveldioxid” eller ”innehåller sulfiter”.

Däremot omfattar direktivet om märkning och presentation av livsmedel inga bestämmelser alls om alkoholens hälsorisker. Enligt artikel 18 i direktivet får medlemsstaterna inte tillämpa nationella, icke-harmoniserade bestämmelser för märkning. Som ett undantag från denna regel får medlemsstaterna tillämpa bestämmelser som motiveras av att man vill skydda människors hälsa. Därmed är det möjligt att utfärda nationella bestämmelser om förpackningspåskrifter som varnar för alkoholens hälsorisker.

Frankrike har beslutat att införa krav på att alkoholdrycksförpackningar skall vara försedda med påskrifter som varnar för den risk för fosterskada som är förknippad med alkoholbruk. Bestämmelsen har dock inte ännu börjat gälla (lag 2005-102 om handikappades

lika rättigheter och deltagande). I USA har varningstexter varit föreskrivna i lag sedan 1989.

Alkoholdryckernas medicinska skadeverkningar utgör en utmaning för både gemenskapslagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Konsumentens rätt att få nödvändig information som gäller den egna hälsan har hittills inte när det gäller alkoholdrycksförpackningar och reklam för alkoholdrycker förverkligats ens med stöd av livsmedelslagen.

I Finland har alkoholdryckerna, som används av en majoritet av befolkningen, i dag en annan ställning med hänsyn till den information som ges om hälsoriskerna än många produkter som är mer marginella med tanke på den normala konsumtionen. Exempelvis havsvalgspreparat som innehåller rikliga mängder jod skall vara försedda med påskriften "Ej för barn eller under graviditeten. Ej för personer som lider av eller har lidit av en sköldkörtelsjukdom". Från och med den första augusti 2001 skall honungsförpackningar ha påskriften "Varning: ej för barn under ett år", eftersom användningen av honung kan medföra botulismrisk.

Varningspåskriften på tobaksförpackningar baserar sig på gemenskapslagstiftningens krav (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror).

Föreslagna ändringar

Varningspåskrifter används allmänt för att varna för skadeverkningar av tobaksprodukter och av vissa livsmedel, eftersom befolkningen har rätt att få information som gäller dess hälsa. Genom de allvarliga medicinska skadeverkningar alkoholdrycker ger upphov till avviker de klart från andra livsmedel. Med tanke på de allmänna rättsprinciperna och skyldigheterna enligt livsmedels- och konsumentskyddslagstiftningen vore det motiverat att i förpackningspåskriften varna konsumenterna om kända hälsorisker som är förknippade med alkoholdrycker.

Information om alkoholbrukets risker garanterar inte i sig att man vare sig kan eller

vill undvika dem. Information om riskerna som ges i anslutning till produkten utgör dock ett stöd för andra åtgärder som syftar till att minska riskkonsumtionen. Redan en liten minskning av alkoholbruket under vilket som helst skede av graviditeten minskar exempelvis risken för fosterskada. För att uppnå detta mål måste alla tillämpliga åtgärder tillgripas. Den allmänna alkohol- och narkotikaupplysningen, den information som ges hos rådgivningen samt varningstexterna är alla effektivast när de genomförs tillsammans.

Också i andra länder stöder allmänheten användningen av varningstexter, eftersom varningarna når de åsyftade riskgrupperna och ger ökade kunskaper om alkoholens skadeverkningar. Man har dock inte kunnat påvisa att enbart varningstexter i någon betydande omfattning skulle inverka på användningen av alkoholdrycker.

Det är därför motiverat att på alkoholdrycksförpackningarna lägga ut varningar om de medicinska skadeverkningarna av etylalkoholen i alkoholdrycker. Enligt förslaget skall om skyldighet att förse alkoholdrycker med varningstexter som är avfattade på finska och svenska föreskrivas i alkohollagen.

I fråga om tobaksprodukter har märkningen med särskilda varningstexter genomförts så, att de som tillverkar eller importerar tobaksprodukter enligt 7 § i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) förpliktas att förse detaljförsäljningsförpackningarna med texter på finska och svenska som innehåller en varning för de hälsorisker som tobaken medför. Bestämmelsens 3 mom. omfattar ett bemyndigande att utfärda förordning enligt vilket genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet kan föreskrivas om märkningens storlek, placering, text, bilder, alternering, inramning och annan definiering.

Enligt förslaget skall alkoholdrycksförpackningar förse med en allmän varningstext om att alkohol skadar hälsan och en kompletterande varningstext om risken för fosterskada. Vardera texterna skall vara avfattade på både finska och svenska. Avsikten är att genom förordning av social och hälsovårdsministeriet utfärda närmare bestämmelser om varningstexternas beskaffning.

3. Propositionens konsekvenser

3.1. Ekonomiska konsekvenser

Alkoholdryckerna genererar skatteinkomster för samhället, affärsintäkter för olika företag och arbetsinkomster för dem som deltar i tillverkning samt försäljnings- och reklamverksamhet. Å andra sidan förorsakas samhället och de enskilda individerna enligt Stakes bedömning varje år direkta kostnader på omkring en miljard euro på grund av alkoholbruket. I beräkningen av kostnaderna av alkoholbruket kan också tas med de produktionsförluster alkoholbruket ger upphov till samt värdet av de människoliv som förkortas genom förtidig död. Dessa indirekta kostnader uppgår enligt Stakes bedömning till sammanlagt 2,5—4,7 miljarder euro om året.

De föreslagna ändringarna bidrar till att minska även de ekonomiska skador alkoholen förorsakar den statliga och kommunala ekonomin samt näringslivet. Reglering av alkoholreklamen är en kostnadseffektiv metod för att nå detta mål. Så visar exempelvis en undersökning som publicerats av Världshälsoorganisationen att förbud mot alkoholreklam näst efter skatteåtgärder är den mest effektiva strategin för att minska alkoholens skadeverkningar.

Verkningarna av de offentliga åtgärder som syftar till att minska alkoholens skadeverkningar kan utvärderas i efterhand genom undersökningar, men det kan vara svårt att bedöma enskilda insatsers effektivitet. Effekterna av åtgärder som gäller alkoholreklam och upplysning syns inte genast, såsom är fallet i fråga om priset, utan efter en tid.

Genom åtgärder som minskar i synnerhet barns och ungas exponering för alkoholreklam eller aggressiva priskampanjer försöker man minska alkoholkonsumtionen bland barn och unga, och med tiden också storkonsumtionen, vilken har de största skadeverkningarna. Det är möjligt att den totala alkoholkonsumtionen och därmed också alkoholföretagarnas försäljning på lång sikt minskar genom dessa åtgärder och de kombinerade effekterna av de alkoholpolitiska åtgärderna.

De föreslagna ytterligare begränsningarna i fråga om reklamen för alkoholdrycker inverkar inte i nämnvärd grad på reklammarkna-

dens volym i Finland. År 2004 användes för alkoholreklam ca 11 miljoner euro. Alkoholreklamen står för cirka en procent av medie-reklamens totala värde, och dess andel av tv-reklamens värde är knappt fem procent trots att tv är den viktigaste reklamkanalen för svaga alkoholdrycker.

De nya bestämmelserna om förpackningspåskrifter kommer åtminstone inledningsvis att föranleda kostnader för dem som tillverkar och importerar förnödenheterna. Även om det redan enligt gemenskapslagstiftningen krävs att det i förpackningspåskrifterna på finska och svenska informeras om allergiframkallande ämnen i alkoholdryckerna kan de föreslagna varningstexterna leda till ökade tillverkningskostnader, i synnerhet i fråga om produkter av utländskt ursprung. Detta kan ske särskilt i fall där en utländsk tillverkare inte kan eller är villig att trycka upp särskilda etiketter eller förpackningar speciellt för den finska marknaden. Märkning som måste göras separat i samband med import eller detaljförsäljning kan därmed leda till en prisförhöjning på högst några tiotals cent i fråga om dessa produkter.

Varken den statliga och kommunala ekonomin eller hushållen föranleds några kostnader på grund av begränsningarna i alkoholreklamen eller på grund av varningstexterna.

Hur begränsningarna i fråga om alkoholens prissättning och specialpriskampanjerna kommer att påverka konsumentpriserna beror på hur marknaden reagerar. Sannolikt kommer åtminstone inte de lägsta specialpriserna på öl att bibehållas på den tidigare nivån, utan de torde stiga en aning. Stegringen av ölpriserna och mer återhållsamma reklamkampanjer kan leda till en något minskad ölförsäljning. Samtidigt kommer emellertid bryggerierna och handeln att få ett högre täckningsbidrag på försäljningspriset.

Om de lägsta extraprisen på öl stiger torde resandeförseln i synnerhet från Estland öka något.

3.2. Konsekvenser för myndigheterna

Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral samt länsstyrelserna svarar för tillsynen över detaljförsäljningen och serveringen av alkoholdrycker samt för tillsynen över al-

koholreklamen. Förslaget inverkar inte i någon väsentlig utsträckning på myndigheternas tillsynsuppgifter. Försummelse att iakttaga de föreslagna bestämmelserna kan enligt alkohollagen medföra anmärkning eller varning. Vidare kan ett tillverknings-, partihandels-, detaljhandels- eller serveringstillstånd för alkoholdrycker återkallas för viss tid eller permanent.

3.3. Miljökonsekvenser

Propositionen har inte några betydande miljökonsekvenser.

3.4. Samhälleliga konsekvenser

De föreslagna ändringarna syftar i enlighet med statsrådets principbeslut om riktlinjerna för alkoholpolitiken till att förebygga och minska alkoholens skadeverkningar genom att skydda i synnerhet barn och unga för exponering för alkoholareklam, genom att begränsa sådan prismarknadsföring som särskilt lockar unga personer och riskkonsumenter och genom att informera alkoholkonsumenterna om alkoholbrukets risker. Utfallet av ändringarna kan bedömas genom undersökningar som mäter i vilken mån barn och unga är medvetna om alkoholareklamernas innehåll, hur konsumtionen av alkoholdrycker utvecklas samt i vilken mån allmänheten uppfattat de risker i anslutning till alkoholbruk som lyfts fram i varningstexterna.

För att de föreslagna ändringarna skall leda till den eftersträlvade minskningen av alkoholens skadeverkningar måste åtgärderna användas så att de stöder varandra och utgör en del av den alkoholpolitiska åtgärdshelhet som syftar till att minska skadeverkningarna. Ändringarna bidrar till att förstärka de medel för att förebygga alkoholens skadeverkningar som man redan nu förfogar över: gällande begränsningar beträffande alkoholareklamen, reglering av alkoholdryckernas prisnivå samt information och upplysning om alkoholens skadeverkningar och risker. De faktorer som påverkar alkoholkonsumtionen, dryckesvanorna och skadeverkningarnas uppkomst bildar en komplicerad helhet där det ofta är svårt att observera effekterna av enskilda åtgärder.

Det primära syftet med de tidsbegränsningar som föreslås för alkoholdrycksreklam i tv och i biografier är att förebygga och minska barns och ungas exponering för alkoholareklam. Begränsning genom lagstiftning är det enda sätt på vilket man på ett heltäckande och tillförlitligt sätt kan påverka användningen av audiovisuella reklamkanaler av detta slag.

Syftet med de begränsningar som gäller användning av mängdrabatter och kortvariga realisationskampanjer i fråga om alkoholdrycker är att minska riskkonsumtionen av alkohol genom att minska användningen av marknadsföring som lockar bl.a. personer för vilka priset är en avgörande faktor i alkoholkonsumtionen och personer som på grund av berusning eller alkoholberoende har nedsatt omdömesförmåga. Begränsningar genom lagstiftning är nödvändiga eftersom marknaden inte genom sina egna förfaranden kan förhindra de skadliga effekterna av priskonkurrensen.

I fråga om de föreslagna varningstexterna på förpackningarna för alkoholhaltiga ämnen är syftet att förebygga skadeverkningarna av alkoholkonsumtion genom att omedelbart i samband med att produkten inhandlas och används ge konsumenterna information om de skadliga hälsoeffekterna. En i lag föreskriven skyldighet att ge information om skadeverkningarna är nödvändig i syfte att säkerställa att konsumenterna oberoende av exempelvis produktens produktgrupp, tillverkare eller importör får samma information om den.

De faktorer som mest omedelbart påverkar den totala konsumtionen av alkohol, och den av totalkonsumtionen beroende omfattningen av alkoholens skadeverkningar, är priset och tillgången på alkoholdrycker. Verkningarna av dessa faktorer framgår tydligast när det rör sig om betydande förändringar, såsom sänkningen av alkoholskatten 2004.

Verkningar för kvinnor och män

Förslagets konsekvenser med tanke på olika befolkningsgrupper kan bedömas exempelvis utifrån alkoholbrukets utbredning och den senaste utvecklingen i fråga om skadeverkningarna bland de olika befolknings-

grupperna. Alkoholkonsumtionen och drickande i berusningssyfte har både när det gäller män och kvinnor ökat i alla åldersgrupper. Männens alkoholkonsumtion och skadeverkningarna av den är fortfarande betydligt större än i fråga om kvinnorna, men hos kvinnor har exempelvis den alkoholrelaterade dödligheten sexfaldigats sedan 1970-talet, när den för männen vidkommande har fördubblats.

Den alkoholrelaterade dödligheten hos män är ca 4—7 gånger högre jämfört med kvinnorna. Det har bedömts att skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller den förväntade livstiden till en femtedel kan förklaras utifrån skillnader i den alkoholrelaterade dödligheten. I en undersökning som genomfördes 1995—2000 fann man att den alkoholrelaterade dödligheten bland exempelvis arbetslösa män var nästan nio gånger och bland arbetslösa kvinnor mer än åtta gånger större än bland löntagare. Målsättningen att minska alkoholens skadeverkningar gäller hela befolkningen, men om målen uppnås innebär detta ett betydande framsteg i fråga om jämlikheten i hälsa mellan de olika befolkningsgrupperna.

Den föreslagna tidsbegränsningen i fråga om alkoholdryckreklam i tv och i biograferskyddar samtliga barn och unga oavsett kön eller andra bakomliggande faktorer. De föreslagna begränsningarna beträffande annonsering av mängdrabatter och kortvariga extrapris på alkoholdrycker avser i främsta hand att skydda de unga och andra befolkningsgrupper vilkas alkoholkonsumtion begränsas av knappa ekonomiska resurser.

Effektiviteten av de varningar om medicinska skadeverkningar som föreslås på förpackningarna för alkoholhaltiga ämnen beror bl.a. på vilka skadeverkningar varningstexterna fokuserar på. Enligt förslaget skall förpackningarna förses med varningar om såväl produktens allmänna medicinska skadeverkningar som risken för fosterskada. Enligt bedömningar är 1—3 procent av gravida kvinnor storkonsumenter när det gäller alkohol. Om varningstexterna begränsas till att endast gälla risker i samband med alkoholbruk under graviditeten kan detta leda till en fokusering på kvinnors alkoholbruk som i värsta fall kan resultera i ökade skamkänslor och en höjd tröskel bland riskbrukare av alkohol el-

ler kvinnor med allvarliga alkoholproblem att söka hjälp. När varningstexter tas i bruk och information ges ut om dem skall uppmärksamhet fästas vid såväl för någotdera könet specifika risker som vid risker som är gemensamma för både män och kvinnor.

4. Beredningen av propositionen

När social- och hälsovårdsutskottet godkände den gällande alkohollagens 33 § var det utskottets avsikt att bestämmelsen skulle förhindra reklam som strider mot alkohollagens syften, d.v.s. som kan öka alkoholens skadeverkningar (ShUB 32/1994). I sitt utlåtande i samband därmed förutsatte riksdagen att regeringen följer upp genomförandet av alkoholreklamen och dess verkningar, och att regeringen vidtar alla åtgärder som är nödvändiga för att alkoholreklamen skall hållas inom tillräcklig snäva ramar med tanke på de hälsovårdspolitiska målen.

Enligt statsrådets principbeslut av den 9 oktober 2003 om riktlinjerna för alkoholpolitiken är regeringens mål att minska alkoholens skadeverkningar. Enligt beslutet skall behovet att revidera alkohollagen utredas omgående beträffande begränsningen av alkoholreklam.

I sin aftonskola den 9 november 2005 bad regeringen en för ändamålet tillsatt alkoholpolitisk ministerarbetsgrupp att sammanställa ett paket med åtgärder som skall vidtas inom de olika förvaltningsområdena i syfte att minska alkoholens skadeverkningar. Regeringen behandlade den alkoholpolitiska ministerarbetsgruppens förslag i sina förhandlingar den 2 mars 2006 och förordade bl.a. de åtgärder som föreslås i denna proposition.

I samband med beredningen av åtgärderna har förhandlingar förts med bl.a. representanter för folkhälsoorganisationerna och näringslivet. Utlåtanden om propositionen har begärts från justitieministeriet, handels- och industriministeriet, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, länsstyrelserna, forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes, Folkhälsoinstitutet, barnombudsmannen, Alko Ab, Konkurrentverket, Konsumentverket, Statens filmgranskningsbyrå, Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Bryggeri- och läskedrycksindustriför-

bundet r.f., Pienpanimoliitto ry, Alkoholijuomateollisuusyhdistys ry, Suomen viiniryttäjät ry, Finlands Dagligvaruhandel rf, Föreningen för Finlands Alkoholdryckhandel rf, Finlands Hotell och Restaurangförbund FHR rf, Kioskiliitto ry, Finlands Bensinhandlarförbund FBF rf, Finlands rederiförening rf, Servicefacket PAM rf, Mediernas Centralförbund rf, Annonsörernas förbund rf, Markkinointiviestinnän Toimistojen Liitto MTL ry, Suomen Filmikamari – Finlands Filmkammare ry, Finlands Konsumentförbund rf, Centret för hälsofrämjande rf och Finska Läkarföreningen Duodecim ry. I det stora hela förordar remissinstanserna de åtgärder som minskar alkoholens skadeverkningar, men näringsorganisationerna har ställt sig kritiska i synnerhet till begränsningen av reklam och till varningstexterna.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

5.1. Samband med andra propositioner

I regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om alkoholförbrott (RP 13/2004 rd) föreslås i alkohollagens 50 a § 4 mom. 9 punkten en straffbestämmelse enligt vilken den som direkt eller indirekt gör reklam för svaga alkoholdrycker eller drycker som innehåller minst 1,2 vo-

lymprocent etylalkohol eller annars främjar försäljningen av sådana drycker i strid med 33 § skall dömas till böter för alkoholförseelse.

5.2. Samband med internationella fördrag

Varningstexterna kan betraktas som ett handelshinder, eftersom de särskilt vid import kan försvåra handel med varor. Det rör sig om en teknisk föreskrift som omfattas av anmälningförfarandet enligt direktiv 98/34/EG och förpackningsdirektivet 2000/13/EG. Enligt 6 § i handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter för livsmedel (1084/2006) hör redan till de obligatoriska påskriftena bl.a. vid behov varningspåskrifter. Den nationella föreskrift som föreslås bli utfärdad genom förordning hänför sig till den märkningsskyldighet beträffande allergiframkallande ämnen som redan regleras i gemenskapslagstiftningen, och den syftar till att skydda människor och foster för obestridliga skadeverkningar på hälsan. Genom förpackningspåskrifter kan befolkningens hälsa skyddas på ett sätt som begränsar handeln i mindre utsträckning än om man helt förhindrade tillträde till den finska marknaden för livsmedel som är skadliga för hälsan. Ett motsvarande anmälningförfarande ingår också i Världshandelsförbundets avtal om tekniska handelshinder.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

Alkohollag

33 §. Enligt gällande 2 mom. är reklam och indirekt reklam för svaga alkoholdrycker och drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent etylalkohol samt på konsumenterna inriktad verksamhet för främjande av försäljningen av sådana alkoholdrycker samt sammankoppling av sådant säljfrämjande med reklam eller säljfrämjande verksamhet för en annan produkt eller tjänst i regel tillåten. Bestämmelsen omfattar sju punkter i vilka räknas upp otillåtna element i reklamen och andra omständigheter under vilka verksamheten är förbjuden.

Enligt förslaget skall till denna förteckning fogas en ny 1 a punkt så, att nämnda reklam och säljfrämjande verksamhet skall vara förbjuden i tv mellan klockan 7 och 21.

Vidare skall nämnda reklam och säljfrämjande verksamhet vara förbjuden i biografier i samband med förevisning av film för personer under 18 år. Om statens filmgranskningsbyrå har tillåtits att ett bildprogram visas offentligt för personer under 18 år, eller fastställt åldersgränsen 7, 11 eller 15 för programmet, skall ingen alkoholreklam få visas i samband med den offentliga förevisningen.

Med produktplacering avses varje form av audiovisuell marknadskommunikation som innehåller eller hänvisar till en produkt, en tjänst eller ett varumärke, som på så sätt framhävs i en audiovisuell medietjänst, normalt mot betalning eller liknande ersättning. Produktplacering förekommer i filmer och tv-program och den omfattas av samma regler och restriktioner som egentlig reklam och försäljningsfrämjande verksamhet. Också förevisande av sponsormärken i samband med programmen skall betraktas som reklam.

Europeiska kommissionen offentliggjorde i slutet av 2005 ett förslag till ett nytt tv-direktiv (KOM (2005) 646 slutlig). Enligt artikel 3 h i förslaget skall tittarna tydligt informeras om att det existerar ett sponsorsavtal och/eller att produktplacering pågår. Ifall denna bestämmelse antas och genomförs på nationell nivå kommer övervakningen av

tidsgränserna för förevisning av alkoholreklam och av åldersgränserna för filmförevisningar att underlättas och preciseras i detta hänseende.

33 a §. Enligt den föreslagna paragrafen skall det i detaljförsäljning eller vid servering vara förbjudet att saluföra två eller flera förpackningar eller portioner alkoholdryck med mängdrabatt eller till ett nedsatt totalpris på så sätt att priset per enhet för dessa förnödenheter blir högre om de köps separat. Bestämmelsen förbjuder inte försäljarna att ta ut ett högre pris per enhet för ett flerpack exempelvis i syfte att täcka extra förpackningskostnader.

Alkoholdryckernas pris skall fortfarande få bestämmas fritt, men priset på exempelvis en ölfaska skall inte få vara dyrare när konsumenten köper en enda flaska jämfört med om han köper ett flerpack på 12 flaskor eller en korg på 24 flaskor. Handeln skall se till att de alkoholdrycker som säljs är prissatta på ett sätt som stämmer överens med bestämmelsen. Försäljaren får inte i syfte att kringgå bestämmelsen vägra att sälja alkoholdrycker som är förpackade i vanliga konsumentförpackningar styckvis.

Enligt 24 § i förordningen om alkoholdrycker och sprit (460/1995) får av alkoholdrycker endast serveras en portion åt gången. Den föreslagna bestämmelsen gäller också erbjudanden av typ "köp två, betala för en" där en alkoholdryck erbjuds till ett billigare pris om två personer beställer samtidigt än om de beställer var sin portion separat.

Bestämmelsen gäller inte fall där samma alkoholdryck säljs i olika förpackningar, exempelvis i flaskor på 0,33 liter och flaskor på en liter. När en alkoholdryck saluförs i en större förpackning får den alltså ha ett billigare literpris än när den saluförs i en mindre förpackning.

Enligt förslaget skall det vara förbjudet att utannonsera särskilda extrapris på alkoholdrycker utanför detaljhandelsaffärer eller serveringsställen. Gränsen mellan s.k. normalpris och extrapris fastställs utifrån hur länge priserbjudandet varar. Begränsningen skall gälla priser som är i kraft i mindre än två månader, d.v.s. under en kortare tid än

priserna i handelns sedvanliga säsongsvisa sortiment. I övrigt skall priset med beaktande av övriga begränsningar i fråga om reklam för alkoholdrycker få utannonseras i de reklammedier annonsören valt. Det som avgör är hur länge priset är i kraft utan avbrott. I bestämmelsen förutsätts alltså inte att det priserbudande som utannonseras utanför ett detaljhandels- eller serveringsställe måste gälla åtminstone två månader räknat från den tidpunkt då ifrågakommande annons sätts ut.

Alkoholreklam som enbart tar fasta på priset har använts av detaljhandelsställen i veckosluts- och helgerbudanden och av serveringsställen i s.k. happy-hour-erbjudanden som gäller några timmar åt gången. Om ingen giltighetstid angetts för ett priserbudande men endast ett visst parti av alkoholdryckerna erbjuds till det angivna priset skall erbjudandet de facto anses vara tidsmässigt begränsat. Enligt förslaget skall det vara förbjudet att utanför detaljhandels- eller serveringsställen utannonsera priserbudanden som varar kortare tid än två månader. Det som avgör i detta fall är om prisinformationen är synlig utanför detaljhandels- eller serveringsstället. Därmed skulle prisangivelser och prisinformation som riktar sig till kunderna inne i försäljningsstället eller restaurangen liksom tidigare var tillåtna.

33 b §. Enligt den föreslagna paragrafen skall det på förpackningarna för alkoholdrycker som släpps ut på marknaden eller överläts för användning i Finland finnas uppgifter om produktens skadliga effekter på hälsan. Med alkoholdrycker avses enligt alkohollagens 3 § drycker som är avsedda att förtäras och som innehåller över 2,8 och högst 80 volymprocent etylalkohol. Bestämmelsen skall inte gälla alkoholhaltiga ämnen som denaturerats i syfte att göra dem odrickbara eller starksprit.

Skyldigheten att sörja för att bestämmelsen iakttas skall enligt bestämmelsen gälla en tillverkare, importör eller distributör av alkoholdrycker eller annan verksamhetsutövare som på marknaden i Finland släpper ut ett alkoholhaltigt ämne eller överläter ett sådant för användning i Finland. Skyldigheten skall alltså inte gälla i alkohollagens 4 § avsedd tillverkning i hemmet av svaga alkoholdrycker genom jäsning och för enskilt bruk,

och inte heller resande som i sitt resgods för in alkoholdrycker för eget bruk i enlighet med artikel 8 i rådets direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, rådets förordning 918/83 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse samt rådets direktiv 69/169/EEG (det s.k. resgodsdirektivet).

Eftersom märkningsskyldigheten föreslås gälla alkoholdrycksförpackningar som skall släppas ut på marknaden eller användas i Finland är det inte nödvändigt att i bestämmelsen införa ett särskilt undantag från skyldigheten för förpackningar som är avsedda för export. Finsk lagstiftning tillämpas på fartyg och luftfartyg som är registrerade i Finland. Därför föreslås att fartyg och luftfartyg i internationell trafik skall vara befriade från märkningsskyldigheten. Alkoholdrycker som ombord på fartyg och luftfartyg säljs till utländska resenärer kan i sakligt hänseende anses ha blivit utförda ur landet, medan alkoholdrycker som säljs till inhemska resenärer kan jämföras med de varor som utländska näringsidkare säljer till resenärer i sina egna butiker.

För tydlighetens skull föreslås i paragrafens 3 mom. en bestämmelse om att det i övrigt i fråga om förpackningspåskrifter gäller vad som särskilt bestäms om dem. De i livsmedelslagen föreskrivna kraven på informationen om livsmedel gäller den information som framgår av förpackningspåskrifterna och som är riktad till konsumenterna och andra aktörer inom livsmedelsbranschen.

2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

I lagförslaget föreslås bestämmelser på lagnivå om skyldighet att märka alkoholdrycker och alkoholpreparat som är avsedda att förtäras med hälsovarningstexter samt om den grupp av näringsutövare som omfattas av denna skyldighet. Vidare föreslås bestämmelser om att den allmänna och den kompletterande varningstexten skall tryckas på både finska och svenska. Närmare bestämmelser om textens innehåll, placering och storlek utfärdas enligt förslaget genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

I fråga om allmänna påskrifter på livsmedelsförpackningar har likaså närmare bestämmelser utfärdats genom förordning av handels- och industriministeriet.

Det är sannolikt inte nödvändigt att utfärda lika detaljerade bestämmelser om varningspåskrifternas beskaffning som i fråga om tobaksprodukter.

3. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Det föreslås en övergångsperiod på ett år innan skyldigheten att märka produkterna med varningstexter börjar gälla. Under denna period kan tillverkare och importörer av alkoholdrycker använda de etiketter och förpackningar som tryckts före lagens ikraftträdande och förbereda sig inför förändringen. De produkter som tillverkats och förpackats före märkningsskyldigheten börjat gälla får slutförsäljas.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Marknadskommunikation hör till tillämpningsområdet för grundlagens 12 § om yttrandefrihet, men kommunikation av detta slag har inte ansetts höra till yttrandefrihetens kärnområde. Att genom lagstiftning av folkhälsoskäl förbjuda och begränsa alkoholreklam och tobaksreklam har ansetts vara en godtagbar åtgärd också med tanke på syste-

met för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Behovet av särskilt skydd för barn framgår av en särskild bestämmelse i grundlagens 12 § 1 mom., i vilket sägs att bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottet kan dessa begränsningar tillämpas på televisionsverksamhet, eftersom televisionen i praktiken är en mycket betydelsefull kanal för distribution av bildprogram (GrUU 19/1998). Även om de särskilda begränsningar som föreslås i fråga om alkoholreklam avses gälla offentlig förevisning av bildprogram och televisionsverksamhet, skall begränsningarna anses överensstämma med grundlagen.

Enligt 80 § i grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. Därmed måste lagens tillämpningsområde och bemyndiganden att utfärda förordning vara specificerade, väl avgränsade och exakta. Enligt förslaget skall bestämmelser om grunderna för skyldigheten att märka produkterna med varningstexter utfärdas genom lag. Också till denna del skall alltså förslaget anses stämma överens med grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget stämmer överens med grundlagen, varför det kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av alkohollagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i alkohollagen av den 8 december 1994 (1143/1994) rubriken för 5 kap. och den finskspråkiga rubriken för 33 § samt
fogas till 33 § 2 mom. en ny 1 a-punkt och till lagen nya 33 a och 33 b §, som följer:

5 kap.

Reklam, prissättning och varningstexter

33 §

Reglering av reklamen

Reklam och indirekt reklam för svaga alkoholdrycker och drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent etylalkohol samt på konsumenterna inriktad annan verksamhet för främjande av försäljningen av sådana alkoholdrycker samt sammankoppling av sådant säljfrämjande med reklam eller säljfrämjande verksamhet för en annan produkt eller tjänst är förbjuden, om

1 a) den äger rum mellan klockan 7 och 21 i samband med televisionsverksamhet enligt lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998) eller i samband med bildprogram som enligt lagen om granskning av bildprogram (775/2000) får visas offentligt för personer under 18 år,

33 a §

Prissättning och prisinformation

Det är förbjudet att i detaljhandeln eller vid servering erbjuda två eller flera förpackningar eller portioner alkoholdryck till ett nedsatt totalpris.

Det är förbjudet att utanför detaljhandelsställen och serveringsställen i fråga om förpackningar eller portioner alkoholdryck utannonsera priserbjudanden som varar kortare tid än två månader.

33 b §

Varningstexter

En tillverkare, importör eller distributör av alkoholdrycker eller annan verksamhetsutövare som släpper ut en alkoholdryck på marknaden i Finland eller överlåter en sådan för användning i Finland skall se till att förpackningen är försedd med en allmän varningstext om produktens skadliga effekter på hälsan och en kompletterande varningstext om risken för fosterskada. Varningstexten skall vara avfattad på både finska och svenska.

Närmare bestämmelser om varningstextens innehåll, placering och storlek utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

I övrigt gäller för varningstexterna vad som särskilt bestäms om dem.

Förpackningar för alkoholdrycker behöver inte förses med varningstexter om dryckerna säljs ombord på finska fartyg eller i luftfartyg i internationell trafik.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 33 b § tillämpas dock först från och med den 20 .

Alkoholdrycker som har tillverkats och förpackats före 33 b § träder i kraft får slutförsäljas. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 19 oktober 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Liisa Hyssälä*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av alkohollagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i alkohollagen av den 8 december 1994 (1143/1994) rubriken för 5 kap. och 33 §
2 mom. 1 punkten samt
fogas till lagen nya 33 a och 33 b §, som följer:

Gällande lydelse

5 kap.

Reklam

33 §

Reglering av reklamen

Reklam och indirekt reklam för svaga alkoholdrycker och drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent etylalkohol samt på konsumenterna inriktad annan verksamhet för främjande av försäljningen av sådana alkoholdrycker samt sammankoppling av sådant säljfrämjande med reklam eller säljfrämjande verksamhet för en annan produkt eller tjänst är förbjuden, om

Föreslagen lydelse

5 kap.

Reklam, prissättning och varningstexter

33 §

Reglering av reklamen

Reklam och indirekt reklam för svaga alkoholdrycker och drycker som innehåller minst 1,2 volymprocent etylalkohol samt på konsumenterna inriktad annan verksamhet för främjande av försäljningen av sådana alkoholdrycker samt sammankoppling av sådant säljfrämjande med reklam eller säljfrämjande verksamhet för en annan produkt eller tjänst är förbjuden, om

1 a) den äger rum mellan klockan 7 och 21 i samband med televisionsverksamhet enligt lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998) eller i samband med bildprogram som enligt lagen om granskning av bildprogram (775/2000) får visas offentligt för personer under 18 år,

33 a §

Prissättning och prisinformation

Det är förbjudet att i detaljhandeln eller vid servering erbjuda två eller flera förpackningar eller portioner alkoholdryck till ett nedsatt totalpris.

Det är förbjudet att utanför detaljhandelsställen och serveringsställen i fråga om förpackningar eller portioner alkoholdryck utannonsera priserbjudanden som varar kortare tid än två månader.

33 b §

Varningstexter

En tillverkare, importör eller distributör av alkoholdrycker eller annan verksamhetsutövare som släpper ut en alkoholdryck på marknaden i Finland eller överlåter en sådan för användning i Finland skall se till att förpackningen är försedd med en allmän varningstext om produktens skadliga effekter på hälsan och en kompletterande varningstext om risken för fosterskada. Varningstexten skall vara avfattad på både finska och svenska.

Närmare bestämmelser om varningstextens innehåll, placering och storlek utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

I övrigt gäller för varningstexterna vad som särskilt bestäms om dem.

Förpackningar för alkoholdrycker behöver inte förses med varningstexter om dryckerna säljs ombord på finska fartyg eller i luftfartyg i internationell trafik.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 33 b § tillämpas dock först från och med den 20 .

Alkoholdrycker som har tillverkats och förpackats före 33 b § träder i kraft får slutförsäljas.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
