



DATUM
2013-11-27
ERT DATUM
2013-08-28

DIARIENR
2013/190-4
ER BETECKNING
S2013/5136/FST

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

En väg till ökad tillsyn (SOU 2013:50)

Statskontorets yttrande behandlar utredarens analys och förslag som rör tillsynens funktion, organisation och effektivitet. Vi lämnar våra synpunkter på förslagen enligt betänkandets indelning (del II och del III) och kommenterar i detta sammanhang utredarens konsekvensbeskrivning.

Sammanfattningsvis har Statskontoret inget att invända mot utredarens förslag som rör tillsynen av marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak. Vi har dock svårt att se hur förslagen kommer att bidra till en effektivare tillsyn. Statskontoret har heller inget att invända mot förslagen om att införa anmälningsplikt och egenkontroll för näringsidkare som levererar alkoholdrycker till privatpersoner. Vi avstyrker däremot utredarens förslag som rör tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker.

Generella synpunkter

Utredaren har enligt Statskontorets bedömning gjort en alltför grund analys av organisationen av tillsynen på alkohol- och tobaksområdet i förhållande till uppdragets syfte. Kommunerna samt statliga myndigheter på både central och regional nivå är involverade i tillsynsverksamheten. Det framgår inte på ett tydligt sätt vad myndigheterna på de olika organisatoriska nivåerna ansvarar för. Begrepps användningen är inte heller konsekvent och i linje med regeringens definition (Skr. 2009/10:79). Vi menar att det är viktigt att skilja på ansvar för tillsyn och ansvar för tillsynsvägledning. Med tillsyn menar regeringen det som ofta brukar benämnas operativ tillsyn, dvs. granskning och ingripande som utövas direkt gentemot tillsynsobjektet. Tillsynsbegreppet inbegriper inte aktiviteter som rådgivning, information, utvecklingsstöd och normering, dvs. det som brukar kallas tillsynsvägledning. När utredaren talar om Folkhälsoinstitutets och länsstyrelsernas tillsynsansvar blir det därför vilseledande. Enligt vår bedömning har dessa myndigheter snarare tillsynsvägledande uppgifter eller uppgifter som handlar om att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn.

Betänkandet innehåller enligt vår mening knapphändig information om och analys av hur alkohol- och tobakstillsynen rent allmänt fungerar. Det gäller



även vad de nya utmaningarna på området kommer att ställa för förändrade krav på tillsynen i fråga om praktiskt genomförande och kostnader. Som vi ser det är detta viktiga ingångsvärden när nya tillsynsuppgifter ska tillföras, tillsynsansvar flyttas eller tillsynen förväntas öka eller bli effektivare.

Marknadsföring av alkohol och tobak

Utredaren har i sin kartläggande del av uppdraget belyst den ökade marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak samt den ökade exponering som barn och ungdomar utsätts för genom bl.a. digitala medier. Statskontoret instämmer i utredarens bedömning att den ökade användningen av digitala medier som kanal för marknadsföringen ställer delvis andra krav på de tillsynsansvariga myndigheterna.

Statskontoret har dock svårt att se hur de förslag som utredaren presenterar kommer att leda till en effektivare tillsyn av marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak. Utredaren har själv tolkat detta som utredningens syfte. Betänkandets titel ger därutöver uttryck för en ambitionshöjning.

Utredaren föreslår att kommunerna ska överta ansvaret från Konsumentverket för den operativa tillsynen över marknadsföringen av tobaksförpackningar. Statskontoret har inget emot förändringen som sådan, men vi ställer oss frågande till motiveringen som uttrycker att det finns ”starka effektivitetsskäl” för förändringen. Vi bedömer förändringen som ytterst marginell. Baserat på utredarens ekonomiska konsekvensbeskrivning förväntas heller ingen ambitionshöjning i förhållande till den tillsyn Konsumentverket hittills har bedrivit. Omfattningen av denna beskrivs i betänkandet som i princip obefintlig.

Utredaren ser i övrigt inga skäl att göra någon större förändring i ansvaret för tillsynen över marknadsföringen av alkoholdrycker och tobak. Tillsynsansvaret ska fortsättningsvis i huvudsak ligga på Konsumentverket där Konsumentombudsmannen (KO) för talan i Marknadsdomstolen. Statskontoret har inget att invända mot detta. Vi har heller inget att invända mot att överträdelse av reglerna kan kompletteras med fler typer av sanktioner, i det här fallet förbud förenat med vite respektive marknadsstörningsavgift. Däremot ställer vi oss frågan om de föreslagna sanktionerna kommer att ha någon praktisk verkan. Utredaren menar t.ex. att införandet av en marknadsstörningsavgift främst ska ha ett symbolvärde, men också att sanktionen sällan används på andra områden där möjligheten finns. Hur sanktionen förväntas leda till en effektivare tillsyn är därmed svårt att se.

Enligt vår bedömning borde utredaren i sin analys ha ställt sanktionernas förväntade effekt i relation till omfattningen och inriktningen på den tillsyn



som Konsumentverket bedriver, men också förväntas bedriva framöver. I betänkandet beskrivs att tillsynen är reaktiv till sin karaktär eftersom den utgår ifrån de anmälningar om överträdelse som inkommer till verket. Antalet anmälningar som rör marknadsföring av alkohol och tobak ligger sedan flera år tillbaka på runt 60 per år. Om förslagen om fler sanktioner ska få någon effekt behöver de enligt vår bedömning kombineras med en proaktiv, eller åtminstone mer aktiv och egeninitierad, tillsyn från Konsumentverkets sida. Det gäller inte minst om verket över huvud taget ska kunna fånga överträdelse i den marknadsföring som sker i digitala medier, vilken utredaren beskriver som flyktig och förtäckt samt svår att föra i bevis.

Vi tolkar att utredaren anser att Konsumentverkets tillsyn på området har blivit ännu viktigare för att identifiera och sanktionera regelöverträdelse när det gäller marknadsföring av alkohol och tobak riktad till framför allt barn och ungdomar. Därför menar vi att det är anmärkningsvärt att utredaren helt hänskjuter frågan om prioritering och resursbehov till regeringen och Konsumentverket. Statskontoret bedömer att det är just på denna punkt som utredaren skulle kunna ha bidragit med ett underlag för regeringens överväganden om tillsynens ambitionsnivå och inriktning samt resursbehovet för en sådan. Om ambitionsnivån i tillsynen bör öka ser Statskontoret att det kommer att ställas högre krav på Konsumentverket vad gäller t.ex. arbetssätt och omvärldsbevakning.

E-handel med och hemleverans av alkoholdrycker

Statskontoret ser flera komplikationer med de förslag som utredaren lämnar när det gäller hur tillsynen över e-handel och hemleverans av alkoholdrycker ska organiseras och bedrivas. Utredarens bedömning att förslagen inte får några konsekvenser av betydelse för de berörda myndigheterna är anmärkningsvärd när ambitionen är att bygga upp en ny tillsynsfunktion på ett hittills relativt okänt område.

En effektiv tillsyn förutsätter att de regler som tillsynen ska ha som utgångspunkt för granskningen är tydliga och att de medel som ska användas i tillsynen är tillåtna och verkningsfulla. Av betänkandet framgår att det finns en osäkerhet om vad som är tillåtet och otillåtet när det gäller försäljning till konsument. Utredaren har därmed lämnat förslag om ett nytt system för tillsyn som i nuläget skulle behöva ta utgångspunkt i en otydlig lagstiftning. Statskontoret menar att detta inte kan utgöra en bra start för en ny tillsynsfunktion.

I nuläget finns det inget lagstöd för kontrollköp som tillsynsmetod, vilket föreslås vara ett centralt inslag i tillsynen över ålderskontrollen vid hemleverans av alkoholdrycker. Leverantörer som vid kontrollköp ertappas med att



överträda bestämmelserna ska enligt utredarens förslag kunna dömas för olovlig dryckeshantering.

I oktober 2013 lämnade regeringen en lagrådsremiss som rör kontrollköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel. Lagrådet menar i sitt yttrande att iakttagelser som görs vid kontrollköp får användas i syfte att föra en dialog mellan tillsynsansvarig myndighet och försäljaren, men inte ligga till grund för administrativa sanktioner som t.ex. försäljningsförbud. Om regeringen och riksdagen beaktar Lagrådets yttrande så innebär det att kontrollköp kommer att bli en relativt tandlös tillsynsmetod.

En effektiv tillsyn förutsätter också en ändamålsenlig organisation och att en tillsynsmyndighets uppdrag är möjligt att utföra till rimliga kostnader. Det senare förutsätter t.ex. att tillsynsobjekten är kända eller möjliga att identifiera. I dagsläget är det ingen som vet hur många näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkohol till privatpersoner i Sverige. Innan en tillsyn av leverantörerna kan börja utföras krävs bl.a. att det föreslagna systemet med anmälningsplikt och egenkontroll kommer igång.

Statskontoret bedömer det som ineffektivt att låta kommunerna hantera anmälningarna och ansvara för tillsynen av leverantörerna. När antalet leverantörer är få och dessutom bedriver en verksamhet som inte har direkt anknytning till ett geografiskt avgränsat område anser vi det som direkt olämpligt att fördela tillsynsuppgifterna på många aktörer. Eftersom e-handel och hemleverans av alkoholdrycker är relativt nya företeelser menar Statskontoret att det förefaller mest effektivt, inte minst vad gäller kostnader och kompetensuppbyggnad, att en statlig central myndighet svarar för anmälningar, register och tillsyn. Vi avstyrker därmed utredarens förslag som rör tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Annika Gustafsson, föredragande, har varit närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson