EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 17.9.2024
COM(2024) 55 final

2024/0230 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt

{SWD(2024) 55 final} - {SWD(2024) 56 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Einführung

Im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs hat die Kommission angekündigt, die Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen[1] überarbeiten zu wollen. Eines der tabakbezogenen Ziele des Plans besteht darin, die Entstehung einer „Generation Rauchfrei" zu fördern, sodass bis zum Jahr 2040 weniger als 5 % der Bevölkerung (gegenüber derzeit etwa 25 %) Tabak konsumieren. Mit der Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen soll ein positiver Beitrag zu diesem Ziel geleistet, das Vorhaben, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch in der Umgebungsluft durch brennbare Tabakerzeugnisse und vor Aerosolen in der Umgebungsluft aufgrund der Verwendung neuartiger Erzeugnisse zu schützen, umgesetzt und die Raucherentwöhnung gefördert sowie darauf hingewirkt werden, dass Rauchen und Nikotinkonsum geringere gesellschaftliche Akzeptanz genießen.

Die derzeitige Empfehlung des Rates (2009/C 296/02) enthält Empfehlungen für die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) und bietet ihnen somit Leitlinien für die Einhaltung ihrer rechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Menschen vor Tabakrauch in der Umgebungsluft am Arbeitsplatz in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie an geschlossenen öffentlichen Orten. Ihr Anwendungsbereich umfasst traditionelle Tabakerzeugnisse, die zum damaligen Zeitpunkt als das Hauptproblem angesehen wurden, sowie einige öffentliche Räume, die auf der Grundlage einer Einzelfallbewertung abgedeckt wurden.

Die derzeitige Empfehlung des Rates kann jedoch aufgrund der unzureichenden Berücksichtigung von Außenbereichen und der Marktentwicklungen im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen, die Rauch und/oder Aerosole emittieren können und ursprünglich nicht in den Anwendungsbereich fielen – wie z. B. erhitzte Tabakerzeugnisse, nikotinhaltige und nikotinfreie elektronische Zigaretten, Tabakersatzstoffe sowie alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse – ihre Schutzfunktion nicht vollständig erfüllen. Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der Empfehlung des Rates werden daher zwei Ziele verfolgt, nämlich die Berücksichtigung neuartiger Erzeugnisse und die Berücksichtigung bestimmter Außenbereiche. Damit wird sie besser auf die Risiken der Belastung durch Aerosole aus neuartigen Erzeugnissen sowie auf das Risiko der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in bestimmten Außenbereichen eingehen. Eine Überarbeitung der Empfehlung in Bezug auf diese beiden Aspekte ist daher notwendig, um die Menschen in der Union, insbesondere Kinder und junge Menschen, besser vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft zu schützen. Mit dem Vorschlag für eine überarbeitete Empfehlung des Rates soll ferner die gesellschaftliche Akzeptanz des Konsums sowohl von Tabakerzeugnissen als auch von neuartigen Erzeugnissen indirekt verringert und auf diese Weise zum Ziel einer „Generation Rauchfrei" beigetragen werden.

[1] Empfehlung des Rates vom 30. November 2009 über rauchfreie Umgebungen (ABl. C 296 vom 5.12.2009, S. 4).

Die vorgeschlagene Überarbeitung der Empfehlung des Rates umfasst eine Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf bestimmte neuartige Erzeugnisse und auf Außenbereiche. Ein zentraler Anlass für diese Ausweitung sind das schnelle Marktwachstum sowie die – insbesondere bei jungen Menschen – wachsende Beliebtheit neuartiger Erzeugnisse seit 2009 und die derzeit erhebliche Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in bestimmten Außenbereichen. Im Jahr 2009 waren erhitzte Tabakerzeugnisse in der EU noch nicht und elektronische Zigaretten nur in geringem Umfang auf dem Markt. Die derzeitige Empfehlung bezieht sich daher nur auf traditionelle Tabakerzeugnisse, wenn von „Tabakrauch“ die Rede ist, sie deckt also nicht alle neuartigen Erzeugnisse ab. Seit 2009 hat sich der Marktanteil von neuartigen Erzeugnissen wie elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen jedoch erhöht. Bei der Eurobarometer-Umfrage über die Einstellungen der Europäerinnen und Europäer zu Tabak und verwandten Erzeugnissen von 2023 gaben 3 % der Befragten an, derzeit elektronische Zigaretten zu verwenden, gegenüber 2 % im Jahr 2020. Besonders besorgniserregend bei der Verbreitung neuartiger Erzeugnisse in den letzten Jahren ist deren Beliebtheit bei Kindern und jungen Menschen; tatsächlich beginnen 54 % der derzeitigen und ehemaligen Raucherinnen und Raucher vor Vollendung ihres 19. Lebensjahres und 14 % vor Vollendung ihres 15. Lebensjahres mit dem Rauchen[2].

Forschungsergebnisse zeigen, dass die Emissionen neuartiger Erzeugnisse in der Umgebungsluft schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben können. Der „Wissenschaftliche Ausschuss ‚Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken‘ (SCHEER)“ kam als beratender Ausschuss der Europäischen Kommission in seiner Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten zu dem Schluss, dass es geringe bis mäßige Anhaltspunkte dafür gibt, dass Atemwegs-, Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen durch die Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft aus E-Zigaretten verursacht werden können[3]. Das EU-finanzierte TackSHS-Projekt zeigte, dass Rauch der Umgebungsluft nach wie vor einen hohen Preis abverlangt, quantifizierte das Gesundheitsrisiko und die wirtschaftlichen Kosten für mehrere Mitgliedstaaten und schlug Eingriffe zur Verringerung der Belastung durch Rauch in der Umgebungsluft vor, um die Krankheitsbelastung bei Kindern und Erwachsenen zu verringern.[4] Die Weltgesundheitsorganisation[5][6][7][8] hob kürzlich neben anderen Bedenken im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen die negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft hervor. Es gibt zum Beispiel Nachweise dafür, dass die Belastung durch Emissionen erhitzter Tabakerzeugnisse in der Umgebungsluft bei umstehenden Personen zu erheblichen Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Schäden führen

---

2 Eurobarometer-Sonderumfrage 539, 2023, Einstellung der Europäer zu Tabak und verwandten Erzeugnissen, ISBN 978-92-68-07599-9.

3 Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER), Opinion on electronic cigarettes, 16. April 2021.

4 https://www.tackshs.eu/wp-content/uploads/2019/10/TackSHS-leaflet_20191023.pdf.

5 Weltgesundheitsorganisation, Report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products, 2021, ISBN 978-92-4-003209-5, S. 30–38.

6 Weltgesundheitsorganisation, Report on the global tobacco epidemic 2023: protect people from tobacco smoke, 2023, ISBN 978-92-4-007716-4, S. 31–32.

7 Weltgesundheitsorganisation, Technical note on the call to action on electronic cigarettes, 2023, S. 3-4, https://www.who.int/publications/m/item/technical-note-on-call-to-action-on-electronic-cigarettes.

8 Weltgesundheitsorganisation, Electronic cigarettes call to action, 2023, https://www.who.int/publications/m/item/electronic-cigarettes---call-to-action.

kann[9,10,11,12,13,14]. Ferner setzen Aerosole in der Umgebungsluft aus nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten umstehende Personen einer Belastung durch quantifizierbare Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Gift- und Schadstoffen aus[15,16,17,18,19,20,21]. In diesem Zusammenhang ist die Weltgesundheitsorganisation der Auffassung, dass nikotinhaltige elektronische Zigaretten stark suchtbildend und schädlich für die Gesundheit sind[6,7]. Sie weist zudem darauf hin, dass keinerlei Maß an Belastung durch Nebenstromrauch sicher oder akzeptabel ist und ein vorsichtiger Ansatz verfolgt werden sollte[4]. Um ein höheres Schutzniveau vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu erreichen, müssen die Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt umfassend sein und neuartige Erzeugnisse in ihren Bestimmungen erfassen[5]. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits Schutzmaßnahmen ergriffen, einschließlich des Rauchverbots in Innen- und Außenbereichen oder des Verbots der Verwendung neuartiger Erzeugnisse an öffentlichen Orten[22].

Vor diesem Hintergrund und während die derzeitige Faktengrundlage kontinuierlich weiterentwickelt wird, ist eine Überarbeitung der Empfehlung des Rates zur Einbeziehung neuartiger Erzeugnisse, um dem Risiko der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft entgegenzuwirken und so ein hohes Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit zu gewährleisten, gerechtfertigt und angemessen. Dieser Ansatz steht auch im

---

9 Weltgesundheitsorganisation, Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts, 2023, S. 12–13, https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490.

10 Weltgesundheitsorganisation, WHO study group on tobacco product regulation: Report on the scientific basis of tobacco product regulation: eighth report of a WHO study group, 2021, https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720.

11 Yoshioka T, Shinozaki T, Hori A, Okawa S, Nakashima K, Tabuchi T, Association between exposure to secondhand aerosol from heated tobacco products and respiratory symptoms among current non-smokers in Japan: a cross-sectional study, BMJ Open, 2023;13:e065322, DOI: 10.1136/bmjopen-2022-065322.

12 Imura Y, Tabuchi T, Exposure to secondhand heated-tobacco-product aerosol may cause similar incidence of asthma attack and chest pain to secondhand cigarette exposure: the JASTIS 2019 study, Int J Environ Res Public Health, 2021;18(4):1766, DOI: 10.3390/ijerph18041766.

13 Uguna CN, Snape CE, Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence, ACS Omega, 2022;7(26):22111–24, DOI: 10.1021/acsomega.2c01527.

14 Auer R, Concha-Lozano N, JacotSadowski I, Cornuz J, Berthet A, Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name, JAMA Intern Med, 2017;177(7):1050–2, DOI: 10.1001/jamainternmed.2017.1419.

15 Fernández E, Ballbè M, Sureda X, Fu M, Saltó E, Martínez-Sánchez JM, Particulate matter from electronic cigarettes and conventional cigarettes: a systematic review and observational study, Curr Environ Health Rep., 2015;2(4):423–9, DOI: 10.1007/s40572-015-0072-x.

16 Li L, Lin Y, Xia T, Zhu Y, Effects of electronic cigarettes on indoor air quality and health, Annu Rev Public Health, 2020;41(1):363–80, DOI: 10.1146/annurev-publhealth-040119-094043.

17 Hess I, Lachireddy K, Capon A, A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour, Public Health Research & Practice, 2016;26(2).

18 Borgini A, Veronese C, De Marco C, Boffi R, Tittarelli A, Bertoldi M et al., Particulate matter in aerosols produced by two last generation electronic cigarettes: a comparison in a real-world environment, Pulmonology, 2021.

19 Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic inhaling systems: a systematic review, Barcelona: Tobacco Control Unit, Institut Català d'Oncologia, 2016.

20 Lerner CA, Sundar IK, Yao H, Gerloff J, Ossip DJ, McIntosh S et al., Vapors produced by electronic cigarettes and e-juices with flavorings induce toxicity, oxidative stress, and inflammatory response in lung epithelial cells and in mouse lung, PLoS One, 2015;10(2):e0116732.

21 Glantz, S.A., Nguyen, N., & Oliveira da Silva, A.L., (2024), Population-Based Disease Odds for E-Cigarettes and Dual Use versus Cigarettes, NEJM Evidence, 3(3), DOI: 10.1056/EVIDoa2300229.

22 Zu den Beispielen von Mitgliedstaaten, die bereits Schutzmaßnahmen ergriffen haben, zählen Spanien, Lettland und Schweden (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung des Rates über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt).

Einklang mit der Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips[23].

Die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs der Empfehlung ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verringerung der gesellschaftlichen Akzeptanz des Rauchens und der Verwendung neuartiger Erzeugnisse, mit denen der Vorgang des Rauchens nachgeahmt werden könnte, und somit ein entscheidendes Element für das Erzielen einer „Generation Rauchfrei“ in der Union bis 2040. Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs ist besonders wichtig, da die Verwendung neuartiger Erzeugnisse, vor allem nikotinhaltiger und insbesondere durch junge Menschen, zum Ausgangspunkt für den späteren Konsum traditioneller brennbarer Tabakerzeugnisse werden könnte. Dies kann zu einem „Doppelkonsum“ führen, bei dem die Verbraucher gleichzeitig sowohl herkömmliche Tabakerzeugnisse als auch neuartige Erzeugnisse konsumieren und häufig je nachdem, wo Vorschriften für rauchfreie Bereiche gelten, zwischen beiden wechseln[24,25,26,27,28].

In Bezug auf die Außenbereiche, die nicht ausdrücklich in den Anwendungsbereich der derzeitigen Empfehlung fallen, besteht gegenwärtig eine erhebliche Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft an Orten wie den Außenbereichen von Gastgewerbeeinrichtungen und für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen. In der Tat gaben 74 % der Teilnehmenden der Eurobarometer-Umfrage an, dass sie in den letzten sechs Monaten auf Außenterrassen rauchende Personen gesehen haben, und 71 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden. 42 % der Befragten gaben an, dass Menschen in für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen rauchen, und 49 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden[2]. Der Vorschlag, den Anwendungsbereich der derzeitigen Empfehlung des Rates auf bestimmte Außenbereiche auszuweiten, zielt darauf ab, die Menschen, insbesondere Kinder und junge Menschen, besser vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft zu schützen.

Unterstützende Maßnahmen der Kommission

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates enthält Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, um den Risiken durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in bestimmten Außenbereichen entgegenzuwirken. Die Kommission plant eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen.

Zunächst beabsichtigt die Kommission, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Austausch bewährter Verfahren zum Ausbau und/oder zur Entwicklung umfassender Maßnahmen, Programme und Strategien zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen anzuregen und/oder zu verstärken und sie bei der

---

23 Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips (KOM(2000) 1 endgültig).

24 Eurobarometer-Sonderumfrage 506, 2021, Einstellung der Europäer zu Tabak und elektronischen Zigaretten, ISBN 978-92-76-27171-0, S. 10.

25 Weltgesundheitsorganisation, Report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products, 2021, ISBN 978-92-4-003209-5, S. 36.

26 Kalkhoran S, Glantz SA, E-cigarettes and smoking cessation in real-world and clinical settings: a systematic review and meta-analysis, Lancet Respiratory Medicine, 2016;4(2): S. 116–28.

27 Felicione NJ, Ozga-Hess JE, Ferguson SG, Dino G, Kuhn S, Haliwa I et al., Cigarette smokers' concurrent use of smokeless tobacco: dual use patterns and nicotine exposure, Tobacco Control, 2021;30(1): S. 24–29.

28 Wang JB, Olgin JE, Nah G, Vittinghoff E, Cataldo JK, Pletcher MJ et al., Cigarette and e-cigarette dual use and risk of cardiopulmonary symptoms in the Health eHeart Study, PLoS One, 2018;13(7):e0198681.

Gestaltung und Erprobung ehrgeiziger und effizienter Ansätze zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen zu unterstützen. Ferner beabsichtigt die Kommission, die Umsetzung der Empfehlung durch die Mitgliedstaaten sowie die Durchsetzung von Maßnahmen zur Eindämmung von Tabak und Nikotin durch bestehende EU-Programme, Diskussionsforen und Instrumente für die Zusammenarbeit zu unterstützen.

Die Kommission beabsichtigt zudem, die Eindämmung des Tabak- und Nikotinkonsums sowie die Suchtprävention durch intensivere Förderung der Forschung zu unterstützen. Die entsprechenden Forschungsarbeiten sollten folgende Erzeugnisse umfassen: neuartige Erzeugnisse, die Rauch oder Aerosole emittieren, einschließlich erhitzter Tabakerzeugnisse, nikotinhaltiger und nikotinfreier elektronischer Zigaretten; Tabakersatzstoffe, die Rauch oder Aerosole emittieren[29], sowie alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse; Nikotin freisetzende Erzeugnisse und Erzeugnisse, die in ihrer Verwendung Nikotin freisetzenden Erzeugnissen ähneln. Die Kommission beabsichtigt ferner, die internationale Zusammenarbeit, auch im Bereich der Forschung, bei den von dieser Empfehlung behandelten Themen zu verstärken.

Schließlich beabsichtigt die Kommission, ein Präventions-Instrumentarium für einen besseren Schutz der Gesundheit von Kindern und jungen Menschen in ihren schutzbedürftigsten und prägendsten Lebensphasen zu entwickeln, wobei der Schwerpunkt auf der Verhinderung des Rauchens und der Nikotinsucht liegt und die Zusammenhänge zwischen psychischer und körperlicher Gesundheit sowie wichtige Gesundheitsfaktoren angegangen werden.

Die Kommission beabsichtigt, alle unterstützenden Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umzusetzen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Vorschlag ergänzt die Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG[30]. Die genannte Richtlinie enthält Vorschriften für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse auf dem EU-Markt. Sie bildet einen Rechtsrahmen unter anderem für erhitzte Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten. Mit der Richtlinie soll das Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse verbessert und gleichzeitig ein hohes Maß an Gesundheitsschutz für die Menschen in der Union gewährleistet werden.

Dieser Vorschlag wird auch zu den tabakbezogenen Zielen von Europas Plan gegen den Krebs, insbesondere zum Erreichen einer „Generation Rauchfrei“, beitragen. In enger Synergie mit dem Plan unterstützt die EU-Mission zur Krebsbekämpfung[31] dieses Ziel, indem sie auf der Grundlage der durch die Programme Horizont 2020 und Horizont Europa

---

29 Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vorschlag für eine Empfehlung des Rates handelt es sich bei Tabakersatzstoffen um Rauch oder Aerosole emittierende tabakfremde Erzeugnisse, die gleichzeitig mit Tabakerzeugnissen oder diesen entsprechend verwendet werden können.

30 ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.

31 https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/eu-mission-cancer_de.

geförderten Tabakforschung[32] neue Erkenntnisse zur Prävention und zu Verhaltensänderungen gewinnt.

Dieser Vorschlag ergänzt die Initiative „Healthier Together“ zu nicht übertragbaren Krankheiten, mit der Risikofaktoren für Krebs und andere nicht übertragbare Krankheiten, einschließlich des Tabakkonsums, bekämpft werden sollen. Dieser Vorschlag befasst sich unter anderem mit Gesundheitsfaktoren. Über verschiedene Maßnahmen im Rahmen des Programms „EU4Health“ werden Unionsmittel für Maßnahmen zu Gesundheitsfaktoren bereitgestellt, mit denen Risikofaktoren im Zusammenhang mit verschiedenen nicht übertragbaren Krankheiten angegangen und Interventionen zu wichtigen Querschnittsthemen wie der Eindämmung des Tabakkonsums entwickelt werden sollen.

Dieser Vorschlag ergänzt, jedoch mit einem breiteren Anwendungsbereich, die globalen Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums, die im WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) festgelegt sind, einem internationalen Vertrag, zu dessen Vertragsparteien die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zählen, mit dem zentralen Ziel, mithilfe internationaler Zusammenarbeit eine wirksame, angemessene und umfassende internationale Reaktion auf die Ausbreitung der weltweiten Tabakepidemie zu erreichen. Insbesondere ergänzt diese Überarbeitung Artikel 8 des FCTC, der sich mit dem Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch befasst.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Initiative steht im Einklang mit dem Null-Schadstoff-Aktionsplan[33], in dem im Rahmen des europäischen Grünen Deals das Ziel festgelegt wird, die Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung bis 2050 auf ein Niveau zu senken, das für die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme nicht mehr schädlich ist und die für unseren Planeten hinnehmbaren Grenzen respektiert, sodass eine schadstofffreie Umwelt geschaffen wird. Die Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen kann positive Auswirkungen auf die Umwelt haben, indem Rauch und Aerosole, die bei der Verwendung neuartiger Erzeugnisse entstehen, reduziert und die Abfälle und die Vermüllung verringert werden, die durch die Entsorgung von Zigarettenkippen, Kunststofffiltern und Geräten – insbesondere Einweggeräten, die in Verbindung mit neuartigen Erzeugnissen verwendet werden – entstehen. Darüber hinaus kann der Konsum von traditionellem Tabak und neuartigen Erzeugnissen für die Umwelt eine Brandquelle und ein Sicherheitsrisiko darstellen.

Dieser Vorschlag steht auch im Einklang mit der EU-Kinderrechtsstrategie[34], in der hervorgehoben wird, dass die EU und die Mitgliedstaaten die Rechte von Kindern achten, schützen, fördern und wahren müssen. In einem der Themenbereiche der Strategie wird auf das auf Recht auf einen guten Lebensstandard, Bildung und Gesundheitsversorgung für alle Kinder in der EU eingegangen. Mit der Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen sollen insbesondere Kinder und junge Menschen vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft geschützt werden.

---

32 Im Rahmen der Programme Horizont 2020 und Horizont Europa wurden mehr als 55 Projekte im Zusammenhang mit der Tabakforschung mit einem Gesamtbudget von rund 110 Mio. EUR finanziert.

33 Auf dem Weg zu einem gesunden Planeten für alle – EU-Aktionsplan: „Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden“ (COM(2021) 400 final).

34 EU-Kinderrechtsstrategie (COM(2021) 142 final).

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Dieser Vorschlag stützt sich auf Artikel 168 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission für die in Artikel 168 genannten Zwecke, die den Schutz der öffentlichen Gesundheit betreffen, Empfehlungen erlassen kann. Hauptziel dieses Vorschlags ist es, die Menschen in der Union, insbesondere Kinder und junge Menschen, besser vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft zu schützen. Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates kann daher auf der Grundlage von Artikel 168 Absatz 6 AEUV angenommen werden.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Dieser Vorschlag wird zu einem höheren Gesundheitsschutzniveau in Bezug auf die Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft sowohl zwischen den als auch innerhalb der Mitgliedstaaten beitragen. Ein Tätigwerden der Union, das die Politik der Mitgliedstaaten ergänzt, würde einen eindeutigen Mehrwert gegenüber nationalen Anstrengungen bringen, indem den Mitgliedstaaten, die noch keine umfassenden Rechtsvorschriften für rauchfreie Umgebungen umgesetzt haben, entsprechende Empfehlungen an die Hand gegeben würden. Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates achtet die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik.

- **Verhältnismäßigkeit**

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates auf der Grundlage von Artikel 168 Absatz 6 AEUV trägt der Tatsache Rechnung, dass die Tätigkeit der Union, wie in Artikel 168 Absatz 1 AEUV dargelegt, die Politik der Mitgliedstaaten ergänzt und auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung gerichtet ist. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen, mit einem Schwerpunkt auf der Einbeziehung neuartiger Erzeugnisse und bestimmter Außenbereiche in seinen Anwendungsbereich. Die vorgeschlagene Überarbeitung der derzeitigen Empfehlung des Rates[1] ist zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und geht nicht über das notwendige und verhältnismäßige Maß hinaus, da sie zu einem größeren gesundheitlichen Nutzen führen würde. Darüber hinaus werden die wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Vorteile für die öffentliche Gesundheit und die erwarteten Einsparungen für die Gesundheitssysteme sowie die geringeren Umweltkosten aufgewogen.

- **Wahl des Instruments**

Das politische Instrument für diese Überarbeitung, ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates, bleibt unverändert und achtet uneingeschränkt die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Es handelt sich um ein nicht verbindliches Instrument, das den Mitgliedstaaten die Anpassung ihrer Konzepte an ihre nationalen Bedürfnisse ermöglicht.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Beiträge und Rückmeldungen zu dieser Initiative wurden im Rahmen einer Aufforderung zur Stellungnahme[35] und verschiedener gezielter Konsultationstätigkeiten (gezielte Umfragen, gezielte Befragungen und Fokusgruppen) eingeholt. Folgende Interessengruppen wurden konsultiert: 1) Vertreter der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten; 2) zivilgesellschaftliche Organisationen; 3) Vertreter der Hersteller von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen; 4) Vertreter des Gastgewerbes; 5) andere relevante Interessenträger, z. B. aus Bildungs- und Sportverbänden. Beiträge zu den Überarbeitungen wurden außerdem in einer Sitzung der Expertengruppe für Tabakpolitik am 3. Mai 2023 eingeholt. Schließlich ergingen im Rahmen der Gemeinsamen Maßnahme zur Eindämmung des Tabakkonsums (JATC-2) schriftliche Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Überarbeitungen der Empfehlung.

Die Aufforderung zur Stellungnahme galt vom 22. Juni bis zum 20. Juli 2022, und es gingen 207 Antworten ein.[36] Die meisten Nichtregierungsorganisationen, Hochschul- bzw. Forschungseinrichtungen und Vertreter der zuständigen nationalen Behörden unterstützten weitgehend die vorgeschlagenen Aktualisierungen der Empfehlung von 2009. Einige Punkte, die betont wurden, betreffen die Wichtigkeit der Einbeziehung neuartiger Erzeugnisse (einschließlich nikotinfreier Erzeugnisse) und die positiven Auswirkungen, die die Aktualisierungen der Empfehlung in Bezug auf die zunehmende Beliebtheit, Bewerbung und Verwendung neuartiger Erzeugnisse, insbesondere bei Kindern und jungen Menschen, haben würden. Des Weiteren wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, für harmonisierte Rechtsvorschriften für rauch- und aerosolfreie Umgebungen in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Unternehmen sprachen sich in ihren Rückmeldungen weitgehend gegen jegliche Aktualisierung der Empfehlung aus.

Bei den gezielten Konsultationen betonten die meisten Vertreter der zuständigen nationalen Behörden, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Empfehlung dazu beitragen würden, die Öffentlichkeit vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft zu schützen. Sie wiesen darauf hin, dass sich dies positiv auf die Harmonisierung der Vorschriften für rauchfreie Umgebungen innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen auswirken würde und dass die daraus resultierenden wirtschaftlichen Auswirkungen und der Verwaltungsaufwand gering wären und durch den gesundheitlichen Nutzen aufgewogen würden. Mögliche Herausforderungen bei der Durchsetzung und Einhaltung der Vorschriften wurden hervorgehoben.

Die meisten konsultierten zivilgesellschaftlichen Organisationen waren sich darin einig, dass sich die vorgeschlagene Ausweitung auf neuartige Erzeugnisse und auf Außenbereiche positiv auf die Verringerung der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft auswirken und folglich zum Schutz von Menschen, insbesondere von Kindern, Heranwachsenden und anderen besonders schutzbedürftigen Personen wie Bürgern mit chronischen Krankheiten oder anderen Vorerkrankungen oder Schwangeren beitragen würde. Sie wiesen ferner darauf hin, dass die Überarbeitung der Empfehlung zu einer geringeren gesellschaftlichen Akzeptanz des Rauchens und der Verwendung neuartiger Erzeugnisse beitragen würde. Einige Organisationen betonten, wie wichtig es sei,

[35] Ihre Meinung zählt. Rauchfreie Umgebungen – aktualisierte Empfehlung. Aufforderung zur Stellungnahme. 22. Juni 2022 bis 20. Juli 2022.

[36] Antworten gingen von EU-Bürgern (101), Unternehmen, Verbraucher- und Handelsorganisationen (47), Nichtregierungsorganisationen (28), Hochschul-/Forschungseinrichtungen (6) sowie Behörden der Mitgliedstaaten (4) ein.

die überarbeitete Empfehlung gegenüber möglichen Entwicklungen und Trends bei neuartigen Tabakerzeugnissen „zukunftsfest“ zu machen. Mehrere Organisationen verwiesen auch auf die Vorteile für die Umwelt angesichts der erheblichen Bedenken bezüglich negativer Umweltauswirkungen durch das Rauchen und die Verwendung neuartiger Erzeugnisse, wie z. B. Zigarettenkippen, die im Abfall landen, Wegwerf- bzw. Einweg-E-Zigaretten und entsorgte Batterien. Schließlich betrachteten die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen die Einflussnahme und Lobbyarbeit durch die Industrie sowie die Durchsetzung und Einhaltung der Vorschriften als Herausforderungen im Zusammenhang mit der Überarbeitung.

Vertreter der Hersteller von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, die konsultiert wurden, sprachen sich größtenteils gegen Änderungen an der derzeitigen Empfehlung in Bezug auf die Einbeziehung neuartiger Erzeugnisse und Außenbereiche aus. Sie unterstrichen, dass neuartige Erzeugnisse im Zusammenhang mit Vorschriften für rauchfreie Umgebungen nicht denselben Beschränkungen unterliegen sollten wie traditionelle brennbare Tabakerzeugnisse. Einige Vertreter der Tabakindustrie stimmten allerdings auch zu, dass eine Ausweitung der Vorschriften auf Außenbereiche, in denen sich Kinder und Heranwachsende aufhalten, zu deren Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft beitragen könnte.

Die Ansichten der Vertreter des Gastgewerbes fielen unterschiedlich aus. Einige befürworteten die vorgeschlagenen Änderungen am Anwendungsbereich in Bezug auf die Erzeugnisse wie auch die Orte weitgehend und wiesen darauf hin, dass diese sich positiv auf die Gesundheit der Beschäftigten der Branche auswirken würden, da sie zu ihrem Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft beitragen würden. Andere meldeten gewisse Vorbehalte gegen die vorgeschlagene Überarbeitung der Empfehlung an, insbesondere bezüglich der Maßnahme, die Außenbereiche von Gaststätten einzubeziehen. Vertreter des Gastgewerbes äußerten insbesondere ihre Besorgnis über den Verlust von Kundschaft und die Befürchtung, dass sie möglicherweise Mittel für die Anpassung an neue Maßnahmen aufwenden müssten sowie – im Fall des Hotelgewerbes – dass ihre Gäste zu Kurzzeitvermietern abwandern könnten, was zu unlauterem Wettbewerb führen würde. Es wurden keine quantitativen Informationen oder sachlichen Schätzungen beigebracht, um die erwähnten negativen wirtschaftlichen Auswirkungen zu belegen. Im Gegensatz dazu waren die Arbeitnehmervertreter im Gastgewerbe der Ansicht, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen neutral und unerheblich wären.

Vertreter der Tabakindustrie wiesen darauf hin, dass die Initiative die Nachfrage sowohl nach traditionellen Tabakerzeugnissen als auch nach neuartigen Erzeugnissen wie elektronischen Zigaretten verringern würde, was sich auch negativ auf die Beschäftigungssituation bei den Herstellern von Tabakerzeugnissen und neuartigen Erzeugnissen auswirken würde.

Die Expertengruppe für Tabakpolitik und die Gemeinsame Maßnahme zur Eindämmung des Tabakkonsums (JATC-2) sprach sich für die Einbeziehung der neuartigen Erzeugnisse und der Außenbereiche aus.

Die Beiträge, Vorschläge und Empfehlungen der Mitgliedstaaten und anderer Interessenträger wurden analysiert und so weit wie möglich und im Einklang mit den einschlägigen und verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen berücksichtigt. Die ausführlichen Ergebnisse aller Konsultationstätigkeiten und die Art und Weise, wie diese berücksichtigt wurden, werden in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

  Wie bereits erwähnt, fanden zur Stützung dieser Empfehlung mehrere Konsultationen einschlägiger Interessengruppen statt, um Meinungen und Nachweise einzuholen.

- **Folgenabschätzung**

  Eine Folgenabschätzung wurde nicht für notwendig erachtet, da es sich bei der vorgeschlagenen Initiative um eine unverbindliche Empfehlung an die Mitgliedstaaten handelt, die unterschiedliche nationale Ansätze zulässt. Ziel dieser Initiative ist es, die frühere Empfehlung aus dem Jahr 2009 in Reaktion auf die technischen Entwicklungen bei neuartigen Produkten seit 2009 zu aktualisieren und zu vermeiden, dass die Anwendung der Vorschriften für rauchfreie Bereiche auf öffentliche Räume einem am Einzelfall ausgerichteten Ansatz folgt. Die Studie über rauchfreie Umgebungen und Werbung für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse aus dem Jahr 2021[37] hat gezeigt, dass die Überarbeitung positive gesundheitliche und soziale Auswirkungen haben dürfte und nur begrenzte und/oder unbedeutende negative wirtschaftliche Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer zu erwarten sind. Die Nachweise und Schlussfolgerungen der Studie finden sich in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

  Entfällt

- **Grundrechte**

  […]

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Entfällt

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

  Die Kommission beabsichtigt, auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen innerhalb von fünf Jahren nach Annahme dieser Empfehlung über die Fortschritte bei ihrer Umsetzung Bericht zu erstatten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

  Entfällt

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

  Entfällt

[37] Europäische Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Study on smoke-free environments and advertising of tobacco and related products, 2021, ISBN 978-92-76-42343-0.

2024/0230 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 168 Absatz 6,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation ist die Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft eine weitverbreitete Ursache für Todesfälle, Morbidität und Behinderungen in der Europäischen Union. Eine solche Belastung steht im Zusammenhang mit dem Tabakkonsum, der nach wie vor die häufigste Ursache verhütbarer Krebsarten ist, da 27 % aller Krebserkrankungen auf den Tabakkonsum zurückzuführen sind.

(2) Tabakkonsum ist nach wie vor weltweit und in der gesamten Union weitverbreitet. Im Jahr 2023 rauchten schätzungsweise 24 % der Bevölkerung der Europäischen Union.[1]

(3) Die jährlichen wirtschaftlichen Kosten durch das Rauchen wurden 2012 weltweit auf 1,4 Bio. USD geschätzt, was 1,8 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht. In der EU lagen die durch das Tabakrauchen verursachten Kosten schon 2009 bei 544 Mrd. EUR, rund 4,6 % des Gesamt-BIP der EU-27.[2]

(4) Im Einklang mit dem in Europas Plan gegen den Krebs[3] formulierten Ziel, eine „Generation Rauchfrei“ zu erreichen, sollte ein Beitrag zur Verringerung des Rauchens in der Union geleistet werden, sodass nur 5 % der Bevölkerung (gegenüber derzeit etwa 24 %) Tabakerzeugnisse konsumieren.

(5) Das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) wurde mit dem Ziel entwickelt, eine wirksame und umfassende internationale Reaktion auf die Ausbreitung der weltweiten Tabakepidemie zu fördern. Gemäß Artikel 8 des FCTC sind die Vertragsparteien verpflichtet, einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch in der Umgebungsluft an Arbeitsplätzen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und geschlossenen Räumen zu gewährleisten; die im Anhang enthaltenen Leitlinien sollen die Vertragsparteien bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 8 des FCTC unterstützen.

---

1 Eurobarometer-Sonderumfrage 539, 2023, Einstellung der Europäer zu Tabak und verwandten Erzeugnissen, ISBN 978-92-68-07599-9.

2 Health Promotion (who.int), Tobacco and Smoking | Knowledge for policy (europa.eu).

3 Mitteilung der Kommission „Europas Plan gegen Krebs“ (COM(2021) 44 final).

(6) Mit der vom Regionalkomitee Europa der Weltgesundheitsorganisation im September 2002 verabschiedeten Europäischen Strategie zur Eindämmung des Tabakgebrauchs wurde den WHO-Mitgliedstaaten empfohlen, das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf eine rauchfreie Umgebungsluft unter anderem durch Rauchverbote in öffentlichen Einrichtungen, am Arbeitsplatz und in öffentlichen Verkehrsmitteln, in allen Bildungseinrichtungen für Minderjährige auch außerhalb geschlossener Räume, in allen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und bei öffentlichen Veranstaltungen zu gewährleisten und Tabakrauch in der Umgebungsluft als Karzinogen einzustufen[4].

(7) Die Emissionen in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen können schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben. Die Weltgesundheitsorganisation hebt hervor, dass Emissionen in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen Menschen der Belastung durch potenziell schädliche Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Giftstoffen aussetzen können.

(8) Die Weltgesundheitsorganisation[5,6,7] hob neben anderen Bedenken im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen die negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft hervor. Zum Beispiel haben neue Erkenntnisse gezeigt, dass die Belastung durch Emissionen in der Umgebungsluft aus erhitzten Tabakerzeugnissen bei umstehenden Personen zu erheblichen Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Schäden führen kann[8,9,10,11,12,13]. Ferner setzen Aerosole in der Umgebungsluft aus – sowohl nikotinhaltigen als auch nikotinfreien – elektronischen Zigaretten umstehende Personen einer Belastung durch quantifizierbare Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Gift- und Schadstoffen aus[14,15,16,17,18,19,20].

---

4 Weltgesundheitsorganisation, 2002, European Strategy for Tobacco Control, https://iris.who.int/handle/10665/107455.

5 Weltgesundheitsorganisation, Report on the global tobacco epidemic 2023: protect people from tobacco smoke, 2023, ISBN 978-92-4-007716-4, S. 31–32.

6 Weltgesundheitsorganisation, Technical note on the call to action on electronic cigarettes, 2023, S. 3–4, https://www.who.int/publications/m/item/technical-note-on-call-to-action-on-electronic-cigarettes.

7 Weltgesundheitsorganisation, Electronic cigarettes call to action, 2023, https://www.who.int/publications/m/item/electronic-cigarettes---call-to-action.

8 Weltgesundheitsorganisation, Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts, 2023, S. 12–13, https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490.

9 Weltgesundheitsorganisation, WHO study group on tobacco product regulation: Report on the scientific basis of tobacco product regulation: eighth report of a WHO study group, 2021, https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720.

10 Yoshioka T, Shinozaki T, Hori A, Okawa S, Nakashima K, Tabuchi T, Association between exposure to secondhand aerosol from heated tobacco products and respiratory symptoms among current non-smokers in Japan: a cross-sectional study, BMJ Open, 2023;13:e065322, DOI: 10.1136/bmjopen-2022-065322.

11 Imura Y, Tabuchi T, Exposure to secondhand heated-tobacco-product aerosol may cause similar incidence of asthma attack and chest pain to secondhand cigarette exposure: the JASTIS 2019 study, Int J Environ Res Public Health, 2021;18(4):1766, DOI: 10.3390/ijerph18041766.

12 Uguna CN, Snape CE, Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence, ACS Omega, 2022;7(26):22111–24, DOI: 10.1021/acsomega.2c01527.

13 Auer R, Concha-Lozano N, JacotSadowski I, Cornuz J, Berthet A, Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name, JAMA Intern Med, 2017;177(7):1050–2, DOI: 10.1001/jamainternmed.2017.1419.

14 Fernández E, Ballbè M, Sureda X, Fu M, Saltó E, Martínez-Sánchez JM, Particulate matter from electronic cigarettes and conventional cigarettes: a systematic review and observational study, Curr Environ Health Rep., 2015;2(4):423–9, DOI: 10.1007/s40572-015-0072-x.

(9) Die Weltgesundheitsorganisation ist der Auffassung, dass keine Belastung durch Nebenstromrauch sicher oder akzeptabel ist[4], weshalb ein sorgfältiger Ansatz verfolgt werden sollte. Die Weltgesundheitsorganisation empfiehlt, Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zu ergreifen, einschließlich des Schutzes vor der Belastung durch elektronische Zigaretten[21,4,5].

(10) Der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER) kam 2021 in seiner Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten[22] zu dem Schluss, dass es geringe bis mäßige Anhaltspunkte dafür gibt, dass Atemwegs-, Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen durch die Belastung durch Aerosole aus E-Zigaretten in der Umgebungsluft verursacht werden können.

(11) Rauch- und aerosolfreie Umgebungen sind ein weltweit anerkannter und bewährter Ansatz, um die Gesundheit der Menschen angemessen vor den Auswirkungen von Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen.

(12) In den letzten Jahren haben neuartige Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse ihre Marktanteile konsolidiert und werden vermehrt konsumiert. Eurobarometer-Daten zufolge liegt der Verbrauch von elektronischen Zigaretten in der gesamten Union bei 3 % und von erhitzten Tabakerzeugnissen bei 2 %.

(13) Besonders problematisch im Zusammenhang mit den Entwicklungen auf dem Markt für neuartige Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse ist deren besondere Beliebtheit und Akzeptanz bei Kindern und jungen Menschen.

(14) Die Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft könnte besonders für Kinder und Heranwachsende gefährlich sein und könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sie anfangen zu rauchen[4,5,6].

(15) Nach Schätzungen aus dem Jahr 2023 haben 54 % derjenigen, die gegenwärtig rauchen oder früher geraucht haben, vor Vollendung ihres 19. Lebensjahres mit dem regelmäßigen Rauchen begonnen; 14 % beginnen bereits in der Kindheit vor Vollendung des 15. Lebensjahres[1].

---

15 Li L, Lin Y, Xia T, Zhu Y, Effects of electronic cigarettes on indoor air quality and health, Annu Rev Public Health, 2020;41(1):363–80, DOI: 10.1146/annurev-publhealth-040119-094043.

16 Hess I, Lachireddy K, Capon A, A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour, Public Health Research & Practice, 2016;26(2).

17 Borgini A, Veronese C, De Marco C, Boffi R, Tittarelli A, Bertoldi M et al., Particulate matter in aerosols produced by two last generation electronic cigarettes: a comparison in a real-world environment, Pulmonology, 2021.

18 Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic inhaling systems: a systematic review, Barcelona: Tobacco Control Unit, Institut Català d’Oncologia, 2016.

19 Lerner CA, Sundar IK, Yao H, Gerloff J, Ossip DJ, McIntosh S et al., Vapors produced by electronic cigarettes and e-juices with flavorings induce toxicity, oxidative stress, and inflammatory response in lung epithelial cells and in mouse lung, PLoS One, 2015;10(2):e0116732.

20 Glantz, S.A., Nguyen, N., & Oliveira da Silva, A.L., (2024), Population-Based Disease Odds for E-Cigarettes and Dual Use versus Cigarettes, NEJM Evidence, 3(3), DOI: 10.1056/EVIDoa2300229.

21 Applying tobacco control measures to e-cigarettes, including the supply and demand reduction measures of the WHO FCTC (Seite 3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/tobacco-hq/regulating-tobacco-products/ends-call-to-action.pdf?sfvrsn=ea4c4fdb_12&download=true, mit Bezug auf das Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums (Seite 8, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1).

22 Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER), Opinion on electronic cigarettes, 16. April 2021.

(16) Die Verwendung neuartiger nikotinhaltiger Erzeugnisse, insbesondere durch junge Menschen, gilt als suchtbildend und könnte der Ausgangspunkt für den späteren Konsum traditioneller Tabakerzeugnisse werden[4].

(17) Es ist wichtig, nicht nur neue Marktentwicklungen und technologische Entwicklungen im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen zu berücksichtigen, sondern auch die nationalen Rechtsrahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen besser zu koordinieren und zukunftssicher zu gestalten.

(18) Derzeit ist die Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft an Orten wie den Außenbereichen von Gastgewerbeeinrichtungen und für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen erheblich. Eurobarometer-Daten aus dem Jahr 2023 zufolge gaben 74 % der Befragten an, dass sie in den letzten sechs Monaten auf Außenterrassen rauchende Personen gesehen haben, und 71 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden. 42 % der Befragten gaben an, dass Menschen in für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen rauchen, und 49 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden[1].

(19) Mehrere Mitgliedstaaten haben Schutzmaßnahmen ergriffen, einschließlich des Rauchverbots in Innen- und Außenbereichen oder des Verbots der Verwendung neuartiger Erzeugnisse an öffentlichen Orten[23,24].

(20) Daher sollte der Anwendungsbereich der Empfehlung auf bestimmte Außenbereiche ausgeweitet werden, um die Menschen in der Union, insbesondere Kinder, junge Menschen und schutzbedürftige Personen wie Bürger mit chronischen Krankheiten oder anderen Vorerkrankungen oder Schwangere, besser vor der Belastung durch Rauch und Aerosole in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen zu schützen, wie z. B. erhitzten Tabakerzeugnissen, nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten, Tabakersatzstoffen sowie allen anderen Rauch- und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnissen.

(21) Zur Stützung der Überarbeitung der Empfehlung wurde eine Aufforderung zur Stellungnahme mit einer Rückmeldungsfrist von Juni bis Juli 2022 veröffentlicht; von März bis Mai 2023 wurden Vertreter der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, von zivilgesellschaftlichen Organisationen, relevanten Wirtschaftsbeteiligten und anderen einschlägigen Interessenträgern im Rahmen gezielter Konsultationen befragt.

(22) Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Umsetzung der Empfehlung durch bestehende EU-Programme und Instrumente für die Zusammenarbeit zu unterstützen.

(23) Insbesondere beabsichtigt die Kommission, die Forschung in diesem Bereich zu stärken. Diese Forschungsarbeiten sollten neuartige Erzeugnisse (wie nikotinhaltige und nikotinfreie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse); Tabakersatzstoffe, die Rauch oder Aerosole emittieren und alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse; Nikotin freisetzende Erzeugnisse und Erzeugnisse, die die in ihrer Verwendung Nikotin freisetzenden Erzeugnissen ähneln,

---

23 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung des Rates über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt [Verweis].

24 Studie über rauchfreie Umgebungen und Werbung für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, 2021.

umfassen. Die internationale Zusammenarbeit, auch im Bereich der Forschung, sollte in den in dieser Empfehlung behandelten Themen ebenfalls verstärkt werden.

(24) Die Kommission beabsichtigt, ein Präventions-Instrumentarium für einen besseren Schutz der Gesundheit von Kindern und jungen Menschen in ihren schutzbedürftigsten und prägendsten Lebensphasen zu entwickeln, wobei der Schwerpunkt auf der Verhinderung des Rauchens und der Nikotinsucht liegt und die Zusammenhänge zwischen psychischer und körperlicher Gesundheit sowie wichtige Gesundheitsfaktoren angegangen werden.

(25) Die im Anhang enthaltenen „Leitlinien zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, ausgearbeitet von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“ sollten berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, die in diesen Leitlinien enthaltenen Maßnahmen zu erweitern und über diese hinauszugehen.

(26) Diese Empfehlung deckt einen breiteren Anwendungsbereich als die Empfehlung 2009/C 296/02 ab und ersetzt diese mit dem Ziel, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen, wobei sie positiv zu den tabakbezogenen Zielen von Europas Plan gegen den Krebs sowie zur Verringerung der Verbreitung und gesellschaftlichen Akzeptanz des Rauchens und der Verwendung neuartiger Erzeugnisse beiträgt —

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

1. gemäß Artikel 8 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO FCTC) und auf der Grundlage der im Anhang enthaltenen Leitlinien für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, die von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des FCTC verabschiedet wurden, einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Einrichtungen in geschlossenen Räumen und in öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewährleisten;

2. einen wirksamen Schutz am Arbeitsplatz in geschlossenen Räumen, an geschlossenen öffentlichen Orten und in öffentlichen Verkehrsmitteln vor der Belastung durch Emissionen in der Umgebungsluft aufgrund der Verwendung neuartiger Erzeugnisse, die Rauch oder Aerosole emittieren, wie z. B. erhitzte Tabakerzeugnisse, nikotinhaltige oder nikotinfreie elektronische Zigaretten und Tabakersatzstoffe und alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse, zu gewährleisten;

3. einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in ausgewiesenen Freizeitbereichen im Freien, insbesondere dort, wo häufig Kinder anwesend sind, zu gewährleisten. Diese sollten öffentliche Spielplätze, Freizeitparks, Schwimmbäder, Zoos und andere ähnliche Außenbereiche umfassen;

4. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen oder teils im Freien liegenden Bereichen (z. B. teilweise überdachten, mit Wänden oder Zäunen umschlossenen oder anderweitig abgegrenzten Bereichen in der Nähe von oder neben einer Einrichtung, einschließlich Dachterrassen, Balkonen, Veranden oder Innenhöfen), die mit Dienstleistungsbetrieben verbunden sind, zu gewährleisten. Diese sollten auch Außenbereiche von Restaurants, Bars, Cafés und sonstigen ähnlichen Räumlichkeiten umfassen;

5. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen oder teils im Freien liegenden Bereichen im Zusammenhang mit öffentlichen Verkehrsmitteln, einschließlich Bus-, Straßenbahn- und Bahnhaltestellen und Flughäfen, zu gewährleisten;

6. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen, die mit einem Arbeitsplatz verbunden sind, zu gewährleisten;

7. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen von Räumlichkeiten des Gesundheitswesens zu gewährleisten. Diese sollten Krankenhäuser, Kliniken, Gesundheitszentren, Pflegeheime und ähnliche Einrichtungen umfassen;

8. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen von Einrichtungen, in denen Kinder und junge Menschen unterrichtet und ausgebildet werden, zu gewährleisten. Diese Bereiche sollten Vorschuleinrichtungen, Grund- und Sekundarschulen, Berufsbildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Hochschulen, Jugendzentren und ähnliche Einrichtungen umfassen;

9. die Einbeziehung sonstiger Außenbereiche, in denen Menschen, einschließlich Kinder, Minderjährige oder schutzbedürftige Personen, zusammenkommen dürften, in ergänzende Maßnahmen für die Tabak- und Nikotinbekämpfung und für die Suchtprävention sowie als Beitrag zu einer umfassenden rauch- und aerosolfreien Umgebung in Erwägung zu ziehen. Diese Außenbereiche sollten Orte, an denen Freiluftveranstaltungen stattfinden, Freilichtbühnen, Zuschauerbereiche bei öffentlichen Veranstaltungen und Bereiche öffentlich zugänglicher Gebäude, die stark frequentiert sein dürften (z. B. Eingangsbereiche von Einkaufszentren, Innenhöfe öffentlich zugänglicher Gebäude), umfassen;

10. die Einbeziehung sonstiger Bereiche wie Privatfahrzeuge, in denen Kinder, Minderjährige oder schutzbedürftige Personen anwesend sind, in ergänzende Maßnahmen für die Tabak- und Nikotinbekämpfung und für die Suchtprävention sowie als Beitrag zu einer umfassenden rauch- und aerosolfreien Umgebung in Erwägung zu ziehen;

11. Strategien zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen zu entwickeln und/oder auszubauen, indem sie

    a) nationale Strategien und Programme zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft entwickeln;

    b) Präventions-, Raucherentwöhnungs- und Sensibilisierungskampagnen wie Bildungs-, Aufklärungs- und Informationskampagnen umsetzen und/oder entwickeln, um die Einhaltung von Maßnahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen zu gewährleisten. Solche Kampagnen könnten auch Teil von Initiativen zur Suchtbekämpfung sein. Sie könnten sich auf Präventionsinitiativen, die im Europas Plan gegen den Krebs enthalten sind, stützen und/oder diese ergänzen;

    c) für geeignete Strukturen und Mechanismen sorgen, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern und/oder bewährte Verfahren anzuwenden und/oder zu entwickeln, die die Umsetzung und Durchsetzung von Maßnahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen verbessern können;

12. beim Austausch bewährter Verfahren zur Entwicklung neuer und/oder zum Ausbau bestehender Maßnahmen, Programme und Strategien zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen – um sicherzustellen, dass diese umfassend sind – sowie bei der Gestaltung und Erprobung ehrgeiziger und effizienter Ansätze zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen zusammenzuarbeiten;

13. eng untereinander und mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um einen kohärenten Rahmen von Definitionen, Richtwerten und Indikatoren zur wirksamen Umsetzung dieser Empfehlung zu entwickeln und die Maßnahmen bei Bedarf zu überwachen, zu bewerten und zu aktualisieren;

14. der Kommission, konkret der Expertengruppe „Öffentliche Gesundheit“ und der Expertengruppe für Tabakpolitik, erstmals drei Jahre nach der Annahme dieser Empfehlung und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die Umsetzung und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Die Empfehlung 2009/C 296/02 wird durch die vorliegende Empfehlung ersetzt.

Geschehen zu Straßburg am

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin