C/2024/7425

12.12.2024

RÅDETS HENSTILLING

af 3. december 2024

om røg- og aerosolfrie miljøer og om erstatning af Rådets henstilling 2009/C 296/02

(C/2024/7425)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 168, stk. 6,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Ifølge Verdenssundhedsorganisationen (WHO) er eksponering for andenhåndstobaksrøg en væsentlig kilde til dødelighed, sygelighed og handicap i Unionen. En sådan eksponering er forbundet med tobaksforbrug, som fortsat er den vigtigste årsag til kræft, der kan forebygges, idet 27 % af alle kræfttilfælde tilskrives brugen af tobak.

(2) Brugen af tobak er fortsat udbredt på verdensplan og i hele Unionen. I 2023 skønnedes 24 % af Unionens befolkning at være rygere ([1]).

(3) De globale årlige økonomiske omkostninger ved rygning blev anslået til 1,4 billioner USD i 2012, hvilket svarede til 1,8 % af det globale bruttonationalprodukt (BNP). I 2009 kostede tobaksrygning allerede EU 544 mia. EUR, ca. 4,6 % af EU27's samlede BNP ([2]).

(4) Det er hensigtsmæssigt at bidrage til at nedbringe antallet af rygere i Unionen i overensstemmelse med målet i den europæiske kræfthandlingsplan ([3]) om at opnå en tobaksfri generation, hvor mindre end 5 % af Unionens befolkning bruger tobaksvarer senest i 2040.

(5) WHO's rammekonvention om tobakskontrol (FCTC) blev udformet med det formål at fremme en effektiv og omfattende international indsats over for udbredelsen af den globale tobaksepidemi. I henhold til artikel 8 i FCTC skal parterne yde effektiv beskyttelse mod andenhåndstobaksrøg på arbejdspladser, i offentlige transportmidler og på indendørs steder; de retningslinjer, der er knyttet som bilag til FCTC, har til formål at bistå parterne med at opfylde deres forpligtelser i henhold til nævnte artikel.

(6) I den europæiske strategi for tobakskontrol, som WHO's Regionalkomité for Europa vedtog i september 2002, henstilles det til WHO-medlemsstaterne at sikre borgernes ret til røgfrie omgivelser, blandt andet ved at gøre offentlige steder, arbejdspladser og offentlige transportmidler røgfri, ved at forbyde rygning udendørs på alle uddannelsesinstitutioner for mindreårige, på alle steder, hvor der leveres sundhedsydelser, og i forbindelse med offentlige arrangementer samt ved at klassificere tobaksrøg i omgivelserne som kræftfremkaldende ([4]).

(7) Andenhåndsemissioner fra nye produkter kan have potentielt sundhedsskadelige virkninger. WHO fremhæver, at andenhåndsemissioner fra nye produkter kan eksponere mennesker for potentielt skadelige niveauer af partikler og væsentlige giftstoffer.

([1]) Special Eurobarometer 539. 2023. Attitudes of Europeans towards tobacco and related products. ISBN: 978-92-68-07599-9.
([2]) Health Promotion (who.int), Tobacco and Smoking | Knowledge for policy (europa.eu).
([3]) Meddelelse fra Kommissionen – Den europæiske kræfthandlingsplan (COM(2021) 44 final).
([4]) Verdenssundhedsorganisationen. 2002. European Strategy for Tobacco Control. https://iris.who.int/handle/10665/107455.

(8) WHO ([5]), ([6]), ([7]) har, blandt andre problemstillinger vedrørende nye produkter, fremhævet de negative sundhedsvirkninger af eksponering for andenhåndsaerosoler. F.eks. tyder nyere dokumentation på, at eksponering for andenhåndsemissioner fra opvarmede tobaksvarer er forbundet med betydelige luftvejs- og hjerte-kar-anomalier hos andre tilstedeværende ([8]), ([9]), ([10]), ([11]), ([12]), ([13]). Desuden eksponerer andenhåndsaerosoler fra elektroniske cigaretter, uanset om de indeholder nikotin eller ej, andre tilstedeværende for kvantificerbare niveauer af partikler og væsentlige giftstoffer og forurenende stoffer ([14]), ([15]), ([16]), ([17]), ([18]), ([19]), ([20]).

(9) WHO er af den opfattelse, at intet niveau af indirekte eksponering er sikkert eller acceptabelt ([4]), og at der derfor bør anlægges en forsigtig tilgang. WHO anbefaler, at foranstaltninger til tobakskontrol, herunder beskyttelse mod eksponering, finder anvendelse på elektroniske cigaretter ([21]), ([4]), ([5]).

(10) I sin udtalelse fra 2021 om elektroniske cigaretter ([22]) konkluderede Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici og Nye Risici (SCHEER), at der er svage til moderate tegn på risici for luftvejssygdomme, hjerte-kar-sygdomme og kræftfremkaldende skader som følge af andenhåndseksponering for aerosoler fra elektroniske cigaretter.

([5]) Verdenssundhedsorganisationen. Report on the global tobacco epidemic 2023: protect people from tobacco smoke. 2023. ISBN: 978-92-4-007716-4, s. 31-32.

([6]) Verdenssundhedsorganisationen. 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]) Verdenssundhedsorganisationen. Electronic cigarettes call to action. 2023. https://www.who.int/publications/m/item/electronic-cigarettes—call-to-action.

([8]) Verdenssundhedsorganisationen. Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts. 2023. s. 12-13. https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490.

([9]) Verdenssundhedsorganisationen. 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.

([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« (s. 3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/tobacco-hq/regulating-tobacco-products/ends-call-to-action.pdf?sfvrsn=ea4c4fdb_12&download=true, med henvisning til rammekonventionen om tobakskontrol (s. 8, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1).

([22]) Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici og Nye Risici (SCHEER). Opinion on electronic cigarettes. 16. april 2021.

(11) Røg- og aerosolfrie miljøer er en globalt anerkendt og dokumenteret tilgang til i tilstrækkelig grad at beskytte menneskers sundhed mod virkningerne af andenhåndstobaksrøg og -aerosoler.

(12) I de seneste år har nye produkter som f.eks. elektroniske cigaretter og opvarmede tobaksvarer konsolideret deres markedsandele, og brugen af dem er stigende. Ifølge Eurobarometerdata udgør udbredelsen af brugen af elektroniske cigaretter i hele Unionen 3 %, og udbredelsen af brugen af opvarmede tobaksvarer udgør 2 %.

(13) Et særligt problem i forbindelse med markedsudviklingen for nye produkter som f.eks. elektroniske cigaretter og opvarmede tobaksvarer er deres særlige udbredelse og tiltrækningskraft blandt børn og unge.

(14) Eksponering for andenhåndsrøg og -aerosoler kan være særlig farligt for børn og unge og kan øge sandsynligheden for, at de udvikler rygevaner ([4]), ([5]), ([6]).

(15) I 2023 blev det anslået, at 54 % af de nuværende og tidligere rygere var begyndt at ryge regelmæssigt, inden de fyldte 19 år, og 14 % begyndte, mens de var børn, inden de fyldte 15 år ([1]).

(16) Brugen af nye nikotinholdige produkter, især blandt unge, er forbundet med afhængighed og kan blive et udgangspunkt for senere brug af traditionelle tobaksvarer ([4]).

(17) Det er vigtigt ikke blot at tage hensyn til den seneste markedsudvikling og teknologiske udvikling i forbindelse med nye produkter, men også bedre at koordinere og fremtidssikre nationale reguleringsmæssige rammer for røg- og aerosolfrie miljøer.

(18) På nuværende tidspunkt er der en betydelig andenhåndseksponering for røg og aerosoler på steder som f.eks. udendørs arealer i hotel- og restaurationsbranchen og udendørs arealer, der er beregnet til at blive brugt af børn og unge. I Eurobarometerundersøgelsen fra 2023 svarede 74 % af respondenterne, at de havde oplevet folk ryge på udendørs terrasser inden for de seneste seks måneder, og 71 % af respondenterne sagde, at de havde været ude for mennesker, der brugte elektroniske cigaretter og opvarmede tobaksvarer på sådanne steder. 42 % af respondenterne sagde, at de havde oplevet folk ryge på udendørs arealer, der er beregnet til at blive brugt af børn og unge, og 49 % af respondenterne sagde, at de havde oplevet, at folk brugte elektroniske cigaretter og opvarmede tobaksvarer på sådanne steder ([1]).

(19) Flere medlemsstater har truffet beskyttelsesforanstaltninger, herunder forbud mod rygning på indendørs og udendørs steder eller forbud mod brug af nye produkter på offentlige steder ([23]), ([24]).

(20) Henstillingens anvendelsesområde bør derfor udvides til også at omfatte specifikke udendørs arealer for bedre at beskytte mennesker i Unionen, navnlig børn og unge og sårbare personer, f.eks. borgere, der har kroniske sygdomme eller i forvejen har helbredsproblemer, og gravide kvinder, mod eksponering for andenhåndsrøg og -aerosoler fra nye produkter såsom opvarmede tobaksvarer, elektroniske cigaretter, uanset om de indeholder nikotin eller ej, tobakssurrogater samt andre produkter, der afgiver røg og/eller aerosoler, f.eks. urtebaserede rygeprodukter eller opvarmede urtebaserede produkter.

(21) Til støtte for revisionen af henstillingen blev der iværksat en indkaldelse af feedback fra juni til juli 2022, og repræsentanter for medlemsstaternes kompetente myndigheder, civilsamfundsorganisationer, relevante økonomiske aktører og andre relevante interessenter blev hørt gennem målrettede høringsaktiviteter fra marts til maj 2023.

(22) Rådet noterer sig, at Kommissionen har til hensigt at støtte medlemsstaterne i den effektive gennemførelse af henstillingen gennem eksisterende EU-programmer og samarbejdsværktøjer.

(23) Rådet noterer sig navnlig, at Kommissionen agter at bidrage til at styrke forskningen på dette område. Denne forskningsindsats bør omfatte nye produkter (f.eks. elektroniske cigaretter, uanset om de indeholder nikotin eller ej, og opvarmede tobaksvarer), tobakssurrogater, der afgiver røg eller aerosoler, og andre produkter, der afgiver røg og/eller aerosoler, samt nikotinfrigivende produkter og produkter, der imiterer brugen af nikotinfrigivende produkter. Det også hensigten, at det internationale samarbejde, herunder om forskning, om de emner, der er omfattet af denne henstilling, skal styrkes.

(24) Rådet noterer sig også, at Kommissionen agter at udvikle en forebyggelsesværktøjskasse til støtte for bedre beskyttelse af børns og unges sundhed i de mest sårbare og formative år af deres liv, herunder med fokus på at forebygge rygning og nikotinafhængighed og tage fat på de indbyrdes forbindelser mellem mental og fysisk sundhed og vigtige sundhedsdeterminanter.

([23]) Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager Rådets henstilling om røg- og aerosolfrie miljøer, der erstatter Rådets henstilling 2009/C 296/02, 13519/24 ADD 2.

([24]) Study on smoke-free environments and advertisement of tobacco and related products, 2021.

(25) Rådet noterer sig desuden, at Kommissionen har til hensigt at aflægge rapport om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af denne henstilling, på grundlag af oplysningerne fra medlemsstaterne senest fem år efter dens vedtagelse.

(26) »retningslinjer vedrørende beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg, som vedtaget på den anden konference mellem parterne i WHO's rammekonvention om tobakskontrol« bør tages i betragtning. Medlemsstaterne bør tilskyndes til at udvide og gå længere end foranstaltningerne i disse retningslinjer.

(27) Denne henstilling har et bredere anvendelsesområde end henstilling 2009/C 296/02, som den erstatter, med det formål at beskytte mennesker i Unionen bedre mod andenhåndsrøg og -aerosoler, bidrage positivt til de tobaksrelaterede mål i den europæiske kræfthandlingsplan og bidrage til at mindske udbredelsen af og denormalisere rygning samt brugen af nye produkter.

(28) Det kræver et omfattende sæt tiltag på EU-plan at denormalisere rygning og mindske udbredelsen af rygning samt brugen af nye produkter. Det er derfor vigtigt, at denne henstilling kombineres med et intenst arbejde med evaluering og revision af EU's tobakslovgivning, navnlig med hensyn til betænkeligheder vedrørende unges adgang til nye tobaks- og nikotinprodukter,

HENSTILLER, AT MEDLEMSSTATERNE under hensyntagen til nationale kompetencer og særlige forhold i forbindelse med gennemførelsen:

1. sikrer effektiv beskyttelse mod eksponering for tobaksrøg på indendørs arbejdspladser, på indendørs offentlige steder og i offentlige transportmidler i overensstemmelse med artikel 8 i FCTC og på grundlag af de retningslinjer vedrørende beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg, som vedtaget på den anden konference mellem FCTC's parter,

2. sikrer effektiv beskyttelse på indendørs arbejdspladser, på indendørs offentlige steder og i offentlige transportmidler mod eksponering for andenhåndsemissioner, der stammer fra brug af nye produkter, der afgiver røg eller aerosoler, f. eks. opvarmede tobaksvarer, elektroniske cigaretter, uanset om de indeholder nikotin eller ej, tobakssurrogater og andre produkter, der afgiver røg og/eller aerosoler, såsom urtebaserede rygeprodukter (i det følgende sammen med eksponering for tobaksrøg benævnt »eksponering for andenhåndsrøg og -aerosoler«),

3. sikrer effektiv beskyttelse mod eksponering for andenhåndsrøg og -aerosoler på udpegede udendørs rekreative arealer, især hvor børn, unge og sårbare personer ofte kan være til stede. Disse bør omfatte offentlige legepladser, forlystelsesparker, svømmebassiner, strande, zoologiske haver og andre lignende udendørs arealer,

4. sikrer effektiv beskyttelse mod andenhåndsrøg og -aerosoler på udendørs eller delvist udendørs arealer, der er forbundet med servicevirksomheder (f.eks. arealer, der er delvist overdækkede, med vægge, indhegnede eller på anden måde afgrænsede, ved siden af eller i nærheden af en virksomhed, herunder tage, altaner, verandaer eller gårdhaver). Disse bør omfatte udendørs arealer hos restauranter, barer og caféer og udendørs arealer på andre lignende steder,

5. sikrer effektiv beskyttelse mod andenhåndsrøg og -aerosoler på udendørs eller delvist åbne arealer i forbindelse med offentlig transport, herunder ved bus-, sporvogns- og togstoppesteder samt lufthavne,

6. sikrer effektiv beskyttelse mod andenhåndsrøg og -aerosoler på udendørs arealer, der er knyttet til et arbejdssted,

7. sikrer effektiv beskyttelse mod andenhåndsrøg og -aerosoler på udendørs arealer på steder, der er knyttet til sundhedsplejen. Sådanne steder bør omfatte hospitaler, klinikker, sundhedscentre, plejehjem og andre lignende steder,

8. sikrer effektiv beskyttelse mod andenhåndsrøg og -aerosoler på udendørs arealer på steder, hvor børn og unge modtager undervisning. Sådanne steder bør omfatte førskoleinstitutioner, skoler på primær- og sekundærtrinnet, erhvervsuddannelsesinstitutioner, universiteter, ungdomscentre og andre lignende steder,

9. overvejer at medtage andre udendørs arealer, hvor borgere, herunder børn og mindreårige og sårbare personer, sandsynligvis kan forventes at samles, i supplerende tiltag, der skal forebygge tobaks- og nikotinforbrug og -afhængighed og bidrage til omfattende røg- og aerosolfrie miljøer. Sådanne arealer kan bl.a. omfatte udendørs arealer, hvor der afholdes arrangementer, friluftsteatre og tilskuerarealer ved offentlige arrangementer og arealer i tilknytning til bygninger, der er åbne for offentligheden, og hvor der sandsynligvis er mange gående (f.eks. indgange til indkøbscentre og gårdarealer i bygninger, der er åbne for offentligheden),

10. overvejer at medtage andre arealer, f.eks. privatbiler, hvor børn og mindreårige er til stede, som supplerende tiltag, der skal forebygge tobaks- og nikotinforbrug og -afhængighed og bidrage til omfattende røg- og aerosolfrie miljøer,

11. udarbejder og/eller styrker politikker for røg- og aerosolfrie miljøer ved at:

    a) udvikle nationale strategier og programmer for at sikre effektiv beskyttelse mod eksponering for andenhåndsrøg og -aerosoler

    b) anvende og/eller udvikle forebyggelse, rygestop og oplysningskampagner såsom uddannelses-, outreach- og oplysningskampagner for at sikre overholdelse af røg- og aerosolfrie foranstaltninger. Sådanne kampagner kan også være en del af initiativer til at mindske afhængighed. De kan baseres på og/eller supplere forebyggelsesinitiativer, der indgår i den europæiske kræfthandlingsplan

    c) sikre, at der findes passende strukturer og mekanismer til fremme af overholdelse, og anvende og/eller udvikle bedste praksis, som kan forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af foranstaltninger vedrørende røg- og aerosolfrie miljøer,

12. samarbejder om udveksling af bedste praksis vedrørende udvikling af nye eller styrkelse af eksisterende røg- og aerosolfrie politikker, programmer og strategier for at sikre, at de er omfattende, og vedrørende udformning og afprøvning af ambitiøse og effektive tilgange til opnåelse af røg- og aerosolfrie miljøer,

13. samarbejder tæt med hinanden og med Kommissionen om at udvikle en ramme med ensartede definitioner, benchmarks og indikatorer for den effektive gennemførelse af denne henstilling og overvåger, evaluerer og opdaterer de tilknyttede foranstaltninger, i det omfang det er relevant,

14. aflægger rapport til Kommissionen, hvor det er relevant inden for rammerne af allerede eksisterende forpligtelser, om gennemførelsen af og fremskridtene med de foranstaltninger, der er truffet, første gang tre år efter vedtagelsen af denne henstilling og derefter hvert femte år.

Henstilling 2009/C 296/02 erstattes hermed af nærværende henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. december 2024.

På Rådets vegne

NAGY M.

Formand