Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/7425

12.12.2024

# AANBEVELING VAN DE RAAD

**van 3 december 2024**

**betreffende rook- en aerosolenvrije omgevingen, ter vervanging van Aanbeveling 2009/C 296/02 van de Raad**

(C/2024/7425)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 168, lid 6,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is blootstelling aan tweedehands tabaksrook een belangrijke oorzaak van mortaliteit, morbiditeit en invaliditeit in de hele Unie. Deze blootstelling houdt verband met tabaksgebruik, dat nog steeds de belangrijkste oorzaak van vermijdbare vormen van kanker is: 27 % van alle vormen van kanker wordt toegeschreven aan tabaksgebruik.

(2) Tabaksgebruik blijft wereldwijd en in de hele Unie wijdverbreid. In 2023 was naar schatting 24 % van de bevolking van de Europese Unie roker ([1]).

(3) In 2012 werden de jaarlijkse economische kosten van roken wereldwijd geraamd op 1,4 biljoen USD, wat overeenkomt met 1,8 % van het mondiale bruto binnenlands product (bbp). Voor de EU bedroegen de kosten van roken in 2009 544 miljard EUR, ongeveer 4,6 % van het gecombineerde bbp van de EU-27 ([2]).

(4) Het is passend het percentage rokers in de Unie te helpen verminderen, in overeenstemming met de doelstelling van het Europees kankerbestrijdingsplan ([3]) om een tabaksvrije generatie tot stand te brengen, waarbij in 2040 minder dan 5 % van de bevolking van de Unie tabaksproducten gebruikt.

(5) De Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik ("kaderovereenkomst") is ontwikkeld ter bevordering van een doeltreffende en brede internationale aanpak ten aanzien van de verspreiding van de wereldwijde tabaksepidemie. Artikel 8 van de kaderovereenkomst verplicht de partijen doeltreffende bescherming te bieden tegen tweedehands tabaksrook in werkruimten, het openbaar vervoer en overdekte ruimten; de aan de kaderovereenkomst gehechte richtsnoeren zijn bedoeld om de partijen te helpen hun verplichtingen uit hoofde van dat artikel na te komen.

(6) In de Europese strategie voor de bestrijding van tabaksgebruik, die in september 2002 door het Regionale Comité voor Europa van de WHO is goedgekeurd, werd aanbevolen dat de lidstaten van de WHO het recht van burgers op een rookvrije omgeving waarborgen door onder andere openbare ruimten, werkplekken en openbare vervoermiddelen rookvrij te maken, en ook buiten roken te verbieden bij alle onderwijsinstellingen voor minderjarigen, plaatsen waar gezondheidszorg wordt geboden en openbare evenementen, en werd verder aanbevolen omgevingsrook als kankerverwekkend in te delen ([4]).

(7) Tweedehands emissies van nieuwe producten kunnen mogelijk schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid. De WHO benadrukt dat tweedehands emissies van nieuwe producten mensen kunnen blootstellen aan mogelijk schadelijke hoeveelheden zwevende deeltjes en belangrijke giftige stoffen.

([1]) Speciale 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]) Mededeling van de Commissie over het Europees kankerbestrijdingsplan, COM/2021/44 final.
([4]) Wereldgezondheidsorganisatie, 2002, "European Strategy for Tobacco Control", https://iris.who.int/handle/10665/107455

(8) De WHO ([5]), ([6]), ([7]) heeft, als een van de zorgpunten in verband met nieuwe producten, gewezen op de negatieve gezondheidseffecten van blootstelling aan tweedehands aerosolen. Er zijn bijvoorbeeld recente aanwijzingen dat blootstelling aan tweedehands emissies van verhitte tabaksproducten gepaard gaat met significante afwijkingen aan het ademhalingsstelsel en hartvaatstelsel van omstanders ([8]), ([9]), ([10]), ([11]), ([12]), ([13]). Bovendien stellen tweedehands aerosolen uit elektronische sigaretten, zowel die met als zonder nicotine, omstanders bloot aan kwantificeerbare concentraties van zwevende deeltjes en belangrijke giftige en verontreinigende stoffen ([14]), ([15]), ([16]), ([17]), ([18]), ([19]), ([20]).

(9) De WHO stelt dat geen enkel niveau van zijstroomblootstelling veilig of aanvaardbaar is ([4]). Er zou dus een voorzichtige aanpak moeten worden gevolgd. De WHO beveelt aan om maatregelen ter bestrijding van het tabaksgebruik toe te passen, onder meer ter bescherming tegen blootstelling aan elektronische sigaretten ([21]), ([4]), ([5]).

(10) In zijn advies over elektronische sigaretten uit 2021 ([22]) concludeerde het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids-, milieu- en opkomende risico's (SCHEER) dat er weinig tot geringe aanwijzingen zijn voor risico's op schade aan het ademhalingsstelsel en het hartvaatstelsel en op schade die tot het ontstaan van kanker kan leiden als gevolg van tweedehands blootstelling aan aerosolen van elektronische sigaretten.

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

([6]) Wereldgezondheidsorganisatie, "Technical note on the call to action on electronic cigarettes", 2023, blz. 3-4, https://www.who.int/publications/m/item/technical-note-on-call-to-action-on-electronic-cigarettes

([7]) Wereldgezondheidsorganisatie, "Electronic cigarettes call to action", 2023, https://www.who.int/publications/m/item/electronic-cigarettes—call-to-action

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

([9]) Wereldgezondheidsorganisatie, "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", International Journal of Environmental Research and Public Health, 2021; 18(4):1766. doi: 10.3390/ijerph18041766.

([12]) Uguna C.N., Snape C.E., "Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence", AC 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 Internal Medicine, 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", Current Environmental Health Reports, 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", Annual Review of 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: Unita de Control del Tabac, 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" (blz. 3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/tobacco-hq/regulating-tobacco-products/ends-call-to-action.pdf?sfvrsn=ea4c4fdb_12&download=true, m.b.t. de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (blz. 8, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1).

([22]) SCHEER (Wetenschappelijk Comité voor gezondheids-, milieu- en opkomende risico's), "Opinion on electronic cigarettes", 16 april 2021.

(11) Rook- en aerosolenvrije omgevingen zijn een wereldwijd erkende en beproefde aanpak om de gezondheid van mensen adequaat te beschermen tegen de gevolgen van tweedehands tabaksrook en tweedehands aerosolen.

(12) In de afgelopen jaren heeft het marktaandeel van nieuwe producten zoals elektronische sigaretten en verhitte tabaksproducten zich echter solide gevestigd en neemt het gebruik van deze producten toe. Op basis van Eurobarometer-gegevens is de prevalentie van het gebruik van elektronische sigaretten in de Unie 3 % en die van verhitte tabaksproducten 2 %.

(13) Een specifiek punt van zorg in verband met de marktontwikkelingen voor nieuwe producten zoals elektronische sigaretten en verhitte tabaksproducten, is de toename van het gebruik onder en de aantrekkingskracht ervan voor kinderen en jongeren.

(14) Blootstelling aan tweedehands rook en tweedehands aerosolen zou bijzonder gevaarlijk kunnen zijn voor kinderen en adolescenten en kan de waarschijnlijkheid verhogen dat zij later zelf ook gaan roken ([4]), ([5]), ([6]).

(15) In 2023 werd geschat dat 54 % van de rokers en ex-rokers vóór de leeftijd van 19 jaar was begonnen met regelmatig te roken, en 14 % vóór de leeftijd van 15 jaar ([1]).

(16) Het gebruik, met name door jongeren, van nieuwe producten die nicotine bevatten, is in verband gebracht met verslaving en kan een opstapje vormen naar later gebruik van traditionele tabaksproducten ([4]).

(17) Het is belangrijk om niet alleen rekening te houden met de recente technologische en marktontwikkelingen in verband met nieuwe producten, maar ook om de nationale regelgevingskaders voor rook- en aerosolenvrije omgevingen beter onderling af te stemmen en toekomstbestendiger te maken.

(18) Er is momenteel een aanzienlijke tweedehandse blootstelling aan rook en aerosolen op plaatsen zoals de buitenruimten bij horecagelegenheden en buitenruimten die ook bestemd zijn voor gebruik door kinderen en adolescenten. In de Eurobarometer van 2023 gaf 74 % van de respondenten aan dat zij de vorige zes maanden getuige waren geweest van roken op buitenterrassen, en 71 % van het gebruik van elektronische sigaretten en verhitte tabaksproducten op buitenterrassen. 42 % van de respondenten gaf aan getuige te zijn geweest van roken in buitenruimten die ook bestemd waren voor gebruik door kinderen en adolescenten, en 49 % van het gebruik van elektronische sigaretten en verhitte tabaksproducten op die plekken ([1]).

(19) Verschillende lidstaten hebben al beschermende maatregelen genomen, waaronder een verbod op roken in overdekte en buitenruimten en een verbod op het gebruik van nieuwe producten in openbare ruimten ([23]), ([24]).

(20) Het is daarom passend de reikwijdte van de aanbeveling uit te breiden tot specifieke buitenruimten om mensen in de Unie, en met name kinderen, jongeren en kwetsbare personen, bijvoorbeeld burgers met chronische ziekten of andere reeds bestaande aandoeningen en zwangere vrouwen, beter te beschermen tegen blootstelling aan tweedehands rook en tweedehands aerosolen van nieuwe producten, zoals verhitte tabaksproducten, elektronische sigaretten die al dan niet nicotine bevatten, tabakssurrogaten en alle andere producten waarvan rook en/of aerosolen vrijkomen, zoals voor roken bestemde kruidenproducten of verhitte kruidenproducten.

(21) Ter onderbouwing van de herziening van de aanbeveling werd in juni en juli 2022 een verzoek om input opengesteld en werden van maart tot en met mei 2023 op gerichte wijze vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, maatschappelijke organisaties, relevante marktdeelnemers en andere belanghebbenden geraadpleegd.

(22) De Raad neemt er nota van dat de Commissie de lidstaten wil ondersteunen bij de doeltreffende uitvoering van de aanbeveling middels bestaande programma's en samenwerkingsinstrumenten van de Unie.

(23) De Raad neemt er met name nota van dat de Commissie wil helpen het onderzoek op dit gebied op een hoger plan te brengen. Bij deze onderzoeksinspanningen zou moeten worden ingegaan op nieuwe producten (zoals elektronische sigaretten die al dan niet nicotine bevatten, en verhitte tabaksproducten); tabakssurrogaten waarvan rook of aerosolen vrijkomen en alle andere producten waarvan rook en/of aerosolen vrijkomen; en producten die nicotine afgeven of producten die daar in hun gebruik op lijken. Het is ook de bedoeling de internationale samenwerking te versterken, onder meer op het gebied van onderzoek, met betrekking tot de onderwerpen die onder deze aanbeveling vallen.

(24) De Raad neemt er ook nota van dat de Commissie van plan is een preventietoolkit te ontwikkelen ter ondersteuning van een betere bescherming van de gezondheid van kinderen en jongeren in de meest kwetsbare en vormende jaren van hun leven, met aandacht voor de preventie van roken en nicotineverslaving en de onderlinge verbanden tussen geestelijke en lichamelijke gezondheid en belangrijke gezondheidsdeterminanten.

([23]) Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de aanbeveling van de Raad betreffende rook- en aerosolenvrije omgevingen, ter vervanging van Aanbeveling 2009/C 296/02 van de Raad, 13519/24 ADD2.

([24]) Studie over rookvrije omgevingen en reclame voor tabaks- en aanverwante producten, 2021.

(25) De Raad neemt er ook nota van dat de Commissie voornemens is binnen vijf jaar na de aanneming van deze aanbeveling verslag uit te brengen over de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van deze aanbeveling, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie.

(26) De "Richtsnoeren inzake bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook, zoals goedgekeurd door de tweede Conferentie van de partijen bij de Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik" zouden in aanmerking moeten worden genomen. De lidstaten zouden moeten worden aangemoedigd om verder te gaan dan de maatregelen die in die richtsnoeren beschreven staan.

(27) Deze aanbeveling heeft een bredere reikwijdte dan Aanbeveling 2009/C 296/02 en vervangt deze, met als doel de mensen in de Unie beter te beschermen tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen, een positieve bijdrage te leveren aan de tabakgerelateerde doelstellingen van het Europees kankerbestrijdingsplan en bij te dragen tot de vermindering van de prevalentie en tot de denormalisering van roken en het gebruik van nieuwe producten.

(28) Het denormaliseren van roken en het verminderen van de prevalentie van roken en van het gebruik van nieuwe producten vereisen een uitgebreide reeks maatregelen op het niveau van de Unie. Daarom is het belangrijk dat deze aanbeveling gepaard gaat met een grondige evaluatie en herziening van de tabakswetgeving van de EU, waarbij met name de bezorgdheid over de toegang van jongeren tot nieuwe tabaks- en nicotineproducten wordt weggenomen,

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN, met inachtneming van de nationale bevoegdheden en specifieke kenmerken met betrekking tot de uitvoering:

1. Zorgen voor doeltreffende bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook in overdekte werkruimten, overdekte openbare ruimten en het openbaar vervoer, zoals bepaald in artikel 8 van de kaderovereenkomst en op basis van de richtsnoeren inzake bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook die door de tweede Conferentie van de partijen bij de kaderovereenkomst zijn goedgekeurd.

2. Doeltreffende bescherming bieden in overdekte werkruimten, overdekte openbare ruimten en het openbaar vervoer tegen blootstelling aan tweedehands emissies die ontstaan bij het gebruik van nieuwe producten waarvan rook of aerosolen vrijkomen, bijvoorbeeld verhitte tabaksproducten, elektronische sigaretten die al dan niet nicotine bevatten, tabakssurrogaten en alle andere producten waarvan rook en/of aerosolen vrijkomen, zoals voor roken bestemde kruidenproducten (hierna samen met blootstelling aan tabaksrook "blootstelling aan tweedehands rook en tweedehands aerosolen" genoemd).

3. Doeltreffende bescherming bieden tegen blootstelling aan tweedehands rook en tweedehands aerosolen in bepaalde buitenruimten bestemd voor recreatie, met name daar waar vaak kinderen, jongeren en kwetsbare personen aanwezig kunnen zijn. Deze zouden openbare speelplaatsen, pretparken, zwembaden, stranden, dierentuinen en andere soortgelijke buitenruimten moeten omvatten.

4. Doeltreffende bescherming bieden tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen in buitenruimten of semi-buitenruimten die verbonden zijn aan dienstverlenende voorzieningen (bv. gedeeltelijk overdekte, ommuurde, omheinde of anderszins afgebakende gebieden naast of dicht bij een locatie, met inbegrip van daken, balkons, portieken of binnenplaatsen). Deze zouden buitenruimten van restaurants, bars, cafés en buitenruimten van andere soortgelijke locaties moeten omvatten.

5. Doeltreffende bescherming bieden tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen in alle buitenruimten of semi-buitenruimten met betrekking tot openbaar vervoer, met inbegrip van bus-, tram- en treinhaltes en -stations en luchthavens.

6. Doeltreffende bescherming bieden tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen in alle buitenruimten die verbonden zijn aan een werkruimte.

7. Doeltreffende bescherming bieden tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen in alle buitenruimten die verbonden zijn aan gebouwen met betrekking tot gezondheidszorg. Deze gebouwen zouden ziekenhuizen, klinieken, gezondheidscentra, verpleeghuizen en soortgelijke gebouwen moeten omvatten.

8. Doeltreffende bescherming bieden tegen tweedehands rook en tweedehands aerosolen in buitenruimten die verbonden zijn aan gebouwen waar kinderen en jongeren onderwijs en opleidingen volgen. Die gebouwen zouden instellingen voor voorschoolse kinderopvang, basis- en middelbare scholen, instellingen voor beroepsonderwijs en -opleidingen, universiteiten, jeugdcentra en soortgelijke gebouwen moeten omvatten.

9. Overwegen of andere buitenruimten waar naar verwachting burgers, met inbegrip van kinderen, minderjarigen of kwetsbare personen, zullen samenkomen, niet ook het voorwerp moeten zijn van aanvullende acties ter preventie van tabaks- en nicotinegebruik en -verslaving en om te komen tot uitgebreide rook- en aerosolenvrije omgevingen. Deze ruimten kunnen onder meer buitenruimten omvatten waar evenementen worden georganiseerd, gehoorzalen en toeschouwerszones bij openbare evenementen, en ruimten die verbonden zijn aan publiekelijk toegankelijke gebouwen waar waarschijnlijk veel voetgangers voorbijkomen (bv. ingangen van winkelcentra, binnenplaatsen van publiekelijk toegankelijke gebouwen).

10. Overwegen of andere ruimten, zoals particuliere voertuigen waarin kinderen, minderjarigen of kwetsbare personen aanwezig zijn, niet ook onderwerp moeten zijn van aanvullende acties ter preventie van tabaks- en nicotinegebruik en -verslaving en om te komen tot uitgebreide rook- en aerosolenvrije omgevingen.

11. Beleid voor rook- en aerosolenvrije omgevingen ontwikkelen en/of versterken door:

    a) het uitstippelen van nationale strategieën en programma's om een doeltreffende bescherming tegen blootstelling aan tweedehands rook en tweedehands aerosolen te waarborgen;

    b) het voeren of opzetten van preventie-, stoppen-met-roken- en bewustmakingscampagnes, waaronder voorlichtings- en informatiecampagnes om ervoor te zorgen dat maatregelen voor een rook- en aerosolenvrije omgeving worden nageleefd. Dergelijke campagnes kunnen ook deel uitmaken van initiatieven tegen verslaving. Zij kunnen gebaseerd zijn en/of een aanvulling vormen op preventie-initiatieven die zijn opgenomen in het Europees kankerbestrijdingsplan;

    c) het zorgen voor passende structuren en mechanismen om de naleving te bevorderen en beste praktijken toe te passen en/of te ontwikkelen die de uitvoering en handhaving van maatregelen voor rook- en aerosolenvrije omgevingen kunnen verbeteren.

12. Samenwerken bij de uitwisseling van beste praktijken voor het ontwikkelen van nieuwe of het versterken van bestaande beleidsmaatregelen, programma's en strategieën op het gebied van rook- en aerosolenvrije omgevingen om ervoor te zorgen dat deze volledig zijn, en bij het ontwerpen en testen van ambitieuze en efficiënte methoden om tot rook- en aerosolenvrije omgevingen te komen.

13. Nauw samenwerken, onderling en met de Commissie, om een samenhangend kader van definities, benchmarks en indicatoren te ontwikkelen voor de doeltreffende uitvoering van deze aanbeveling, en de maatregelen ervan waar nodig monitoren, evalueren en bijwerken.

14. Verslag uitbrengen aan de Commissie, indien van toepassing in het kader van bestaande verplichtingen, over de uitvoering van en de voortgang bij de maatregelen die worden genomen, aanvankelijk drie jaar na de aanneming van deze aanbeveling en vervolgens elke vijf jaar.

Aanbeveling 2009/C 296/02 wordt vervangen door deze aanbeveling.

Gedaan te Brussel, 3 december 2024.

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

NAGY M.