C/2024/7425
12.12.2024

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 3 december 2024

om rök- och aerosolfria miljöer, som ersätter rådets rekommendation 2009/C 296/02

(C/2024/7425)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 168.6,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) är exponering för andrahandstobaksrök en utbredd orsak till dödlighet, sjuklighet och funktionsnedsättning i unionen. Sådan exponering kopplas till tobakskonsumtion, som fortfarande är den främsta orsaken till de cancerformer som kan förebyggas, och 27 % av alla cancerformer beror på tobaksanvändning.

(2) Tobaksanvändningen är fortfarande utbredd globalt och i hela unionen. År 2023 beräknades 24 % av invånarna i EU vara rökare ([1]).

(3) Den globala årliga ekonomiska kostnaden för rökning uppskattades till 1,4 biljoner US-dollar 2012, vilket motsvarar 1,8 % av den globala bruttonationalprodukten (BNP). År 2009 uppgick kostnaden för tobaksrökning i EU redan till 544 miljarder EUR, vilket motsvarar cirka 4,6 % av EU-27:s sammanlagda BNP ([2]).

(4) Det är lämpligt att bidra till att minska andelen rökare i unionen, i enlighet med målet i Europas plan mot cancer ([3]) om en tobaksfri generation där mindre än 5 % av invånarna i unionen använder tobaksvaror 2040.

(5) WHO:s ramkonvention om tobakskontroll utarbetades i syfte att främja effektiva och heltäckande internationella insatser mot utbredningen av den globala tobaksepidemin. Enligt artikel 8 i ramkonventionen ska parterna erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandstobaksrök på arbetsplatser, allmänna transportmedel och platser inomhus. De riktlinjer som bifogas ramkonventionen syftar till att hjälpa parterna att fullgöra sina skyldigheter enligt den artikeln.

(6) I den europeiska strategi för tobakskontroll som antogs av WHO:s regionkommitté för Europa i september 2002 rekommenderades att WHO:s medlemsstater garanterar allmänheten rätten till en rökfri miljö bland annat genom att göra offentliga platser, arbetsplatser och allmänna transportmedel rökfria, förbjuda rökning utomhus vid alla utbildningsinstitutioner för minderåriga, vid alla vårdinrättningar och vid offentliga evenemang samt genom att klassificera miljötobaksrök som cancerframkallande ([4]).

(7) Andrahandsutsläpp från nya produkter kan ha potentiellt skadliga hälsoeffekter. WHO betonar att andrahandsutsläpp från nya produkter kan exponera människor för potentiellt skadliga halter av partiklar och betydande giftiga ämnen.

([1]) Särskild Eurobarometerundersökning 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]) Meddelande från kommissionen om Europas plan mot cancer (COM(2021) 44 final).
([4]) Världshälsoorganisationen, 2002. *European Strategy for Tobacco Control* https://iris.who.int/handle/10665/107455

(8) WHO ([5]), ([6]), ([7]) har, som en av farhågorna med nya produkter, betonat de negativa hälsoeffekterna av exponering för andrahandsaerosoler. Nyare evidens visar till exempel att exponering för andrahandsutsläpp från upphettade tobaksvaror kopplas till betydande avvikelser i luftvägarna samt hjärta och kärl hos personer i närmiljön ([8]), ([9]), ([10]), ([11]), ([12]), ([13]). Dessutom exponerar andrahandsaerosoler från elektroniska cigaretter, såväl med som utan nikotin, personer i närmiljön för kvantifierbara nivåer av partiklar och betydande giftiga och främmande ämnen ([14]), ([15]), ([16]), ([17]), ([18]), ([19]), ([20]).

(9) WHO anser att ingen nivå av sidoexponering är säker eller acceptabel ([4]), vilket innebär att ett försiktigt tillvägagångssätt bör iakttas. WHO rekommenderar att man tillämpar åtgärder för tobakskontroll, inbegripet skydd mot exponering, avseende elektroniska cigaretter ([21]), ([4]), ([5]).

(10) I sitt yttrande om elektroniska cigaretter från 2021 ([22]) konstaterade vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker och nya risker (Scheer) att det finns svag till måttlig evidens för att andrahandsexponering för aerosoler från elektroniska cigaretter medför risker för luftvägsskada, hjärt-kärlskada och cancerframkallande skada.

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

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

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

([9]) Världshälsoorganisationen, *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*, vol. 13(2023), 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*, vol. 18(2021):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*, vol. 7(2022):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*, vol. 177(2017):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*, vol. 2(2015):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*, vol. 41(2020):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*, vol. 26(2016):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*, vol. 10(2015):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*, vol. 3(2024):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 hänvisning till ramkonventionen om tobakskontroll, (s. 8, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1).

([22]) Scheer (vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker och nya risker), *Opinion on electronic cigarettes*, 16 april 2021.

(11) Rök- och aerosolfria miljöer är en globalt erkänd och beprövad strategi för att på ett adekvat sätt skydda människors hälsa från effekterna av andrahandstobaksrök och andrahandsaerosoler.

(12) På senare år har dock marknadsandelarna för nya produkter, t.ex. elektroniska cigaretter och upphettade tobaksvaror, stärkts och användningen av dessa ökar. Enligt Eurobarometeruppgifter är utbredningen av elektroniska cigaretter i unionen 3 % och utbredningen av upphettade tobaksvaror 2 %.

(13) En fråga som är särskilt oroande när det gäller marknadsutvecklingen för nya produkter, såsom elektroniska cigaretter och upphettade tobaksvaror, är deras särskilt utbredda användning och attraktionskraft bland barn och ungdomar.

(14) Exponering för andrahandsrök och andrahandsaerosoler kan vara särskilt farligt för barn och ungdomar och kan öka sannolikheten för att de själva börjar röka ([4]), ([5]), ([6]).

(15) År 2023 uppskattades det att 54 % av de nuvarande och tidigare rökarna hade börjat röka regelbundet före 19 års ålder och 14 % före 15 års ålder ([1]).

(16) Användningen av nya produkter som innehåller nikotin, särskilt bland ungdomar, har koppling till beroende och kan bli en inkörsport till användning av traditionella tobaksvaror längre fram ([4]).

(17) Det är viktigt att inte bara beakta den senaste tidens marknadsutveckling och tekniska utveckling för nya produkter, utan att också bättre samordna och framtidssäkra de nationella regelverken för rök- och aerosolfria miljöer.

(18) I dagsläget är andrahandsexponeringen för rök och aerosoler betydande på platser som t.ex. utomhusmiljöer som hör till hotell- och restauranginrättningar och utomhusmiljöer avsedda att användas av barn och ungdomar. I 2023 års Eurobarometerundersökning uppgav 74 % av de tillfrågade att de hade upplevt att människor rökt på uteserveringar under de senaste sex månaderna, och 71 % av de tillfrågade uppgav att de hade varit med om att människor använt elektroniska cigaretter och upphettade tobaksvaror på sådana platser. 42 % av de tillfrågade uppgav att de hade upplevt att människor rökt i utomhusmiljöer avsedda att användas av barn och ungdomar, och 49 % av de tillfrågade uppgav att de hade varit med om att människor använt elektroniska cigaretter och upphettade tobaksvaror på sådana platser ([1]).

(19) Flera medlemsstater har infört skyddsåtgärder, inbegripet förbud mot rökning i inomhus- och utomhusmiljöer eller förbud mot användning av nya produkter på offentliga platser ([23]), ([24]).

(20) Det är därför lämpligt att utvidga rekommendationens tillämpningsområde till att omfatta särskilda utomhusmiljöer i syfte att bättre skydda människor i unionen, särskilt barn och ungdomar och sårbara personer, t.ex. de med kroniska sjukdomar eller andra underliggande tillstånd och gravida kvinnor, från exponering för andrahandsrök och andrahandsaerosoler från nya produkter, såsom upphettade tobaksvaror, elektroniska cigaretter (oavsett om de innehåller nikotin eller är nikotinfria), tobaksersättningar och alla andra produkter som avger rök och/eller aerosoler, såsom örtprodukter för rökning eller upphettade örtprodukter.

(21) Till stöd för översynen av rekommendationen utlystes en inbjudan att lämna synpunkter från juni till juli 2022, och företrädare för medlemsstaternas behöriga myndigheter, civilsamhällesorganisationer, berörda ekonomiska aktörer och andra berörda parter rådfrågades genom riktade samråd från mars till maj 2023.

(22) Rådet noterar att kommissionen har för avsikt att stödja medlemsstaterna i det faktiska genomförandet av rekommendationen genom befintliga program och samarbetsverktyg på unionsnivå.

(23) Rådet noterar särskilt att kommissionen planerar att bidra till att stärka forskningen på området. Forskningsinsatserna bör omfatta nya produkter (såsom elektroniska cigaretter, oavsett om de innehåller nikotin eller är nikotinfria, och upphettade tobaksvaror), tobaksersättningar som avger rök eller aerosoler och alla andra produkter som avger rök och/eller aerosoler samt nikotinavgivande produkter och produkter som liknar användningen av nikotinavgivande produkter. Det internationella samarbetet, inbegripet om forskning, om de frågor som omfattas av denna rekommendation planeras också att fördjupas.

(24) Rådet noterar också att kommissionen har för avsikt att ta fram en verktygslåda för förebyggande åtgärder som främjar ett bättre skydd av barns och ungdomars hälsa under de mest sårbara och formativa levnadsåren, inbegripet med inriktning på förebyggande av rökning och nikotinberoende, och tar itu med kopplingarna mellan psykisk och fysisk hälsa och centrala bestämningsfaktorer för hälsan.

([23]) Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rådets rekommendation om rök- och aerosolfria miljöer, som ersätter rådets rekommendation 2009/C 296/02, 13519/24 ADD2.

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

(25) Rådet noterar även att kommissionen avser att rapportera om framstegen med genomförandet av denna rekommendation, på grundval av den information som lämnas av medlemsstaterna, inom fem år från det att den antagits.

(26) De riktlinjerna för skydd mot tobaksrök, antagna av den andra konferensen med parterna i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, bör beaktas. Medlemsstaterna bör uppmuntras att utvidga och gå utöver åtgärderna i de riktlinjerna.

(27) Denna rekommendation har ett bredare tillämpningsområde än rekommendation 2009/C 296/02 och ersätter den, i syfte att bättre skydda människor i unionen från andrahandsrök och andrahandsaerosoler, bidra positivt till de tobaksrelaterade målen i Europas plan mot cancer samt till minskad utbredning och avnormalisering av rökning och användning av nya produkter.

(28) För att avnormalisera rökningen och minska rökningens utbredning och användningen av nya produkter krävs en omfattande uppsättning åtgärder på unionsnivå. Det är därför viktigt att denna rekommendation kombineras med ett intensivt arbete med att utvärdera och se över EU:s tobakslagstiftning, särskilt när det gäller farhågor beträffande ungdomars tillgång till nya tobaksvaror och nikotinprodukter.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS MEDLEMSSTATERNA, med beaktande av nationella befogenheter och särdrag avseende genomförandet, att göra följande:

1. Erbjuda ett effektivt skydd mot exponering för tobaksrök på arbetsplatser inomhus, offentliga platser inomhus och allmänna transportmedel i enlighet med artikel 8 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och på grundval av de riktlinjerna för skydd mot tobaksrök, som antogs vid det andra mötet i partskonferensen för ramkonventionen.

2. Erbjuda ett effektivt skydd på arbetsplatser inomhus, offentliga platser inomhus och allmänna transportmedel mot exponering för andrahandsutsläpp som härrör från användning av nya produkter som avger rök eller aerosoler, t.ex. upphettade tobaksvaror, elektroniska cigaretter, oavsett om de innehåller nikotin eller är nikotinfria, tobaksersättningar och alla andra produkter som avger rök och/eller aerosoler, såsom örtprodukter för rökning (nedan, tillsammans med exponering för tobaksrök, benämnt *exponering för andrahandsrök och andrahandsaerosoler*).

3. Erbjuda ett effektivt skydd mot exponering för andrahandsrök och andrahandsaerosoler i särskilda rekreationsområden utomhus, särskilt där barn, ungdomar och sårbara personer ofta kan vistas. Dessa bör inkludera allmänna lekplatser, nöjesparker, simbassänger, stränder, djurparker och andra liknande utomhusmiljöer.

4. Erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandsrök och andrahandsaerosoler i miljöer utomhus eller delvis utomhus som hör till serviceinrättningar (t.ex. delvis täckta, kringgärdade, inhägnade eller på annat sätt avgränsade områden intill eller nära en inrättning, inbegripet takterrasser, balkonger, verandor eller uteplatser). Dessa bör inkludera utomhusmiljöer som hör till restauranger, barer och kaféer och utomhusmiljöer som hör till andra liknande lokaler.

5. Erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandsrök och andrahandsaerosoler i miljöer utomhus eller delvis utomhus som är knutna till allmänna transportmedel, inbegripet vid hållplatser för buss, spårvagn och tåg och på flygplatser.

6. Erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandsrök och andrahandsaerosoler i utomhusmiljöer som är knutna till en arbetsplats.

7. Erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandsrök och andrahandsaerosoler i alla utomhusmiljöer som är knutna till lokaler för hälso- och sjukvård. Sådana lokaler bör inkludera sjukhus, kliniker, vårdcentraler, vårdhem och andra liknande lokaler.

8. Erbjuda ett effektivt skydd mot andrahandsrök och andrahandsaerosoler i utomhusmiljöer som är knutna till lokaler där utbildning för barn och ungdomar tillhandahålls. Sådana lokaler bör omfatta förskolor, grundskolor, gymnasieskolor, yrkesskolor, universitet, ungdomscentrum och andra liknande lokaler.

9. Överväga att inkludera andra utomhusmiljöer där allmänheten sannolikt vistas, inbegripet barn, minderåriga eller sårbara personer, i kompletterande insatser för att förhindra användning och beroende av tobak och nikotin och för att bidra till omfattande rök- och aerosolfria miljöer. Sådana miljöer kan bland annat omfatta utomhusmiljöer där evenemang anordnas, läktare och åskådarplatser vid offentliga evenemang samt miljöer som hör till byggnader öppna för allmänheten där många fotgängare sannolikt vistas (t.ex. entréer till köpcentrum, gårdsplaner som hör till byggnader öppna för allmänheten).

10. Överväga att inkludera andra miljöer, såsom privata bilar där barn, minderåriga eller sårbara personer vistas, i kompletterande insatser för att förhindra användning och beroende av tobak och nikotin och för att bidra till omfattande rök- och aerosolfria miljöer.

11. Utforma och/eller stärka politiken för rök- och aerosolfria miljöer, genom att göra följande:

    a) Ta fram nationella strategier och program för att säkerställa ett effektivt skydd mot exponering för andrahandsrök och andrahandsaerosoler.

    b) Tillämpa och/eller ta fram kampanjer för förebyggande samt rökavvänjnings- och upplysningskampanjer, t.ex. utbildning, utåtriktad verksamhet och informationskampanjer för att säkerställa efterlevnad av åtgärderna för rök- och aerosolfria miljöer. Sådana kampanjer kan också ingå i initiativ för minskat beroende. De kan bygga på och/eller komplettera förebyggande initiativ som ingår i Europas plan mot cancer.

    c) Säkerställa att det finns lämpliga strukturer och mekanismer för att främja efterlevnad och tillämpa och/eller ta fram bästa praxis som kan förbättra genomförandet och efterlevnaden av åtgärder för rök- och aerosolfria miljöer.

12. Samarbeta om utbytet av bästa praxis i fråga om att utforma ny politik eller nya program och strategier för rök- och aerosolfria miljöer eller stärka befintliga sådana för att säkerställa att de är heltäckande, och om utformningen och införandet av ambitiösa och effektiva tillvägagångssätt för att uppnå rök- och aerosolfria miljöer.

13. Bedriva ett nära samarbete med varandra och med kommissionen för att ta fram en enhetlig ram för definitioner, riktmärken och indikatorer för ett effektivt genomförande av denna rekommendation, och övervaka, utvärdera och uppdatera åtgärderna i rekommendationen, beroende på vad som är lämpligt.

14. Rapportera till kommissionen, i tillämpliga fall inom ramen för befintliga skyldigheter, om genomförandet och framstegen när det gäller de åtgärder som vidtagits, första gången tre år efter antagandet av denna rekommendation och därefter vart femte år.

Denna rekommendation ersätter rekommendation 2009/C 296/02.

Utfärdat i Bryssel den 3 december 2024.

På rådets vägnar

NAGY M.

Ordförande