EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.6.2009
KOM(2009) 328 slutlig

2009/0088 (CNS)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om rökfria miljöer

{SEC(2009)894}
{SEC(2009)895}
{SEC(2009)896)

MOTIVERING

Tobak är den största enskilda orsaken i EU till dödsfall, sjukdom och arbetsoförmåga som skulle kunna undvikas, med 650 000 tobaksrelaterade dödsfall årligen[1]. Exponering för miljötobaksrök, även kallad andras tobaksrök, är fortfarande en utbredd orsak till ökad dödlighet, sjuklighet och arbetsoförmåga i Europeiska unionen, som medför stora kostnader för samhället i stort. Miljötobaksrök innehåller över 4 000 gasformiga och partikulära föreningar. Många av dem är giftiga och över 69 ämnen är kända som cancerframkallande. Det finns ingen säker exponeringsnivå för miljötobaksrök[2]. Miljötobaksrök har visat sig ha omedelbara skadeverkningar för hjärt- och kärlsystemet och kunna ge upphov till kranskärlssjukdom och lungcancer hos vuxna. Det finns också belägg för att miljötobaksrök kan orsaka stroke, astma och kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL) hos vuxna[3] och förvärra befintliga sjukdomar som astma och KOL[4]. Miljötobaksrök är särskilt skadlig för barn, och kan ge upphov till astma, lunginflammation och bronkit, luftvägssjukdomar, mellanöroninflammation och plötslig spädbarnsdöd[5]. Förutom att den utgör en hälsorisk kan exponering för tobaksrök i hemmet och i offentliga miljöer få barn att uppfatta rökning som ett normalt vuxenbeteende och öka risken för att de själva blir rökare.

Enligt en försiktig uppskattning avled 7300 vuxna, varav 2800 icke-rökare, till följd av exponering för miljötobaksrök på arbetsplatsen i EU-25 under 2002. Ytterligare 72 000 personer varav 16 400 själva inte rökte avled till följd av exponering för miljötobaksrök i hemmet[6]. I konsekvensanalysen som åtföljer detta förslag bedöms miljötobaksrök på arbetsplatsen ha orsakat 6000 dödsfall, varav 2500 bland icke-rökare, i EU 2008. Detta medför betydande kostnader för ekonomin, bl.a. 1,3 miljarder euro i form av direkta sjukvårdskostnader och 1,1 miljard euro i form av indirekta kostnader för produktionsbortfall. En betydande extra belastning för folkhälsa och finanser orsakas av exponering för tobaksrök bland andra personer än personal när de vistas på barer och restauranger som kunder.

Under senare år har det gjorts stora framsteg när det gäller att skapa rökfria miljöer i en del medlemsstater. Hittills har heltäckande lagstiftning om rökfria inomhusmiljöer antagits i en tredjedel av EU:s medlemsstater för arbetsplatser och offentliga miljöer. Men betydande skillnader i skyddsnivån när det gäller exponering för tobaksrök finns fortfarande kvar mellan och inom medlemsstaterna. Restaurangpersonal är den mest utsatta yrkesgruppen till följd av bristen på ett heltäckande skydd i huvudparten av medlemsstaterna och de exceptionellt höga koncentrationerna av tobaksrök i barer och restauranger.

De omfattande rökfrihetsinsatser som redan genomförs i flera medlemsstater och även i länder utanför EU har visat sig effektiva när det gäller att minska tobakens negativa verkningar

---

1 *Tobacco or health in the European Union: Past, present and future*, ASPECT Consortium, oktober 2004.

2 Surgeon General (2006). *The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke*: *A Report of the Surgeon General*. Atlanta, Ga, USA. Dept. of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, Coordinating Center for Health Promotion, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health.

3 Surgeon General (2006), a. a.

4 Foreman, M. G., D. L. DeMeo, et al. (2007). *Clinical determinants of exacerbations in severe, early-onset COPD*. European Respiratory Journal 30(6): 1124-1130.

5 Surgeon General (2006), a. a.

6 The Smoke Free Partnership (2006). *Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe.* Bryssel, Belgien, European Respiratory Society.

samtidigt som ekonomin inte tar skada. Bland de omedelbara hälsoeffekterna av lagarna om rökfria miljöer kan nämnas förbättrad luftvägshälsa hos restaurangpersonal och en minskning av antalet hjärtattacker bland befolkningen generellt. Rökfrihetspolitiken har visat sig minska tobakskonsumtionen, uppmuntra människor att försöka sluta röka och minska antalet ungdomar som börjar röka. Lagstiftning om rökfria miljöer brukar höja medvetenheten om tobaksrökens faror och kan leda till att färre röker i hemmet, särskilt i barns närhet. Nio av tio EU-medborgare stöder rökfria arbetsplatser och offentliga platser. Studier har visat att stödet för rökfrihetspolitiken tenderar att öka när den väl börjat genomföras.

På EU-nivå har frågan om rökfria miljöer hittills hanterats genom icke-bindande resolutioner och rekommendationer, men dessa ger ingen detaljerad vägledning i hur helt rökfria miljöer ska uppnås. Frågan berörs också i flera arbetsmiljödirektiv, i en del endast indirekt, i andra utan angivande av ett heltäckande skydd.

Internationellt finns artikel 8 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll som ålägger alla parter att garantera ett effektivt skydd mot exponering för tobaksrök inomhus i arbetsmiljöer, offentliga miljöer och allmänna transportmedel. Enligt de riktlinjer som antogs av parternas andra konferens i juli 2007 bör varje part försöka ge ett allomfattande skydd inom fem år från det att konventionen trädde i kraft för den partens del (dvs. senast 2010 för Europeiska gemenskapen och huvudparten av dess medlemsstater).

Det samråd som inleddes med kommissionens grönbok *Mot ett rökfritt Europa: policyalternativ på EU-nivå*[7] visade att det finns ett betydande stöd både för en heltäckande rökfrihetspolitik i alla inomhusmiljöer som är arbetsplatser eller offentliga platser och för fortsatta EU-insatser för att främja en rökfri miljö runt om i medlemsstaterna.

På grundval av resultaten av samrådet enligt grönboken övervägs fyra politiska huvudalternativ i konsekvensanalysen som åtföljer detta förslag: ingen åtgärd, den öppna samordningsmetoden, en rekommendation av antingen kommissionen eller rådet, och bindande EU-lagstiftning. I konsekvensanalysen anses en rekommendation av rådet vara det bästa alternativet på kort sikt, eftersom det tycks vara det snabbaste och mest heltäckande sättet att hjälpa medlemsstaterna att tillämpa bindande lagstiftning om rökfria miljöer nationellt, i linje med deras internationella åtaganden enligt WHO:s ramkonvention, samtidigt som detta alternativ överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

Den föreslagna rekommendationen inriktar sig i främsta rummet på en effektiv tillämpning i EU av ramkonventionens artikel 8, i linje med de riktlinjer om skydd mot exponering för tobaksrök som antogs av den andra partskonferensen. I riktlinjerna ges omfattande, kunskapsbaserad och väl avvägd policyvägledning i linje med EU:s rökfrihetspolitik. Det sägs klart och tydligt i riktlinjerna att det inte finns någon säker exponeringsnivå när det gäller exponering för miljötobaksrök, och en total frihet från tobaksrök efterlyses på alla arbetsplatser inomhus, offentliga platser inomhus, allmänna transportmedel och eventuellt även andra offentliga platser (utomhus eller delvis utomhus). Bindande lagstiftning vars efterlevnad strikt kontrolleras, och som övervakas och utvärderas noggrant, rekommenderas som det enda rätta sättet att hantera problemet med miljötobaksrök.

Enligt den föreslagna rekommendationen införs en gemensam tidsgräns för tillämpningen i hela EU och rapporterings- och övervakningsmekanismer både på nationell nivå och EU-nivå

[7] KOM(2007) 27 slutlig.

för att påskynda och underlätta tillämpningen av artikel 8 i WHO:s ramkonvention i linje med de riktlinjer som antogs av den andra partskonferensen.

I den föreslagna rekommendationen efterlyses 1) åtgärder för att motverka barns och ungdomars exponering för miljötobaksrök, 2) kompletterande åtgärder t.ex. i form av en effektiv politik för rökavvänjning och bildvarningar på tobaksförpackningar, 3) utarbetande av heltäckande sektorsövergripande strategier och ändamålsenliga verktyg för att tillämpa dem, och 4) regelbundet utbyte av information och bästa praxis liksom samordning av medlemsstaternas politik genom ett nätverk av nationella kontaktpunkter. Med hänsyn till att vissa av dessa bestämmelser är relativt nya förväntas medlemsstaterna bedriva ett nära samarbete sinsemellan och med kommissionen för utarbetande av gemensamma definitioner, riktmärken och indikatorer för tillämpningen.

Detta förslag är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. Det syftar till att hjälpa medlemsstaterna att erbjuda ett effektivt skydd mot tobaksrök och därigenom uppfylla sina åligganden enligt artikel 8 i WHO:s ramavtal i linje med slutsatserna från rådets diskussioner den 30 och 31 maj 2007, som betonar behovet av ”gemenskapsriktlinjer för att på EU-nivå ytterligare främja rökfria miljöer, samt av gemenskapsstöd till, och gemenskapssamordning av, de nationella åtgärderna”, som en uppföljning av kommissionens grönbok.

Skillnaderna mellan och inom medlemsstaterna i skyddet mot riskerna med miljötobaksrök föranleder åtgärder på EU-nivå till stöd för medlemsstaternas insatser för att hantera problemet. EU kan uppmuntra till samarbete mellan medlemsstaterna och ge stöd till deras åtgärder i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget för att förbättra folkhälsan och förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor.

Den föreslagna rekommendationen skulle stödja medlemsstaternas insatser genom att tjäna som ett politiskt incitament och skapa engagemang i medlemsstaterna, inrätta en tydlig övervakningsmekanism på EU-nivå och underlätta utbytet av bästa praxis och samordning av de politiska insatserna i olika medlemsstater.

Kommissionen kommer att underlätta en smidig tillämpning av denna rekommendation genom att hjälpa de medlemsstater att skrida till verket som ännu inte har utarbetat, infört och tillämpat en omfattande rökfrihetspolitik. Kommissionen kommer också att stödja utarbetandet av en sådan politik och tillhandahålla evidensbas genom relevanta gemenskapsprogram samt samordna den verksamhet som bedrivs i nätverket av nationella kontaktpunkter på området för tobakskontroll. Kommissionen kommer att utvärdera rekommendationens effektivitet och resultaten av de åtgärder som vidtas i medlemsstaterna på grundval av rekommendationen.

2009/0088 (CNS)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om rökfria miljöer

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 152.4 första stycket,

med beaktande av kommissionens förslag[8],

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[9],

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande[10],

med beaktande av Regionkommitténs förslag[11], och

av följande skäl:

(1) I artikel 152 i fördraget föreskrivs att gemenskapens insatser ska komplettera den nationella politiken och inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa.

(2) Enligt artikel 137 i fördraget ska gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet bl.a. för förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

(3) Exponering för miljötobaksrök, även kallad andras tobaksrök, är fortfarande en utbredd orsak till dödlighet, sjuklighet och funktionsnedsättning i Europeiska unionen, som medför stora kostnader för samhället i stort.

(4) Enligt en försiktig uppskattning avled 7300 vuxna, varav 2800 icke-rökare, till följd av exponering för miljötobaksrök på arbetsplatsen i Europeiska unionen under 2002. Ytterligare 72 000 personer, varav 16 400 icke-rökare, avled till följd av exponering för miljötobaksrök i hemmet[12].

---

8 EUT C , , s. .
9 EUT C , , s. .
10 EUT C , , s. .
11 EUT C , , s. .
12 The Smoke Free Partnership (2006). *Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe*. Bryssel, Belgien, European Respiratory Society.

(5) Exponering för miljötobaksrök är särskilt farlig för barn, och kan dessutom öka risken för att de själva börjar röka.

(6) Varje människa har rätt till en hög skyddsnivå för sin hälsa och bör skyddas mot exponering för tobaksrök.

(7) Frivilliga strategier på nationell nivå har visat sig sakna verkan när det gäller att minska exponeringen för tobaksrök. Bindande lagstiftning i medlemsstaterna, med korrekt genomförd kontroll av efterlevnaden och ändamålsenlig övervakning, är det enda sättet att i tillräckligt hög grad skydda människor mot miljötobaksrökens hälsorisker.

(8) Lagstiftning om rökfrihet är mest verkningsfull när den backas upp av åtgärder såsom upplysningskampanjer, stöd till rökavvänjning och slagkraftiga hälsovarningar på tobaksförpackningar.

(9) Det civila samhället har en viktig uppgift när det gäller att skapa opinion bakom lagstiftningen för rökfrihet och bidra till att den efterföljs.

(10) Rökfrihetspolitiken bör ha tillgång till ändamålsenliga verktyg för att kunna tillämpa sektorsövergripande metoder för tobakskontroll.

(11) Samarbetet mellan medlemsstaterna behöver stärkas för att underlätta utbytet av information och bästa praxis, och ett standardiserat övervakningssystem behöver utarbetas för EU.

(12) I resolutionen av den 18 juli 1989 om förbud för rökning på platser som är öppna för allmänheten, avgiven av rådet och medlemsstaternas hälsoministrar samlade till möte i rådet[13], uppmanas medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förbjuda rökning i vissa inomhuslokaler som är öppna för allmänheten och att utvidga förbudet till att gälla alla typer av allmänna transportmedel.

(13) I rådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll[14] rekommenderas medlemsstaterna att tillämpa lagstiftning eller andra effektiva åtgärder som kan ge skydd mot exponering för miljötobaksrök på arbetsplatser inomhus, slutna offentliga platser och allmänna transportmedel.

(14) I rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet[15] finns visserligen ingen direkt hänvisning till tobaksrök, men direktivet omfattar alla typer av arbetsmiljörisker[16].

(15) I den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010[17] har kommissionen åtagit sig att utveckla arbetet med att förbättra inomhusluften, särskilt genom att

---

13 EGT C 189, 26.7.1989, s. 1.
14 EGT L 22, 25.1.2003, s. 31.
15 EGT L 183, 29.6.1989, s. 1.
16 Se domstolens dom i mål C-49/00, kommissionen mot Italien, punkterna 10–18.
17 KOM(2004) 416 slutlig.

främja rökförbud på alla arbetsplatser med hjälp av rättsliga mekanismer och hälsofrämjande initiativ på såväl EU-nivå som nationell nivå.

(16) Det samråd som inleddes med kommissionens grönbok *Mot ett rökfritt Europa: policyalternativ på EU-nivå*[18] visade att det finns ett betydande stöd både för en heltäckande rökfrihetspolitik i alla inomhusmiljöer som är arbetsplatser eller offentliga platser och för fortsatta EU-insatser för att främja en rökfri miljö runt om i medlemsstaterna.

(17) Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälsa och konsumentfrågor) utbytte den 30 och 31 maj 2007 åsikter om politiska alternativ på EU-nivå för tobaksfria miljöer. Det välkomnade kommissionen grönbok och framhöll behovet av vägledning från gemenskapen till stöd för rökfria miljöer på EU-nivå, samt gemenskapsstöd och samordning av nationella åtgärder.

(18) I Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2007 om grönboken uppmanas medlemsstaterna att införa heltäckande rökfrihetslagstiftning inom två år, och kommissionen uppmanas att senast 2011 lägga fram ett lagförslag i frågan om framstegen inte visar sig tillräckliga. Dessutom uppmanas kommissionen att föreslå en ändring i den nuvarande lagstiftningen så att tobaksrök klassificeras som cancerframkallande och arbetsgivare åläggs att se till att arbetsplatsen är rökfri.

(19) Artikel 8 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, som i juni 2003 undertecknades av alla medlemmar i WHO och hittills har ratificerats av 161 parter, däribland gemenskapen, innebär en konventionsfäst skyldighet för alla parter att inom sin nationella jurisdiktion, sådan den definieras i landets lagstiftning, anta och tillämpa effektiva åtgärder för att skydda människor mot exponering för miljötobaksrök i alla arbetsmiljöer inomhus, allmänna transportmedel och offentliga inomhusmiljöer, och där så är lämpligt även andra offentliga miljöer.

(20) Vid den andra partskonferensen i juli 2007 antog ramkonventionens parter riktlinjer om skydd mot exponering för tobaksrök[19] för att hjälpa parterna att uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 8 i avtalet. Var och en av avtalsparterna bör sträva efter att genomföra riktlinjerna inom fem år efter det att WHO:s ramkonvention trätt i kraft för den aktuella parten.

(21) Artikel 14 i WHO:s ramkonvention innebär en lagstadgad skyldighet för avtalsparterna att utarbeta och sprida ändamålsenliga, heltäckande och integrerade riktlinjer som grundar sig på vetenskaplig evidens och bästa praxis, och att vidta effektiva åtgärder för att främja rökavvänjning och behandling mot tobaksberoende. Vid den tredje partskonferensen beslutade ramkonventionens parter att inrätta en arbetsgrupp som ska utarbeta riktlinjer för tillämpningen av den artikeln.

(22) I den europeiska strategi för tobakskontroll som antogs av WHO:s regionalkommitté för Europa i september 2002 rekommenderas det att medlemsstaterna garanterar allmänheten rätten till en rökfri miljö bland annat genom att göra offentliga platser,

---

[18] KOM(2007) 27 slutlig.

[19] [FCTC/COP2(7)] Riktlinjer för skydd mot tobaksrök, framtagna av den arbetsgrupp som sammankallades i enlighet med beslut FCTC/COP1(15) från konferensen med parterna i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

arbetsplatser och allmänna transportmedel rökfria, förbjuda rökning utomhus vid alla läroinrättningar för minderåriga, vårdinrättningar och offentliga evenemang, och genom att klassificera miljötobaksrök som cancerframkallande.

(23) Miljötobaksrök har klassificerats som cancerframkallande hos människa av Internationella cancerforskningsorganisationen (IARC) som ingår i WHO, och som cancerframkallande i arbetsmiljön av Finland och Tyskland.

(24) Denna rekommendation ska inte påverka tillämpningen av den gemenskapslagstiftning om minimikrav för skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet som har antagits i enlighet med artikel 137 i fördraget, av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror[20] eller av kommissionens beslut av den 5 september 2003 om användning av färgfotografier eller andra illustrationer för att varna för hälsorisker på tobaksförpackningar[21].

HÄRMED REKOMMENDERAS MEDLEMSSTATERNA FÖLJANDE:

1. Att erbjuda effektivt skydd mot exponering för tobaksrök på arbetsplatser inomhus, offentliga inomhusmiljöer, allmänna transportmedel och i andra berörda offentliga miljöer i enlighet med artikel 8 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och på grundval av bifogade riktlinjer om skydd mot tobaksrök, som antogs av den andra partskonferensen, inom fem år från det att konventionen trätt i kraft för respektive medlemsstats del, eller senast inom tre år från antagandet av denna rekommendation.

2. Att utarbeta strategier och åtgärder eller stärka sina strategier och åtgärder för att minska barns och ungdomars exponering för miljötobaksrök.

3. Att komplettera sin rökfrihetspolitik med kompletterande åtgärder, bland annat genom att

    a) vidta effektiva åtgärder för att främja rökavvänjning och ändamålsenlig behandling mot tobaksberoende i enlighet med artikel 14 i WHO:s ramkonvention,

    b) införa kombinerade varningar (enligt definitionen i artikel 2.4 i kommissionens beslut 2003/641/EG av den 5 september 2003 om användning av färgfotografier eller andra illustrationer för att varna för hälsorisker på tobaksförpackningar[22]) och information om de tjänster som stöder rökavvänjning på förpackningar för röktobak i syfte att bättre informera användarna riskerna med att använda tobak och exponeras för tobaksrök, uppmuntra till rökavvänjning och förebygga rökdebut.

---

20 EGT L 194, 18.7.2001, s. 26.
21 EUT L 226, 10.9.2003, s. 24.
22 EUT L 226, 10.9.2003, s. 24.

4. Att utarbeta, tillämpa, regelbundet uppdatera och se över sina sektorsövergripande nationella strategier, planer och program för tobakskontroll, som bland annat gäller skydd mot tobaksrök i såväl offentliga som privata sammanhang.

5. Att tillhandahålla ändamålsenliga verktyg för att tillämpa sina strategier, sin politik och sina program för tobakskontroll i syfte att garantera ett effektivt skydd mot exponering för tobaksrök.

6. Att inrätta och underrätta kommissionen om nationella kontaktpunkter för tobakskontroll, om möjligt inom sex månader efter antagandet av denna rekommendation, i syfte att utbyta information och bästa praxis samt samordna politiken med andra medlemsstater.

7. Att bedriva ett nära samarbete med varandra och med kommissionen för att ta fram en enhetlig ram av definitioner, riktmärken och indikatorer för genomförandet av denna rekommendation.

8. Att med hjälp av nämnda indikatorer övervaka och utvärdera de politiska åtgärdernas effektivitet.

9. Att informera kommissionen om de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som vidtagits i enlighet med denna rekommendation och om övervakningens och utvärderingens resultat.

HÄRIGENOM UPPMANAS KOMMISSIONEN

1. att rapportera om de föreslagna åtgärdernas genomförande, effektivitet och konsekvenser, på grundval av informationen från medlemsstaterna.

Utfärdad i Bryssel

På rådets vägnar
Ordförande

BILAGA

Riktlinjer för skydd mot tobaksrök, antagna av den andra konferensen med parterna i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

SYFTE, MÅL OCH CENTRALA ÖVERVÄGANDEN

Riktlinjernas syfte

1. Dessa riktlinjer, som stämmer överens med övriga bestämmelser i WHO:s ramkonvention för tobakskontroll och med intentionerna bakom partskonferensen, är avsedda att hjälpa parterna uppfylla sina åtaganden enligt artikel 8 i konventionen. Riktlinjerna bygger på de mest tillförlitliga tillgängliga uppgifterna och på erfarenheter från parter som genomfört effektiva åtgärder för att minska exponeringen för tobaksrök.

2. Riktlinjerna innehåller överenskomna principförklaringar och definitioner av relevanta begrepp samt överenskomna rekommendationer om vilka åtgärder som måste vidtas för att uppfylla konventionens krav. I riktlinjerna behandlas även åtgärder för ett effektivt skydd mot de faror som miljötobaksrök innebär. Parterna uppmuntras att använda dessa riktlinjer för att uppfylla sina juridiska skyldigheter enligt konventionen, men också för att ta efter bästa praxis när det gäller att skydda folkhälsan.

Målen med riktlinjerna

3. Dessa riktlinjer har två mål som hänger samman med varandra. Det första målet är att underlätta för parterna att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 8 i WHO:s ramkonvention på ett sätt som överensstämmer med vetenskapligt belagda uppgifter om exponering för miljötobaksrök och med bästa praxis runtom i världen när det gäller åtgärder för rökfrihet. Syftet med detta är att åstadkomma en hög nivå av ansvarighet för fördragsefterlevnaden samt att underlätta för parterna att främja bästa uppnåeliga hälsonivå. Det andra målet är att kartlägga de viktigaste elementen i den lagstiftning som krävs för att effektivt skydda människor från exponering för tobaksrök, så som krävs i artikel 8.

Grundläggande överväganden

4. Dessa riktlinjer har tagits fram med följande grundläggande överväganden i åtanke.

    a) Den skyldighet att skydda mot tobaksrök som uttrycks i artikel 8 följer av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Eftersom det är skadligt att andas in miljötobaksrök ligger skyldigheten att skydda mot tobaksrök implicit i bl.a. rätten till liv och till bästa uppnåeliga hälsonivå, vilket bekräftas i ett stort antal internationella rättsliga instrument (t.ex. WHO:s stadgar, konventionen om barnets rättigheter, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella

rättigheter), som tas upp i ingressen till WHO:s ramkonvention och som erkänns i många nationella grundlagar.

b) Skyldigheten att skydda enskilda mot tobaksrök hänger samman med regeringarnas skyldighet att se till att det stiftas lagar som skyddar enskilda från hot mot deras grundläggande fri- och rättigheter. Detta ansvar är inte begränsat till vissa befolkningsgrupper, utan gäller alla människor.

c) Det har konstaterats av flera trovärdiga vetenskapliga institutioner att miljötobaksrök är cancerframkallande. Vissa av parterna i WHO:s ramkonvention (t.ex. Finland och Tyskland) har klassat miljötobaksrök som cancerframkallande och förebygger exponering för miljötobaksrök på arbetsplatsen via sin arbetsmiljölagstiftning. Utöver kraven i artikel 8 kan många parter alltså vara skyldiga att hantera farorna med exponering för tobaksrök till följd av sin lagstiftning kring arbetsmiljö eller beträffande exponering för skadliga ämnen, inklusive cancerogener.

PRINCIPFÖRKLARING OCH RELEVANTA DEFINITIONER I SAMBAND MED SKYDD MOT EXPONERING FÖR TOBAKSRÖK

Principer

5. Som påpekas i artikel 4 i WHO:s ramverkskonvention krävs det ett starkt politiskt engagemang för att få till stånd åtgärder för att skydda alla människor mot exponering för tobaksrök. De överenskomna principerna nedan bör tjäna som riktlinjer vid genomförandet av artikel 8 i konventionen.

Princip 1

6. Effektiva åtgärder för att skydda mot exponering för tobaksrök i enlighet med artikel 8 i WHO:s ramkonvention innebär att rökning och tobaksrök helt måste elimineras från en specifik plats, så att en fullständigt rökfri miljö skapas. Det finns ingen säker exponeringsnivå för tobaksrök, och idéer som exempelvis tröskelvärden för giftnivåerna i miljötobaksröken måste avvisas eftersom de går stick i stäv mot vetenskapliga belägg. Lösningar som bygger på andra principer än en fullständigt rökfri miljö, t.ex. ventilation, filtrering och markerade rökområden (med eller utan separata ventilationssystem) har gång på gång visat sig vara ineffektiva, och såväl avgörande vetenskapliga belägg som andra erfarenheter visar att byggnadstekniska lösningar inte skyddar mot tobaksrök.

Princip 2

7. Alla människor bör skyddas mot exponering för tobaksrök. Alla arbetsplatser inomhus och offentliga platser inomhus bör vara rökfria.

Princip 3

8. Det krävs lagstiftning för att skydda människor mot exponering för tobaksrök. Frivilliga regler för rökfrihet har upprepade gånger visat sig vara ineffektivt och ge otillräckligt skydd. Lagstiftningen bör vara enkel, klar och utformad så att efterlevnaden kan kontrolleras.

Princip 4

9. God planering och tillräckliga resurser är avgörande för att lagstiftning om rökfrihet ska kunna genomföras och efterlevnaden kontrolleras.

Princip 5

10. Civilsamhället har en central roll att spela när det gäller att bygga upp stöd för rökfrihetsåtgärder och se till att de efterlevs och bör därför bjudas in att delta aktivt i arbetet med att utarbeta och genomföra lagstiftningen och se till att den efterlevs.

Princip 6

11. Rökfrihetslagstiftningens genomförande, kontrollen av dess efterlevnad och de effekter lagstiftningen får bör övervakas och utvärderas. Som en del i detta arbete bör man, så som anges i artikel 20.4 i WHO:s ramkonvention, övervaka och reagera på verksamhet hos tobaksindustrin som syftar till att undergräva genomförandet av lagstiftningen och kontrollen av dess efterlevnad.

Princip 7

12. Skyddet mot exponering för tobaksrök bör stärkas och utökas om det behövs. Detta kan innebära ny eller ändrad lagstiftning, förbättrad kontroll av efterlevnaden och andra åtgärder med utgångspunkt i nya vetenskapliga belägg och erfarenheter från fallstudier.

Definitioner

13. När lagstiftningen utformas är det viktigt att definiera nyckelbegreppen med omsorg. Nedan ges rekommendationer för goda definitioner, baserade på erfarenheter från flera olika länder. Definitionerna i detta avsnitt utgör ett komplement till dem som ingår i WHO:s ramkonvention.

Andras tobaksrök* eller *miljötobaksrök

14. Flera alternativa termer används för den typ av rök som avses i artikel 8 i WHO:s ramkonvention, t.ex. ”andrahandsrök”, ”andras tobaksrök” och ”miljötobaksrök”. Termer som ”passiv rökning” och ”ofrivillig exponering för tobaksrök” bör undvikas eftersom erfarenheter från Frankrike och andra länder tyder på att tobaksindustrin kan utnyttja dessa termer för att göra gällande att ”frivillig” exponering är godtagbart. *Andras tobaksrök* och *miljötobaksrök* är de termer som är att föredra. I dessa riktlinjer används *miljötobaksrök*.

15. Miljötobaksrök kan definieras som ”rök från en glödande cigarett eller annan tobaksprodukt, vanligtvis i kombination med den rök som rökaren andas ut”.

16. *Rökfri luft* är luft som är fullständigt fri från rök. Denna definition innefattar, men är inte begränsad till, luft där ingen tobaksrök syns, känns på lukten, uppfattas på annat sätt eller kan uppmätas[23].

Rökning

17. Denna term bör definieras så att den innefattar innehav av eller kontroll över en tänd tobaksprodukt, även om röken inte aktivt andas in eller blåses ut.

Offentliga platser

18. Definitionen av ”offentlig plats” varierar mellan olika rättssystem, men det är viktigt att definitionen i lagstiftningssammanhang görs så vid som möjligt. Definitionen bör täcka in alla platser som är tillgängliga för allmänheten eller platser som används kollektivt, oavsett ägandeförhållanden och tillträdesrätt.

Plats *inomhus* eller *sluten* plats

19. I artikel 8 ställs krav på skydd mot tobaksrök på arbetsplatser och offentliga platser ”inomhus”. Det finns potentiella fallgropar att se upp med vid definitionen av ”inomhus”, och därför bör man särskilt undersöka olika länders erfarenheter när det gäller att definiera detta begrepp. Definitionen bör vara så vid och så tydlig som möjligt, och man bör undvika att skapa listor som öppnar för tolkningar som utesluter potentiellt relevanta platser ”inomhus”. Det rekommenderas att platser ”inomhus” (eller ”slutna” platser) ges en definition som innefattar alla utrymmen som täcks av ett tak eller som omges av en eller flera väggar eller sidor, oavsett vilket material taket, väggarna eller sidorna är tillverkade av och oavsett om konstruktionen är tillfällig eller permanent.

Arbetsplats

20. ”Arbetsplats” bör definieras så vitt som möjligt som ”vilken plats som helst som människor använder i samband med sin anställning eller sitt arbete”. Utöver arbete mot ersättning bör också frivilligarbete omfattas, om det rör sig om en typ av arbete som normalt utförs mot ersättning. Därutöver inbegriper ”arbetsplats” inte bara den plats där arbetet utförs utan också alla platser i anslutning som används av arbetstagarna inom ramen för deras anställning, t.ex. korridorer, hissar, trapphus, hallutrymmen, gemensamma anläggningar, cafeterior, toaletter, sällskapsrum och lunchrum, liksom uthusbyggnader som skjul och baracker. Fordon som används i arbetet är arbetsplatser och bör särskilt fastställas som sådana.

---

[23] Ämnen som ingår i tobaksrök skulle kunna finnas i luften i mängder som är för små för att uppmätas. Risken att tobaksindustrin eller hotell- och restaurangbranschen försöker utnyttja begränsningarna av denna definition bör inte negligeras.

21. Arbetsplatser som också utgör människors hem eller bostad, t.ex. fängelser, inrättningar för psykiatrisk vård eller vårdhem bör ägnas särskild uppmärksamhet. Dessa platser utgör även arbetsplatser för andra, som också bör skyddas mot exponering för tobaksrök.

Allmänna transportmedel

22. ”Allmänna transportmedel” bör ges en definition som innefattar vilket fordon som helst som används för att transportera personer ur allmänheten, vanligtvis mot ersättning eller i kommersiellt syfte. Detta skulle innefatta taxibilar.

EFFEKTIV LAGSTIFTNING – RÄCKVIDD

23. Enligt artikel 8 ska effektiva åtgärder vidtas för att skydda människor mot exponering för tobaksrök på 1) arbetsplatser inomhus, 2) offentliga platser inomhus 3) allmänna transportmedel och 4) ”i förekommande fall” på ”andra offentliga platser”.

24. Detta skapar en skyldighet att inrätta ett universellt skydd genom att se till att alla offentliga platser inomhus och arbetsplatser inomhus, alla allmänna transportmedel och eventuellt andra offentliga platser (utomhus eller delvis utomhus) är fria från exponering för miljötobaksrök. Det finns ingen hälsomässig eller juridisk grund för några undantag. Om undantag ändå måste övervägas bör de vara så begränsade som möjligt. Vidare skapas genom artikel 8 en fortlöpande skyldighet för parter som inte omedelbart kan åstadkomma universellt skydd att så fort som möjligt avskaffa alla undantag så att skyddet blir universellt. Var och en av parterna bör sträva efter att inrätta universellt skydd inom fem år efter det att WHO:s ramkonvention trätt i kraft för den aktuella parten.

25. Det finns inga säkra exponeringsnivåer för miljötobaksrök, och som tillkännagavs i beslut FCTC/COP1(15) från partskonferensen kan inte byggnadstekniska lösningar som ventilation, luftbyte eller markerade rökområden skydda mot exponering för tobaksrök.

26. Skydd bör ges på alla arbetsplatser inomhus eller slutna arbetsplatser, inbegripet motorfordon som utgör arbetsplatser (t.ex. taxibilar, ambulanser eller leveransfordon).

27. Enligt konventionens skrivning krävs skyddsåtgärder inte bara på alla offentliga platser ”inomhus” utan även på ”andra” offentliga platser (dvs. offentliga platser utomhus eller delvis utomhus) ”i förekommande fall”. När parterna fastställer de offentliga platser utomhus eller delvis utomhus där lagstiftning är lämplig bör de överväga beläggen för möjliga hälsorisker i olika miljöer och inrätta det mest effektiva skyddet mot exponering i samtliga fall där det finns belägg för hälsorisker.

INFORMERA, SAMRÅDA MED OCH ENGAGERA ALLMÄNHETEN FÖR ATT SÄKERSTÄLLA STÖD OCH SMIDIGT GENOMFÖRANDE

28. Om allmänheten ska förstå och stödja lagstiftningsåtgärderna är det viktigt att myndigheterna i samverkan med civilsamhället genomför fortlöpande informationskampanjer för att öka allmänhetens och opinionsbildarnas medvetenhet om riskerna med exponering för miljötobaksrök. Viktiga berörda parter är företag, föreningar för hotell- och restaurangbranschen, arbetsgivarföreningar, fackföreningar, medier, personer inom vårdyrkena, barn- och ungdomsorganisationer, studie- och trossamfund, forskarsamhället och allmänheten i stort. Initiativ för att öka medvetenheten bör innefatta samråd med berörda företag och andra organisationer och institutioner under det att lagstiftningen utformas.

29. Man bör framförallt betona att exponering för miljötobaksrök är skadligt, att det enda vetenskapligt underbyggda sättet att säkerställa fullständigt skydd mot exponering är att eliminera all rök inomhus, att alla arbetstagare har samma rätt till lagligt skydd och att det inte är fråga om att väga hälsomässiga faktorer mot ekonomiska eftersom erfarenheterna från ett växande antal stater visar att rökfria miljöer är gynnsamma ur båda dessa aspekter. Informationskampanjer riktade till allmänheten bör också sätta fokus på områden där lagstiftning kanske inte är möjligt eller önskvärt, t.ex. privata hem.

30. Omfattande samråd med berörda parter är också avgörande för att utbilda och mobilisera människor och öka chanserna att lagstiftningen får stöd när den väl antagits. När lagstiftningen har antagits bör man driva en utbildningskampanj fram till dess genomförande. Företagsägare och fastighetsförvaltare bör ges översiktlig information om lagen och sitt ansvar, samt tillhandahållas material, t.ex. skyltar. Sådana åtgärder ökar chanserna att genomförandet blir smärtfritt och att lagstiftningen frivilligt efterlevs. Budskap som stärker icke-rökarnas ställning och tackar rökarna för att de respekterar lagen främjar allmänhetens delaktighet och underlättar genomförandet.

KONTROLL AV EFTERLEVNADEN

Efterlevnadsplikt

31. Effektiv lagstiftning bör medföra att både berörda företag och enskilda rökare har juridiskt ansvar att följa reglerna. Lagstiftningen bör innefatta bestämmelser om påföljder vid överträdelser för företag och eventuellt också för rökare. Kontrollen av efterlevnaden bör i normalfallet huvudsakligen riktas mot företagen. I lagstiftningen bör ansvaret för efterlevnaden läggas på ägaren, chefen eller den person som på annat sätt ansvarar för lokalerna. Det bör tydligt anges vilka åtgärder han eller hon måste vidta. Skyldigheterna bör innefatta:

    a) Skyldighet att vid ingångar och på andra lämpliga ställen sätta upp tydliga skyltar om att rökning inte är tillåtet. Skyltarnas text och utformning bör bestämmas av hälsomyndigheten eller annan myndighet. På skyltarna kan anges ett telefonnummer eller någon annan kontaktväg som allmänheten kan använda för att rapportera överträdelser, samt namnet på den person i lokalen som klagomål kan framföras till.

b) Skyldighet att ta bort alla askfat från lokalerna.

c) Skyldighet att övervaka att reglerna följs.

d) Skyldighet att vidta rimliga, närmare angivna åtgärder för att hindra människor från att röka i lokalerna. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att be personen att inte röka, att inte betjäna honom eller henne, att be personen lämna lokalerna eller att kontakta polis eller annan myndighet.

Påföljder

32. I lagstiftningen bör det specificeras vilka böter eller andra ekonomiska påföljder överträdelser leder till. Bötessummornas storlek kommer naturligtvis att variera i enlighet med sed och praxis i varje land, men följande principer bör användas som vägledning när de fastställs. Först och främst bör påföljderna vara tillräckliga för att avskräcka från överträdelser, eftersom de annars riskerar att ignoreras av lagöverträdaren eller ses som vanliga omkostnader i affärsverksamheten. Större bötessummor krävs för att avskräcka företag som begår överträdelser än för att avskräcka enskilda rökare, som i allmänhet inte har samma resurser. Bötessummorna bör öka vid upprepade överträdelser och ligga i linje med hur andra lika allvarliga överträdelser behandlas i det aktuella landet.

33. Utöver ekonomiska påföljder kan lagstiftningen också ge utrymme för administrativa sanktioner, t.ex. indragna verksamhetstillstånd, i överensstämmelse med praxis och rättssystem i landet. Även om sådana sanktioner kan ses som en sista utväg som sällan används är det mycket viktigt att de finns, så att företag som väljer att upprepade gånger bryta mot lagen kan tvingas till efterlevnad.

34. Om det är lämpligt med tanke på de juridiska och kulturella förhållandena i landet kan man också överväga att skriva in strängare påföljder.

Strukturer för kontrollen av efterlevnaden

35. Lagstiftningen bör innefatta bestämmelser om vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för att kontrollera efterlevnaden samt ett system för att övervaka efterlevnaden och åtala lagöverträdare.

36. Övervakningen bör innefatta en procedur för inspektion av företagen för att kontrollera om de följer lagen. Det är sällan man behöver inrätta nya inspektionssystem för att kontrollera efterlevnaden av rökfrihetslagstiftningen. Normalt kan efterlevnaden övervakas via en eller flera av de mekanismer för inspektion av affärslokaler och arbetsplatser som redan finns. Det brukar finnas en rad olika möjligheter på det här området. I många länder kan efterlevnadsinspektionerna integreras i inspektioner som görs i samband med verksamhetstillstånd, sanitära kontroller, arbetsmiljöinspektioner, brandsäkerhetsinspektioner eller liknande program. Det kan vara värdefullt att använda fler än ett av dessa sätt för att samla in information.

37. Så långt det är möjligt rekommenderas det att låta lokala inspektörer eller organ sköta inspektionerna, eftersom det sannolikt ger större tillgängliga resurser för

åtgärderna och en högre nivå av efterlevnad. Denna lösning kräver att en nationell samordningsmekanism inrättas så att samma tillvägagångssätt tillämpas i hela landet.

38. Oavsett hur den mekanism som används är utformad bör övervakningen baseras på en övergripande plan för kontroll av efterlevnad samt omfatta en procedur för effektiv utbildning av inspektörer. Effektiv övervakning kan bestå av en kombination av reguljära inspektioner och oförberedda inspektioner samt besök till följd av klagomål. Sådana besök kan mycket väl göras i utbildningssyfte under den första tiden efter det att lagen trätt i kraft, eftersom de flesta överträdelser då kan förväntas vara oavsiktliga. Den nya lagstiftningen bör innehålla bestämmelser som ger inspektörerna rätt att beträda de lokaler som omfattas av lagen samt att samla in prover och bevismaterial, om befintlig lagstiftning inte redan tillåter detta. Lagstiftningen bör också förbjuda företag från att hindra inspektörerna i deras arbete.

39. Effektiv övervakning medför inga överdrivet stora kostnader. Man behöver inte anställa något större antal inspektörer eftersom inspektionerna kan genomföras inom ramarna för andra program med befintlig personal och eftersom det har visat sig att rökfrihetslagstiftning snabbt blir självkontrollerande, dvs. allmänheten kontrollerar i stor utsträckning efterlevnaden. Åtal behövs kanske bara i ett fåtal fall om lagstiftningen genomförs omsorgsfullt och aktiva ansträngningar görs för att utbilda företag och allmänhet.

40. Även om dessa program inte medför några stora utgifter måste resurser avsättas för att informera företag, utbilda inspektörer, samordna inspektionerna och kompensera anställda för inspektioner som äger rum utanför normal arbetstid. Det bör fastställas hur denna verksamhet ska finansieras. Effektiva program för kontroll av efterlevnaden har finansierats på en rad olika sätt, bl.a. öronmärkta skatteintäkter, tillståndsavgifter från företag och öronmärkta intäkter från böter som betalats av lagöverträdare.

Strategier för att se till att lagstiftningen efterlevs

41. Strategiska lösningar för att se till att lagstiftningen följs kan ge bättre efterlevnad, underlätta genomförandet av lagstiftningen och göra kontrollen av efterlevnaden mindre resurskrävande.

42. Särskilt de åtgärder för att säkerställa efterlevnad som vidtas under perioden direkt efter det att lagen trätt i kraft är avgörande för hur väl den kommer att fungera i fråga om övervakning och kontroll av efterlevnaden. Många stater rekommenderar att man under en första period använder milda metoder för att se till att lagen följs. Det innebär att lagöverträdarna varnas, men inte får någon påföljd. En sådan lösning bör kombineras med en aktiv utbildningskampanj där företagsägare informeras om vilket ansvar de har enligt lagen. Det bör göras klart för företagarna att den inledande mindre stränga perioden eller infasningsperioden kommer att följas av hårdare kontroll av efterlevnaden.

43. Under den period när den aktiva kontrollen av efterlevnaden påbörjas rekommenderar många stater att man använder åtal som väcker stor uppmärksamhet som ett sätt att öka lagstiftningens avskräckande effekt. Genom att avslöja prominenta lagöverträdare som aktivt trotsat lagen eller som är välkända bland medborgarna, genom att agera snabbt och beslutsamt och genom att i så stor

utsträckning som möjligt dra allmänhetens uppmärksamhet till verksamheten kan myndigheterna visa på sin beslutsamhet och på allvaret i lagstiftningen. Detta ökar den frivilliga efterlevnaden och minskar de resurser som krävs för övervakning och kontroll av efterlevnaden på längre sikt.

44. Även om rökfrihetslagstiftning snabbt blir självkontrollerande är det av avgörande betydelse att myndigheterna är beredda att snabbt och beslutsamt vidta åtgärder mot enskilda fall av flagrant överträdelse. Särskilt när en lag just träder i kraft kan det förekomma att lagöverträdare öppet trotsar lagen. Kraftfulla åtgärder i sådana fall visar att lagen förväntas efterlevas, vilket underlättar framtida ansträngningar, medan ett obeslutsamt agerande snabbt kan leda till utbredda överträdelser.

Medborgarnas delaktighet och engagemang

45. Program för övervakning och kontroll av efterlevnaden blir effektivare om medborgarna görs delaktiga. Om man söker medborgarnas stöd och uppmuntrar dem att övervaka efterlevnaden och rapportera överträdelser, får ansvariga myndigheter lättare att nå ut och det krävs mindre resurser för att se till att lagen följs. Faktum är att klagomål från allmänheten i många stater är det främsta verktyget för att säkerställa efterlevnad. Därför bör det anges i rökfrihetslagstiftningen att privatpersoner kan inge klagomål och att privatpersoner eller frivilligorganisationer har rätt att initiera åtgärder i syfte att se till att bestämmelserna kring exponering för miljötobaksrök efterlevs. Ett avgiftsfritt telefonnummer eller ett annat liknande system som allmänheten kan använda för att rapportera överträdelser bör utgöra en del av programmet för kontroll av efterlevnaden.

ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING AV ÅTGÄRDER

46. Övervakning och utvärdering av åtgärder för att minska exponeringen för tobaksrök är viktigt av flera skäl.

    a) För att öka stödet hos politiker och allmänhet för en starkare och mer omfattande lagstiftning.

    b) För att dokumentera de framsteg som görs så att andra länder kan dra nytta av erfarenheterna.

    c) För att kartlägga och offentliggöra tobaksindustrins försök att undergräva genomförandet.

47. Hur omfattande och komplext arbetet med att övervaka och utvärdera åtgärderna blir kommer att variera mellan olika stater, beroende på tillgången till expertis och resurser. Oavsett detta är det viktigt att resultatet av åtgärderna utvärderas och då särskilt den nyckelindikator som exponeringen för miljötobaksrök på arbetsplatser och offentliga platser utgör. Det går att hitta kostnadseffektiva sätt att göra detta, exempelvis genom att använda data eller information som samlats in vid rutinmässiga aktiviteter som arbetsplatsinspektioner.

48. Följande åtta processer och resultatindikatorer bör uppmärksammas:[24]

Processer

a) Kunskap, attityder och stöd för rökfrihetsbestämmelser hos befolkningen i stort och eventuellt också hos specifika grupper, t.ex. barpersonal.

b) Kontroll av efterlevnaden av rökfrihetsbestämmelserna och graden av efterlevnad.

Resultat

a) Minskning av arbetstagares exponering för miljötobaksrök på arbetsplatser och offentliga platser.

b) Minskning av mängden miljötobaksrök i luften på arbetsplatser (särskilt restauranger) och offentliga platser.

c) Minskad dödlighet och sjuklighet till följd av exponering för miljötobaksrök.

d) Minskad exponering för miljötobaksrök i privata hem.

e) Förändringar av rökningens utbredning och förändringar i beteenden som är kopplade till rökning.

f) Ekonomiska konsekvenser.

[24] I publikationen *WHO policy recommendations: protection from exposure to second-hand tobacco smoke* (Genève, WHO, 2007) finns referenser och länkar till övervakningsstudier kring samtliga dessa indikatorer.