



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 17.9.2024
COM(2024) 55 final

2024/0230 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

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

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

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Einführung

Im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs hat die Kommission angekündigt, die Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen¹ überarbeiten zu wollen. Eines der tabakbezogenen Ziele des Plans besteht darin, die Entstehung einer „Generation Rauchfrei“ zu fördern, sodass bis zum Jahr 2040 weniger als 5 % der Bevölkerung (gegenüber derzeit etwa 25 %) Tabak konsumieren. Mit der Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen soll ein positiver Beitrag zu diesem Ziel geleistet, das Vorhaben, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch in der Umgebungsluft durch brennbare Tabakerzeugnisse und vor Aerosolen in der Umgebungsluft aufgrund der Verwendung neuartiger Erzeugnisse zu schützen, umgesetzt und die Raucherentwöhnung gefördert sowie darauf hingewirkt werden, dass Rauchen und Nikotinkonsum geringere gesellschaftliche Akzeptanz genießen.

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

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

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

Die vorgeschlagene Überarbeitung der Empfehlung des Rates umfasst eine Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf bestimmte neuartige Erzeugnisse und auf Außenbereiche. Ein zentraler Anlass für diese Ausweitung sind das schnelle Marktwachstum sowie die – insbesondere bei jungen Menschen – wachsende Beliebtheit neuartiger Erzeugnisse seit 2009 und die derzeit erhebliche Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in bestimmten Außenbereichen. Im Jahr 2009 waren erhitzte Tabakerzeugnisse in der EU noch nicht und elektronische Zigaretten nur in geringem Umfang auf dem Markt. Die derzeitige Empfehlung bezieht sich daher nur auf traditionelle Tabakerzeugnisse, wenn von „Tabakrauch“ die Rede ist, sie deckt also nicht alle neuartigen Erzeugnisse ab. Seit 2009 hat sich der Marktanteil von neuartigen Erzeugnissen wie elektronischen Zigaretten und erhitzten Tabakerzeugnissen jedoch erhöht. Bei der Eurobarometer-Umfrage über die Einstellungen der Europäerinnen und Europäer zu Tabak und verwandten Erzeugnissen von 2023 gaben 3 % der Befragten an, derzeit elektronische Zigaretten zu verwenden, gegenüber 2 % im Jahr 2020. Besonders besorgniserregend bei der Verbreitung neuartiger Erzeugnisse in den letzten Jahren ist deren Beliebtheit bei Kindern und jungen Menschen; tatsächlich beginnen 54 % der derzeitigen und ehemaligen Raucherinnen und Raucher vor Vollendung ihres 19. Lebensjahres und 14 % vor Vollendung ihres 15. Lebensjahres mit dem Rauchen².

Forschungsergebnisse zeigen, dass die Emissionen neuartiger Erzeugnisse in der Umgebungsluft schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben können. Der „Wissenschaftliche Ausschuss ‚Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken‘ (SCHEER)“ kam als beratender Ausschuss der Europäischen Kommission in seiner Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten zu dem Schluss, dass es geringe bis mäßige Anhaltspunkte dafür gibt, dass Atemwegs-, Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen durch die Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft aus E-Zigaretten verursacht werden können³. Das EU-finanzierte TackSHS-Projekt zeigte, dass Rauch der Umgebungsluft nach wie vor einen hohen Preis abverlangt, quantifizierte das Gesundheitsrisiko und die wirtschaftlichen Kosten für mehrere Mitgliedstaaten und schlug Eingriffe zur Verringerung der Belastung durch Rauch in der Umgebungsluft vor, um die Krankheitsbelastung bei Kindern und Erwachsenen zu verringern.⁴ Die Weltgesundheitsorganisation^{5,6,7,8} hob kürzlich neben anderen Bedenken im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen die negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft hervor. Es gibt zum Beispiel Nachweise dafür, dass die Belastung durch Emissionen erhitzter Tabakerzeugnisse in der Umgebungsluft bei umstehenden Personen zu erheblichen Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Schäden führen

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

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

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

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

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

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

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

kann^{9,10,11,12,13,14}. Ferner setzen Aerosole in der Umgebungsluft aus nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten umstehende Personen einer Belastung durch quantifizierbare Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Gift- und Schadstoffen aus^{15,16,17,18,19,20,21}. In diesem Zusammenhang ist die Weltgesundheitsorganisation der Auffassung, dass nikotinhaltige elektronische Zigaretten stark suchtbildend und schädlich für die Gesundheit sind^{6,7}. Sie weist zudem darauf hin, dass keinerlei Maß an Belastung durch Nebenstromrauch sicher oder akzeptabel ist und ein vorsichtiger Ansatz verfolgt werden sollte⁴. Um ein höheres Schutzniveau vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu erreichen, müssen die Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt umfassend sein und neuartige Erzeugnisse in ihren Bestimmungen erfassen⁵. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits Schutzmaßnahmen ergriffen, einschließlich des Rauchverbots in Innen- und Außenbereichen oder des Verbots der Verwendung neuartiger Erzeugnisse an öffentlichen Orten²².

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

-
- ⁹ Weltgesundheitsorganisation, Heated tobacco products: summary of research and evidence of health impacts, 2023, S. 12–13, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240042490>.
- ¹⁰ Weltgesundheitsorganisation, WHO study group on tobacco product regulation: Report on the scientific basis of tobacco product regulation: eighth report of a WHO study group, 2021, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022720>.
- ¹¹ Yoshioka T, Shinozaki T, Hori A, Okawa S, Nakashima K, Tabuchi T, Association between exposure to secondhand aerosol from heated tobacco products and respiratory symptoms among current non-smokers in Japan: a cross-sectional study, *BMJ Open*, 2023;13:e065322, DOI: 10.1136/bmjopen-2022-065322.
- ¹² Imura Y, Tabuchi T, Exposure to secondhand heated-tobacco-product aerosol may cause similar incidence of asthma attack and chest pain to secondhand cigarette exposure: the JASTIS 2019 study, *Int J Environ Res Public Health*, 2021;18(4):1766, DOI: 10.3390/ijerph18041766.
- ¹³ Uguna CN, Snape CE, Should IQOS emissions be considered as smoke and harmful to health? A review of the chemical evidence, *ACS Omega*, 2022;7(26):22111–24, DOI: 10.1021/acsomega.2c01527.
- ¹⁴ Auer R, Concha-Lozano N, JacotSadowski I, Cornuz J, Berthet A, Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name, *JAMA Intern Med*, 2017;177(7):1050–2, DOI: 10.1001/jamainternmed.2017.1419.
- ¹⁵ Fernández E, Ballbè M, Sureda X, Fu M, Saltó E, Martínez-Sánchez JM, Particulate matter from electronic cigarettes and conventional cigarettes: a systematic review and observational study, *Curr Environ Health Rep.*, 2015;2(4):423–9, DOI: 10.1007/s40572-015-0072-x.
- ¹⁶ Li L, Lin Y, Xia T, Zhu Y, Effects of electronic cigarettes on indoor air quality and health, *Annu Rev Public Health*, 2020;41(1):363–80, DOI: 10.1146/annurev-publhealth-040119-094043.
- ¹⁷ Hess I, Lachireddy K, Capon A, A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour, *Public Health Research & Practice*, 2016;26(2).
- ¹⁸ Borgini A, Veronese C, De Marco C, Boffi R, Tittarelli A, Bertoldi M et al., Particulate matter in aerosols produced by two last generation electronic cigarettes: a comparison in a real-world environment, *Pulmonology*, 2021.
- ¹⁹ Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic inhaling systems: a systematic review, Barcelona: Tobacco Control Unit, Institut Català d'Oncologia, 2016.
- ²⁰ Lerner CA, Sundar IK, Yao H, Gerloff J, Ossip DJ, McIntosh S et al., Vapors produced by electronic cigarettes and e-juices with flavorings induce toxicity, oxidative stress, and inflammatory response in lung epithelial cells and in mouse lung, *PLoS One*, 2015;10(2):e0116732.
- ²¹ Glantz, S.A., Nguyen, N., & Oliveira da Silva, A.L., (2024), Population-Based Disease Odds for E-Cigarettes and Dual Use versus Cigarettes, *NEJM Evidence*, 3(3), DOI: 10.1056/EVIDoa2300229.
- ²² Zu den Beispielen von Mitgliedstaaten, die bereits Schutzmaßnahmen ergriffen haben, zählen Spanien, Lettland und Schweden (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung des Rates über rauch- und aerosolfreie Umgebungen, die die Empfehlung 2009/C 296/02 des Rates ersetzt).

Einklang mit der Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips²³.

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

In Bezug auf die Außenbereiche, die nicht ausdrücklich in den Anwendungsbereich der derzeitigen Empfehlung fallen, besteht gegenwärtig eine erhebliche Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft an Orten wie den Außenbereichen von Gastgewerbeeinrichtungen und für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen. In der Tat gaben 74 % der Teilnehmenden der Eurobarometer-Umfrage an, dass sie in den letzten sechs Monaten auf Außenterrassen rauchende Personen gesehen haben, und 71 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden. 42 % der Befragten gaben an, dass Menschen in für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen rauchen, und 49 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden². Der Vorschlag, den Anwendungsbereich der derzeitigen Empfehlung des Rates auf bestimmte Außenbereiche auszuweiten, zielt darauf ab, die Menschen, insbesondere Kinder und junge Menschen, besser vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft zu schützen.

Unterstützende Maßnahmen der Kommission

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Kommission beabsichtigt zudem, die Eindämmung des Tabak- und Nikotinkonsums sowie die Suchtprävention durch intensivere Förderung der Forschung zu unterstützen. Die entsprechenden Forschungsarbeiten sollten folgende Erzeugnisse umfassen: neuartige Erzeugnisse, die Rauch oder Aerosole emittieren, einschließlich erhitzter Tabakerzeugnisse, nikotinhaltiger und nikotinfreier elektronischer Zigaretten; Tabakersatzstoffe, die Rauch oder Aerosole emittieren²⁹, sowie alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse; Nikotin freisetzende Erzeugnisse und Erzeugnisse, die in ihrer Verwendung Nikotin freisetzenden Erzeugnissen ähneln. Die Kommission beabsichtigt ferner, die internationale Zusammenarbeit, auch im Bereich der Forschung, bei den von dieser Empfehlung behandelten Themen zu verstärken.

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

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

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

Dieser Vorschlag ergänzt die Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG³⁰. Die genannte Richtlinie enthält Vorschriften für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse auf dem EU-Markt. Sie bildet einen Rechtsrahmen unter anderem für erhitzte Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten. Mit der Richtlinie soll das Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse verbessert und gleichzeitig ein hohes Maß an Gesundheitsschutz für die Menschen in der Union gewährleistet werden.

Dieser Vorschlag wird auch zu den tabakbezogenen Zielen von Europas Plan gegen den Krebs, insbesondere zum Erreichen einer „Generation Rauchfrei“, beitragen. In enger Synergie mit dem Plan unterstützt die EU-Mission zur Krebsbekämpfung³¹ dieses Ziel, indem sie auf der Grundlage der durch die Programme Horizont 2020 und Horizont Europa

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

³⁰ ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1.

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

geförderten Tabakforschung³² neue Erkenntnisse zur Prävention und zu Verhaltensänderungen gewinnt.

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

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

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

Diese Initiative steht im Einklang mit dem Null-Schadstoff-Aktionsplan³³, in dem im Rahmen des europäischen Grünen Deals das Ziel festgelegt wird, die Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung bis 2050 auf ein Niveau zu senken, das für die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme nicht mehr schädlich ist und die für unseren Planeten hinnehmbaren Grenzen respektiert, sodass eine schadstofffreie Umwelt geschaffen wird. Die Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen kann positive Auswirkungen auf die Umwelt haben, indem Rauch und Aerosole, die bei der Verwendung neuartiger Erzeugnisse entstehen, reduziert und die Abfälle und die Vermüllung verringert werden, die durch die Entsorgung von Zigarettenkippen, Kunststofffiltern und Geräten – insbesondere Einweggeräten, die in Verbindung mit neuartigen Erzeugnissen verwendet werden – entstehen. Darüber hinaus kann der Konsum von traditionellem Tabak und neuartigen Erzeugnissen für die Umwelt eine Brandquelle und ein Sicherheitsrisiko darstellen.

Dieser Vorschlag steht auch im Einklang mit der EU-Kinderrechtsstrategie³⁴, in der hervorgehoben wird, dass die EU und die Mitgliedstaaten die Rechte von Kindern achten, schützen, fördern und wahren müssen. In einem der Themenbereiche der Strategie wird auf das auf Recht auf einen guten Lebensstandard, Bildung und Gesundheitsversorgung für alle Kinder in der EU eingegangen. Mit der Überarbeitung der Empfehlung des Rates über rauchfreie Umgebungen sollen insbesondere Kinder und junge Menschen vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft geschützt werden.

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

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

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

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

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

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

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

• Verhältnismäßigkeit

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates auf der Grundlage von Artikel 168 Absatz 6 AEUV trägt der Tatsache Rechnung, dass die Tätigkeit der Union, wie in Artikel 168 Absatz 1 AEUV dargelegt, die Politik der Mitgliedstaaten ergänzt und auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung gerichtet ist. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen, mit einem Schwerpunkt auf der Einbeziehung neuartiger Erzeugnisse und bestimmter Außenbereiche in seinen Anwendungsbereich. Die vorgeschlagene Überarbeitung der derzeitigen Empfehlung des Rates¹ ist zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und geht nicht über das notwendige und verhältnismäßige Maß hinaus, da sie zu einem größeren gesundheitlichen Nutzen führen würde. Darüber hinaus werden die wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Vorteile für die öffentliche Gesundheit und die erwarteten Einsparungen für die Gesundheitssysteme sowie die geringeren Umweltkosten aufgewogen.

• Wahl des Instruments

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

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

• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Beiträge und Rückmeldungen zu dieser Initiative wurden im Rahmen einer Aufforderung zur Stellungnahme³⁵ und verschiedener gezielter Konsultationstätigkeiten (gezielte Umfragen, gezielte Befragungen und Fokusgruppen) eingeholt. Folgende Interessengruppen wurden konsultiert: 1) Vertreter der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten; 2) zivilgesellschaftliche Organisationen; 3) Vertreter der Hersteller von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen; 4) Vertreter des Gastgewerbes; 5) andere relevante Interessenträger, z. B. aus Bildungs- und Sportverbänden. Beiträge zu den Überarbeitungen wurden außerdem in einer Sitzung der Expertengruppe für Tabakpolitik am 3. Mai 2023 eingeholt. Schließlich ergingen im Rahmen der Gemeinsamen Maßnahme zur Eindämmung des Tabakkonsums (JATC-2) schriftliche Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Überarbeitungen der Empfehlung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

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

- **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung wurde nicht für notwendig erachtet, da es sich bei der vorgeschlagenen Initiative um eine unverbindliche Empfehlung an die Mitgliedstaaten handelt, die unterschiedliche nationale Ansätze zulässt. Ziel dieser Initiative ist es, die frühere Empfehlung aus dem Jahr 2009 in Reaktion auf die technischen Entwicklungen bei neuartigen Produkten seit 2009 zu aktualisieren und zu vermeiden, dass die Anwendung der Vorschriften für rauchfreie Bereiche auf öffentliche Räume einem am Einzelfall ausgerichteten Ansatz folgt. Die Studie über rauchfreie Umgebungen und Werbung für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse aus dem Jahr 2021³⁷ hat gezeigt, dass die Überarbeitung positive gesundheitliche und soziale Auswirkungen haben dürfte und nur begrenzte und/oder unbedeutende negative wirtschaftliche Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer zu erwarten sind. Die Nachweise und Schlussfolgerungen der Studie finden sich in der beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt

- **Grundrechte**

[...]

4. **AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Entfällt

5. **WEITERE ANGABEN**

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

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

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Entfällt

³⁷

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

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation ist die Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft eine weitverbreitete Ursache für Todesfälle, Morbidität und Behinderungen in der Europäischen Union. Eine solche Belastung steht im Zusammenhang mit dem Tabakkonsum, der nach wie vor die häufigste Ursache verhütbarer Krebsarten ist, da 27 % aller Krebserkrankungen auf den Tabakkonsum zurückzuführen sind.
- (2) Tabakkonsum ist nach wie vor weltweit und in der gesamten Union weitverbreitet. Im Jahr 2023 rauchten schätzungsweise 24 % der Bevölkerung der Europäischen Union.¹
- (3) Die jährlichen wirtschaftlichen Kosten durch das Rauchen wurden 2012 weltweit auf 1,4 Bio. USD geschätzt, was 1,8 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht. In der EU lagen die durch das Tabakrauchen verursachten Kosten schon 2009 bei 544 Mrd. EUR, rund 4,6 % des Gesamt-BIP der EU-27.²
- (4) Im Einklang mit dem in Europas Plan gegen den Krebs³ formulierten Ziel, eine „Generation Rauchfrei“ zu erreichen, sollte ein Beitrag zur Verringerung des Rauchens in der Union geleistet werden, sodass nur 5 % der Bevölkerung (gegenüber derzeit etwa 24 %) Tabakerzeugnisse konsumieren.
- (5) Das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) wurde mit dem Ziel entwickelt, eine wirksame und umfassende internationale Reaktion auf die Ausbreitung der weltweiten Tabakepidemie zu fördern. Gemäß Artikel 8 des FCTC sind die Vertragsparteien verpflichtet, einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch in der Umgebungsluft an Arbeitsplätzen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und geschlossenen Räumen zu gewährleisten; die im Anhang enthaltenen Leitlinien sollen die Vertragsparteien bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 8 des FCTC unterstützen.

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

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

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

- (6) Mit der vom Regionalkomitee Europa der Weltgesundheitsorganisation im September 2002 verabschiedeten Europäischen Strategie zur Eindämmung des Tabakgebrauchs wurde den WHO-Mitgliedstaaten empfohlen, das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf eine rauchfreie Umgebungsluft unter anderem durch Rauchverbote in öffentlichen Einrichtungen, am Arbeitsplatz und in öffentlichen Verkehrsmitteln, in allen Bildungseinrichtungen für Minderjährige auch außerhalb geschlossener Räume, in allen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und bei öffentlichen Veranstaltungen zu gewährleisten und Tabakrauch in der Umgebungsluft als Karzinogen einzustufen⁴.
- (7) Die Emissionen in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen können schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben. Die Weltgesundheitsorganisation hebt hervor, dass Emissionen in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen Menschen der Belastung durch potenziell schädliche Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Giftstoffen aussetzen können.
- (8) Die Weltgesundheitsorganisation^{5,6,7} hob neben anderen Bedenken im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen die negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Belastung durch Aerosole in der Umgebungsluft hervor. Zum Beispiel haben neue Erkenntnisse gezeigt, dass die Belastung durch Emissionen in der Umgebungsluft aus erhitzten Tabakerzeugnissen bei umstehenden Personen zu erheblichen Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Schäden führen kann^{8,9,10,11,12,13}. Ferner setzen Aerosole in der Umgebungsluft aus – sowohl nikotinhaltigen als auch nikotinfreien – elektronischen Zigaretten umstehende Personen einer Belastung durch quantifizierbare Konzentrationen von Feinstaub und bedeutenden Gift- und Schadstoffen aus^{14,15,16,17,18,19,20}.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (9) Die Weltgesundheitsorganisation ist der Auffassung, dass keine Belastung durch Nebenstromrauch sicher oder akzeptabel ist⁴, weshalb ein sorgfältiger Ansatz verfolgt werden sollte. Die Weltgesundheitsorganisation empfiehlt, Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zu ergreifen, einschließlich des Schutzes vor der Belastung durch elektronische Zigaretten^{21,4,5}.
- (10) Der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER) kam 2021 in seiner Stellungnahme zu elektronischen Zigaretten²² zu dem Schluss, dass es geringe bis mäßige Anhaltspunkte dafür gibt, dass Atemwegs-, Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen durch die Belastung durch Aerosole aus E-Zigaretten in der Umgebungsluft verursacht werden können.
- (11) Rauch- und aerosolfreie Umgebungen sind ein weltweit anerkannter und bewährter Ansatz, um die Gesundheit der Menschen angemessen vor den Auswirkungen von Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen.
- (12) In den letzten Jahren haben neuartige Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse ihre Marktanteile konsolidiert und werden vermehrt konsumiert. Eurobarometer-Daten zufolge liegt der Verbrauch von elektronischen Zigaretten in der gesamten Union bei 3 % und von erhitzten Tabakerzeugnissen bei 2 %.
- (13) Besonders problematisch im Zusammenhang mit den Entwicklungen auf dem Markt für neuartige Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse ist deren besondere Beliebtheit und Akzeptanz bei Kindern und jungen Menschen.
- (14) Die Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft könnte besonders für Kinder und Heranwachsende gefährlich sein und könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sie anfangen zu rauchen^{4,5,6}.
- (15) Nach Schätzungen aus dem Jahr 2023 haben 54 % derjenigen, die gegenwärtig rauchen oder früher geraucht haben, vor Vollendung ihres 19. Lebensjahres mit dem regelmäßigen Rauchen begonnen; 14 % beginnen bereits in der Kindheit vor Vollendung des 15. Lebensjahres¹.

-
- 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, Lachiredy K, Capon A, A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour, *Public Health Research & Practice*, 2016;26(2).
 - ¹⁷ Borgini A, Veronese C, De Marco C, Boffi R, Tittarelli A, Bertoldi M et al., Particulate matter in aerosols produced by two last generation electronic cigarettes: a comparison in a real-world environment, *Pulmonology*, 2021.
 - ¹⁸ Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic inhaling systems: a systematic review, Barcelona: Tobacco Control Unit, Institut Català d'Oncologia, 2016.
 - ¹⁹ Lerner CA, Sundar IK, Yao H, Gerloff J, Ossip DJ, McIntosh S et al., Vapors produced by electronic cigarettes and e-juices with flavorings induce toxicity, oxidative stress, and inflammatory response in lung epithelial cells and in mouse lung, *PLoS One*, 2015;10(2):e0116732.
 - ²⁰ Glantz, S.A., Nguyen, N., & Oliveira da Silva, A.L., (2024), Population-Based Disease Odds for E-Cigarettes and Dual Use versus Cigarettes, *NEJM Evidence*, 3(3), DOI: 10.1056/EVIDoa2300229.
 - ²¹ Applying tobacco control measures to e-cigarettes, including the supply and demand reduction measures of the WHO FCTC (Seite 3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/tobacco-hq/regulating-tobacco-products/ends-call-to-action.pdf?sfvrsn=ea4c4fdb_12&download=true, mit Bezug auf das Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums (Seite 8, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1>).
 - ²² Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER), Opinion on electronic cigarettes, 16. April 2021.

- (16) Die Verwendung neuartiger nikotinhaltiger Erzeugnisse, insbesondere durch junge Menschen, gilt als suchtbildend und könnte der Ausgangspunkt für den späteren Konsum traditioneller Tabakerzeugnisse werden⁴.
- (17) Es ist wichtig, nicht nur neue Marktentwicklungen und technologische Entwicklungen im Zusammenhang mit neuartigen Erzeugnissen zu berücksichtigen, sondern auch die nationalen Rechtsrahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen besser zu koordinieren und zukunftssicher zu gestalten.
- (18) Derzeit ist die Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft an Orten wie den Außenbereichen von Gastgewerbeeinrichtungen und für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen erheblich. Eurobarometer-Daten aus dem Jahr 2023 zufolge gaben 74 % der Befragten an, dass sie in den letzten sechs Monaten auf Außenterrassen rauchende Personen gesehen haben, und 71 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden. 42 % der Befragten gaben an, dass Menschen in für Kinder und Heranwachsende bestimmten Außenbereichen rauchen, und 49 % der Befragten gaben an, dass an denselben Orten elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse konsumiert wurden¹.
- (19) Mehrere Mitgliedstaaten haben Schutzmaßnahmen ergriffen, einschließlich des Rauchverbots in Innen- und Außenbereichen oder des Verbots der Verwendung neuartiger Erzeugnisse an öffentlichen Orten^{23,24}.
- (20) Daher sollte der Anwendungsbereich der Empfehlung auf bestimmte Außenbereiche ausgeweitet werden, um die Menschen in der Union, insbesondere Kinder, junge Menschen und schutzbedürftige Personen wie Bürger mit chronischen Krankheiten oder anderen Vorerkrankungen oder Schwangere, besser vor der Belastung durch Rauch und Aerosole in der Umgebungsluft aus neuartigen Erzeugnissen zu schützen, wie z. B. erhitzten Tabakerzeugnissen, nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten, Tabakersatzstoffen sowie allen anderen Rauch- und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnissen.
- (21) Zur Stützung der Überarbeitung der Empfehlung wurde eine Aufforderung zur Stellungnahme mit einer Rückmeldungsfrist von Juni bis Juli 2022 veröffentlicht; von März bis Mai 2023 wurden Vertreter der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, von zivilgesellschaftlichen Organisationen, relevanten Wirtschaftsbeteiligten und anderen einschlägigen Interessenträgern im Rahmen gezielter Konsultationen befragt.
- (22) Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Umsetzung der Empfehlung durch bestehende EU-Programme und Instrumente für die Zusammenarbeit zu unterstützen.
- (23) Insbesondere beabsichtigt die Kommission, die Forschung in diesem Bereich zu stärken. Diese Forschungsarbeiten sollten neuartige Erzeugnisse (wie nikotinhaltige und nikotinfreie elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse); Tabakersatzstoffe, die Rauch oder Aerosole emittieren und alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse; Nikotin freisetzende Erzeugnisse und Erzeugnisse, die die in ihrer Verwendung Nikotin freisetzenden Erzeugnissen ähneln,

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

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

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

- (24) Die Kommission beabsichtigt, ein Präventions-Instrumentarium für einen besseren Schutz der Gesundheit von Kindern und jungen Menschen in ihren schutzbedürftigsten und prägendsten Lebensphasen zu entwickeln, wobei der Schwerpunkt auf der Verhinderung des Rauchens und der Nikotinsucht liegt und die Zusammenhänge zwischen psychischer und körperlicher Gesundheit sowie wichtige Gesundheitsfaktoren angegangen werden.
- (25) Die im Anhang enthaltenen „Leitlinien zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, ausgearbeitet von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“ sollten berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, die in diesen Leitlinien enthaltenen Maßnahmen zu erweitern und über diese hinauszugehen.
- (26) Diese Empfehlung deckt einen breiteren Anwendungsbereich als die Empfehlung 2009/C 296/02 ab und ersetzt diese mit dem Ziel, die Menschen in der Union besser vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft zu schützen, wobei sie positiv zu den tabakbezogenen Zielen von Europas Plan gegen den Krebs sowie zur Verringerung der Verbreitung und gesellschaftlichen Akzeptanz des Rauchens und der Verwendung neuartiger Erzeugnisse beiträgt —

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

- 1. gemäß Artikel 8 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (WHO FCTC) und auf der Grundlage der im Anhang enthaltenen Leitlinien für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, die von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des FCTC verabschiedet wurden, einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Einrichtungen in geschlossenen Räumen und in öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewährleisten;
- 2. einen wirksamen Schutz am Arbeitsplatz in geschlossenen Räumen, an geschlossenen öffentlichen Orten und in öffentlichen Verkehrsmitteln vor der Belastung durch Emissionen in der Umgebungsluft aufgrund der Verwendung neuartiger Erzeugnisse, die Rauch oder Aerosole emittieren, wie z. B. erhitzte Tabakerzeugnisse, nikotinhaltige oder nikotinfreie elektronische Zigaretten und Tabakersatzstoffe und alle anderen Rauch und/oder Aerosole emittierenden Erzeugnisse, zu gewährleisten;
- 3. einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft in ausgewiesenen Freizeitbereichen im Freien, insbesondere dort, wo häufig Kinder anwesend sind, zu gewährleisten. Diese sollten öffentliche Spielplätze, Freizeitparks, Schwimmbäder, Zoos und andere ähnliche Außenbereiche umfassen;
- 4. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen oder teils im Freien liegenden Bereichen (z. B. teilweise überdachten, mit Wänden oder Zäunen umschlossenen oder anderweitig abgegrenzten Bereichen in der Nähe von oder neben einer Einrichtung, einschließlich Dachterrassen, Balkonen, Veranden oder Innenhöfen), die mit Dienstleistungsbetrieben verbunden sind, zu gewährleisten. Diese sollten auch Außenbereiche von Restaurants, Bars, Cafés und sonstigen ähnlichen Räumlichkeiten umfassen;

5. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen oder teils im Freien liegenden Bereichen im Zusammenhang mit öffentlichen Verkehrsmitteln, einschließlich Bus-, Straßenbahn- und Bahnhaltestellen und Flughäfen, zu gewährleisten;
6. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen, die mit einem Arbeitsplatz verbunden sind, zu gewährleisten;
7. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen von Räumlichkeiten des Gesundheitswesens zu gewährleisten. Diese sollten Krankenhäuser, Kliniken, Gesundheitszentren, Pflegeheime und ähnliche Einrichtungen umfassen;
8. einen wirksamen Schutz vor Tabakrauch und Aerosolen in der Umgebungsluft in allen Außenbereichen von Einrichtungen, in denen Kinder und junge Menschen unterrichtet und ausgebildet werden, zu gewährleisten. Diese Bereiche sollten Vorschuleinrichtungen, Grund- und Sekundarschulen, Berufsbildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Hochschulen, Jugendzentren und ähnliche Einrichtungen umfassen;
9. die Einbeziehung sonstiger Außenbereiche, in denen Menschen, einschließlich Kinder, Minderjährige oder schutzbedürftige Personen, zusammenkommen dürften, in ergänzende Maßnahmen für die Tabak- und Nikotinbekämpfung und für die Suchtprävention sowie als Beitrag zu einer umfassenden rauch- und aerosolfreien Umgebung in Erwägung zu ziehen. Diese Außenbereiche sollten Orte, an denen Freiluftveranstaltungen stattfinden, Freilichtbühnen, Zuschauerbereiche bei öffentlichen Veranstaltungen und Bereiche öffentlich zugänglicher Gebäude, die stark frequentiert sein dürften (z. B. Eingangsbereiche von Einkaufszentren, Innenhöfe öffentlich zugänglicher Gebäude), umfassen;
10. die Einbeziehung sonstiger Bereiche wie Privatfahrzeuge, in denen Kinder, Minderjährige oder schutzbedürftige Personen anwesend sind, in ergänzende Maßnahmen für die Tabak- und Nikotinbekämpfung und für die Suchtprävention sowie als Beitrag zu einer umfassenden rauch- und aerosolfreien Umgebung in Erwägung zu ziehen;
11. Strategien zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen zu entwickeln und/oder auszubauen, indem sie
 - a) nationale Strategien und Programme zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes vor der Belastung durch Tabakrauch und Aerosole in der Umgebungsluft entwickeln;
 - b) Präventions-, Raucherentwöhnungs- und Sensibilisierungskampagnen wie Bildungs-, Aufklärungs- und Informationskampagnen umsetzen und/oder entwickeln, um die Einhaltung von Maßnahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen zu gewährleisten. Solche Kampagnen könnten auch Teil von Initiativen zur Suchtbekämpfung sein. Sie könnten sich auf Präventionsinitiativen, die im Europas Plan gegen den Krebs enthalten sind, stützen und/oder diese ergänzen;
 - c) für geeignete Strukturen und Mechanismen sorgen, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern und/oder bewährte Verfahren anzuwenden und/oder zu entwickeln, die die Umsetzung und Durchsetzung von Maßnahmen für rauch- und aerosolfreie Umgebungen verbessern können;

12. beim Austausch bewährter Verfahren zur Entwicklung neuer und/oder zum Ausbau bestehender Maßnahmen, Programme und Strategien zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen – um sicherzustellen, dass diese umfassend sind – sowie bei der Gestaltung und Erprobung ehrgeiziger und effizienter Ansätze zur Schaffung von rauch- und aerosolfreien Umgebungen zusammenzuarbeiten;
13. eng untereinander und mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um einen kohärenten Rahmen von Definitionen, Richtwerten und Indikatoren zur wirksamen Umsetzung dieser Empfehlung zu entwickeln und die Maßnahmen bei Bedarf zu überwachen, zu bewerten und zu aktualisieren;
14. der Kommission, konkret der Expertengruppe „Öffentliche Gesundheit“ und der Expertengruppe für Tabakpolitik, erstmals drei Jahre nach der Annahme dieser Empfehlung und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die Umsetzung und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

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

Geschehen zu Straßburg am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 17.9.2024
COM(2024) 55 final

ANNEX

ANHÄNGE

des

**Vorschlags für eine
EMPFEHLUNG DES RATES**

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

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

ANHANG

Leitlinien zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, ausgearbeitet von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs

ZWECK, ZIELE UND GRUNDLEGENDE ERWÄGUNGEN

Zweck der Leitlinien

1. In Einklang mit anderen Bestimmungen des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und dem Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien sollen diese Leitlinien die Vertragsparteien dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen nach Artikel 8 des Übereinkommens zu erfüllen. Sie berücksichtigen die besten verfügbaren Erkenntnisse und die Erfahrungen der Vertragsparteien, die erfolgreich wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Belastung durch Tabakrauch umgesetzt haben.
2. Die Leitlinien enthalten vereinbarte Grundsaterklärungen und Definitionen relevanter Begriffe sowie vereinbarte Empfehlungen hinsichtlich der Schritte, die zur Erfüllung der im Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen erforderlich sind. Zudem werden in den Leitlinien die notwendigen Maßnahmen für einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft aufgeführt. Den Vertragsparteien wird nahegelegt, mithilfe dieser Leitlinien nicht nur ihre aus dem Übereinkommen resultierenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, sondern auch nach dem Vorbild bewährter Verfahren zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu handeln.

Mit den Leitlinien verfolgte Ziele

3. Mit diesen Leitlinien werden zwei miteinander in Zusammenhang stehende Ziele verfolgt. Zum einen sollen die Vertragsparteien bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 8 des WHO-Rahmenübereinkommens in Übereinstimmung mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft und mit den weltweit bewährten Verfahren für die Umsetzung von Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt unterstützt werden, um ein hohes Maß an Verantwortung für die Einhaltung des Rahmenübereinkommens zu schaffen und die Vertragsparteien bei der Förderung des optimalen Gesundheitsstandards zu unterstützen. Zum anderen geht es darum, zu ermitteln, wie der in Artikel 8 geforderte wirksame Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch über Rechtsvorschriften am besten erreicht werden kann.

Grundlegende Erwägungen

4. Die Ausarbeitung dieser Leitlinien wurde von den folgenden grundlegenden Erwägungen beeinflusst:
 - a) Die in Artikel 8 beinhaltenen Verpflichtung, die Bevölkerung vor Tabakrauch zu schützen, ist in den grundlegenden Menschenrechten und Freiheiten begründet. In Anbetracht der Gefahren des Einatmens von Tabakrauch in der Umgebungsluft ist diese Verpflichtung implizit unter anderem im Recht auf Leben und auf den optimalen Gesundheitsstandard enthalten, das in zahlreichen internationalen Rechtsinstrumenten anerkannt wird (darunter die

Satzung der Weltgesundheitsorganisation, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Diese Rechte werden auch in der Präambel des WHO-Rahmenübereinkommens genannt und in den Verfassungen zahlreicher Länder anerkannt.

- b) Die Pflicht, Menschen vor Tabakrauch zu schützen, kommt der Verpflichtung der Regierungen gleich, Rechtsvorschriften zum Schutz der Grundrechte und -freiheiten zu erlassen. Diese Verpflichtung gilt gegenüber allen Personen und nicht nur gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen.
- c) Verschiedene maßgebliche wissenschaftliche Einrichtungen haben nachgewiesen, dass Tabakrauch in der Umgebungsluft krebserregend ist. Einige Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens (z. B. Finnland und Deutschland) haben Tabakrauch in der Umgebungsluft als krebserregend eingestuft und den Schutz vor der Belastung durch diesen Rauch am Arbeitsplatz in ihre Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften aufgenommen. Neben den Anforderungen aus Artikel 8 müssen die Vertragsparteien daher möglicherweise beim Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch auch ihre bestehenden Rechtsvorschriften zur Sicherheit am Arbeitsplatz oder ihre sonstigen Rechtsvorschriften zum Kontakt mit gefährlichen Substanzen wie krebserregenden Stoffen berücksichtigen.

GRUNDSATZERKLÄRUNG UND DEFINITION DER RELEVANTEN BEGRIFFE ALS VORAUSSETZUNG FÜR DEN SCHUTZ VOR DER BELASTUNG DURCH TABAKRAUCH

Grundsätze

- 5. Nach Artikel 4 des WHO-Rahmenübereinkommens ist ein starkes politisches Engagement erforderlich, um Maßnahmen zum Schutze aller vor der Belastung durch Tabakrauch umzusetzen. Die folgenden vereinbarten Grundsätze sollten als Richtschnur für die Umsetzung von Artikel 8 des Übereinkommens dienen.

Grundsatz 1

- 6. Wirksame Maßnahmen für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, wie sie in Artikel 8 des WHO-Rahmenübereinkommens vorgesehen sind, erfordern die vollständige Unterbindung des Rauchens und die vollständige Vermeidung von Tabakrauch an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Umgebung, um ein vollständig rauchfreies Umfeld zu schaffen. Es gibt kein unbedenkliches Niveau der Belastung durch Tabakrauch, und Begriffe wie der eines Grenzwerts für die Toxizität des Tabakrauchs in der Umgebungsluft sollten abgelehnt werden, da sie durch wissenschaftliche Erkenntnisse widerlegt werden. Nur eine zu 100 % rauchfreie Umgebung bietet einen wirklichen Schutz; alle anderen Ansätze, z. B. Lüftungssysteme, Luftfilteranlagen und die Einrichtung ausgewiesener Raucherbereiche (ob mit getrennten Lüftungssystemen oder nicht) haben sich wiederholt als unwirksam erwiesen, und es gibt schlüssige wissenschaftliche und anderweitige Erkenntnisse, dass technische Maßnahmen nicht vor der Belastung durch Tabakrauch schützen.

Grundsatz 2

7. Alle Menschen sollten vor der Belastung durch Tabakrauch geschützt werden. Alle Arbeitsplätze in geschlossenen Räumen und alle geschlossenen öffentlichen Orte sollten rauchfrei sein.

Grundsatz 3

8. Rechtsvorschriften sind notwendig, um die Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch zu schützen. Freiwillige Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt haben sich wiederholt als unwirksam erwiesen und bieten keinen angemessenen Schutz. Um wirksam sein zu können, müssen die Rechtsvorschriften einfach, klar und durchsetzbar sein.

Grundsatz 4

9. Eine gute Planung und angemessene Mittel sind entscheidend für die erfolgreiche Durchführung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt.

Grundsatz 5

10. Die Zivilgesellschaft spielt eine zentrale Rolle bei der Bewusstseinsbildung für den Sinn von Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt und bei deren Einhaltung; sie sollte aktiv in die Ausarbeitung, Durchführung und Durchsetzung der entsprechenden Rechtsvorschriften eingebunden werden.

Grundsatz 6

11. Die Durchführung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt sowie deren Auswirkungen sollten jeweils überwacht und bewertet werden. Dazu sollte gemäß Artikel 20 Absatz 4 des WHO-Rahmenübereinkommens die Überwachung von und die Reaktion auf Maßnahmen der Tabakindustrie gehören, die die Durchführung und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften untergraben.

Grundsatz 7

12. Der Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch sollte erforderlichenfalls verstärkt und ausgeweitet werden; dies könnte durch entsprechende neue oder geänderte Rechtsvorschriften, eine verbesserte Durchsetzung und andere Maßnahmen infolge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen aus Fallstudien geschehen.

Definitionen

13. Bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften ist es von großer Bedeutung, die Schlüsselbegriffe sorgfältig zu definieren. Hier werden auf der Grundlage von in zahlreichen Ländern gemachten Erfahrungen mehrere Empfehlungen zu geeigneten Definitionen dargelegt. Die Definitionen in diesem Abschnitt ergänzen die bereits im WHO-Rahmenübereinkommen beinhalteten.

„Tabakrauch in der Umgebungsluft“ oder „Tabakrauch aus zweiter Hand“

14. Es gibt verschiedene alternative Ausdrücke, die gemeinhin benutzt werden, um die Art von Rauch zu beschreiben, die Gegenstand von Artikel 8 des WHO-Rahmenübereinkommens ist. Dazu zählen „Tabakrauch in der Umgebungsluft“ und „Tabakrauch aus zweiter Hand“. Ausdrücke wie „Passivrauchen“ oder „unfreiwillige Belastung durch Tabakrauch“ sollten vermieden werden, da in Frankreich und anderen Ländern gemachte Erfahrungen vermuten lassen, dass die Tabakindustrie solche Ausdrücke nutzen könnte, um die Position zu vertreten, dass eine „freiwillige“ Belastung akzeptabel sei. Die Ausdrücke „Tabakrauch in der Umgebungsluft“

(environmental tobacco smoke) und „Tabakrauch aus zweiter Hand“ (second-hand tobacco smoke) sind vorzuziehen. In diesen Leitlinien wird der Ausdruck „Tabakrauch in der Umgebungsluft“ benutzt.

15. „Tabakrauch in der Umgebungsluft“ kann definiert werden als von dem brennenden Ende einer Zigarette oder von anderen Tabakerzeugnissen emittierter Rauch, der gewöhnlich in Kombination mit dem von einem Raucher ausgeatmeten Rauch auftritt.
16. Als „rauchfreie Luft“ wird Luft bezeichnet, die zu 100 % frei von Tabakrauch ist. Diese Definition umfasst u. a. Luft, in der Tabakrauch nicht gesehen, gerochen, gespürt oder gemessen werden kann¹.

„Rauchen“

17. Der Begriff „Rauchen“ sollte so definiert werden, dass die Definition auch den Besitz oder die Handhabung eines angezündeten Tabakerzeugnisses umfasst, unabhängig davon, ob der Rauch aktiv ein- oder ausgeatmet wird.

„Öffentliche Orte“

18. Während die genaue Definition eines „öffentlichen Ortes“ in den verschiedenen Rechtssystemen variiert, ist es wichtig, dass der Begriff in Rechtsvorschriften so weit wie möglich gefasst wird. Die verwendete Definition sollte alle Örtlichkeiten umfassen, die für die Allgemeinheit zugänglich sind, sowie Örtlichkeiten, die gemeinschaftlich genutzt werden, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen oder dem Zugangsrecht.

„Innenräume“ oder „geschlossene Räume“

19. In Artikel 8 wird der Schutz vor Tabakrauch an Arbeitsplätzen in „geschlossenen“ Räumen und an öffentlichen Orten gefordert. Da es möglicherweise unvorhersehbare Schwierigkeiten bei der Definition von „Innenräumen“ gibt, sollten die Erfahrungen verschiedener Länder bei der Definition dieses Begriffs besonders ausgewertet werden. Die Definition sollte so umfassend und klar wie möglich sein, und es sollte bei der Definition darauf geachtet werden, dass keine Listen erstellt werden, die so interpretiert werden können, dass möglicherweise betroffene „Innenräume“ ausgenommen sind. Es wird empfohlen, „Innenräume“ (oder „geschlossene Räume“) so zu definieren, dass sie jeden Raum umfassen, der überdacht und von einer oder mehreren Wänden oder Trennflächen umschlossen ist, unabhängig davon, welches Baumaterial für Dach, Wände oder Trennflächen verwendet wurde und unabhängig davon, ob der Bau dauerhaft oder vorübergehend errichtet wurde.

„Arbeitsplatz“

20. Der Begriff „Arbeitsplatz“ sollte weit gefasst und daher definiert werden als jeder Ort, den Menschen während ihrer beruflichen Tätigkeit oder Arbeit nutzen. Arbeit sollte hier nicht nur gegen Entgelt geleistete Arbeit umfassen, sondern auch Freiwilligenarbeit, wenn sie die Eigenschaften einer Tätigkeit aufweist, für die normalerweise ein Entgelt gezahlt wird. Darüber hinaus umfassen „Arbeitsplätze“ nicht nur solche Örtlichkeiten, in denen eine Arbeit geleistet wird, sondern alle daran anschließenden oder damit verbundenen Örtlichkeiten, die üblicherweise bei der Arbeit genutzt werden, so z. B. Flure, Fahrstühle, Treppenhäuser, Eingangshallen,

¹ Es ist möglich, dass Bestandteile von Tabakrauch in der Luft in Mengen vorkommen, die zu gering sind, um gemessen zu werden. Es sollte beachtet werden, dass die Tabakindustrie oder das Hotel- und Gaststättengewerbe versuchen könnten, die Begrenztheit dieser Definition auszunutzen.

angeschlossene Einrichtungen, Cafeterias, Toiletten, Aufenthaltsräume, Kantinen sowie Nebengebäude wie Lagerhäuser und Verschlüge. Fahrzeuge, die während der Arbeit genutzt werden, gelten als Arbeitsplätze und sollten ausdrücklich als solche ausgewiesen werden.

21. Besondere Beachtung sollte solchen Arbeitsplätzen zuteilwerden, die gleichzeitig von Einzelpersonen bewohnt oder belegt werden, wie Strafvollzugsanstalten, psychiatrische Einrichtungen oder Pflegeheime. In diesen Örtlichkeiten sollten Personen, die dort arbeiten, vor einer Belastung durch Tabakrauch geschützt werden.

„Öffentliche Verkehrsmittel“

22. Die Definition von „öffentlichen Verkehrsmitteln“ sollte alle Fahrzeuge einbeziehen, die üblicherweise gegen Vergütung oder zur Erzielung eines wirtschaftlichen Gewinns des Betreibers für jeden zugänglich sind. Dies würde auch Taxis umfassen.

DER GELTUNGSBEREICH WIRKSAMER RECHTSVORSCHRIFTEN

23. In Artikel 8 werden wirksame Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Tabakrauch (1) an Arbeitsplätzen in geschlossenen Räumen, (2) an geschlossenen öffentlichen Orten, (3) in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie (4) „gegebenenfalls“ an „sonstigen öffentlichen Orten“ gefordert.
24. Somit wird eine Verpflichtung zur Bereitstellung eines allgemeinen Schutzes geschaffen, d. h. es muss gewährleistet werden, dass alle geschlossenen öffentlichen Orte, alle Arbeitsplätze in geschlossenen Räumen, alle öffentlichen Verkehrsmittel und möglicherweise sonstige öffentliche Orte (im Freien oder teils im Freien) frei von jeglicher Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft sind. Es sind keine Ausnahmen auf der Grundlage gesundheitlicher oder rechtlicher Argumente zulässig. Falls Ausnahmen auf der Grundlage anderer Argumente in Betracht gezogen werden müssen, sollten diese minimal sein. In Artikel 8 wird darüber hinaus für den Fall, dass eine Vertragspartei nicht in der Lage sein sollte, den allgemeinen Schutz sofort zu erreichen, die ständige Verpflichtung festgeschrieben, so schnell wie möglich alle Ausnahmen zu beseitigen und den Schutz allgemeingültig zu machen. Jede Vertragspartei sollte sich darum bemühen, den allgemeingültigen Schutz innerhalb von fünf Jahren nach dem für sie geltenden Inkrafttreten des WHO-Rahmenübereinkommens bereitzustellen.
25. Es gibt keine Unbedenklichkeitsgrenze bei der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft, und wie bereits zuvor von der Konferenz der Vertragsparteien im Beschluss FCTC/COP1(15) anerkannt wurde, schützen technische Ansätze wie Lüftungssysteme, Luftfilteranlagen und die Einrichtung ausgewiesener Raucherbereiche nicht vor der Belastung durch Tabakrauch.
26. Schutzmaßnahmen sollten für alle Arbeitsplätze in Innenräumen oder in geschlossenen Räumen sowie für Fahrzeuge, die als Arbeitsplatz dienen (z. B. Taxis, Krankenwagen oder Lieferwagen), gelten.
27. Im Rahmenübereinkommen werden Schutzmaßnahmen nicht nur an allen „geschlossenen“ öffentlichen Orten, sondern „gegebenenfalls“ auch an „sonstigen“ öffentlichen Orten (d. h. im Freien oder teils im Freien) gefordert. Bei der Bestimmung dieser öffentlichen Orte im Freien oder teils im Freien, für die gesetzgeberische Maßnahmen angebracht sind, sollten die Vertragsparteien die Erkenntnisse hinsichtlich der möglichen Gesundheitsgefährdungen in verschiedenen

Umgebungen berücksichtigen und sollten in solchen Fällen, in denen die Erkenntnisse belegen, dass eine Gesundheitsgefährdung besteht, so handeln, dass die wirksamsten Maßnahmen zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch ergriffen werden.

28. Die Schärfung des Bewusstseins der Öffentlichkeit und der Meinungsführer für die Risiken der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft mittels kontinuierlicher Informationskampagnen stellt eine der Hauptaufgaben der öffentlichen Behörden und ihrer Partner in der Zivilgesellschaft dar, um so sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit die gesetzgeberischen Maßnahmen versteht und unterstützt. Unternehmen, Hotel- und Gaststättenverbände, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, die Medien, Gesundheitsfachkräfte, Organisationen zur Vertretung der Interessen von Kindern und Jugendlichen, Lehreinrichtungen oder religiöse Einrichtungen, die Forschung und die Öffentlichkeit sind dabei die Hauptakteure. Zu den Sensibilisierungsmaßnahmen sollte die Befragung betroffener Unternehmen und anderer Organisationen und Einrichtungen während der Ausarbeitung der entsprechenden Rechtsvorschriften zählen.
29. In den Hauptbotschaften sollte man sich auf den Schaden konzentrieren, der durch die Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft verursacht wird, auf die Tatsache, dass ein Rauchverbot in geschlossenen Räumen die einzige wissenschaftlich fundierte Lösung zur Gewährleistung eines vollständigen Schutzes vor der Belastung durch Tabakrauch darstellt, auf das Recht aller Arbeitnehmer, durch die Rechtsvorschriften in gleicher Weise geschützt zu werden, sowie schließlich auf die Tatsache, dass es in dieser Hinsicht keinen Verhandlungsspielraum zwischen Vertretern aus Gesundheitswesen und Wirtschaft gibt, da die Erfahrungen in immer mehr Ländern gezeigt haben, dass eine rauchfreie Umgebung beiden zum Vorteil gereicht. Kampagnen zur Aufklärung der Öffentlichkeit sollten auch auf solche Umfelder abzielen, bei denen Rechtsvorschriften nicht durchführbar oder angemessen wären, z. B. auf private Haushalte.
30. Eine groß angelegte Befragung aller Betroffenen ist ebenfalls wesentlich für die Aufklärung und Mobilisierung der Gesellschaft und für die Unterstützung der Rechtsvorschriften nach ihrer Inkraftsetzung. Wenn die Rechtsvorschriften einmal verabschiedet worden sind, sollten im Vorfeld der Durchführung dieser Rechtsvorschriften Aufklärungskampagnen organisiert und Informationen für Geschäftsinhaber und Gebäudeverwalter bereitgestellt werden, in denen die Rechtsvorschriften und die daraus für sie resultierenden Pflichten sowie die Herstellung von Hilfsmitteln, z. B. die Beschilderung, dargelegt werden. Durch diese Maßnahmen wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Durchführung reibungslos verläuft und die Rechtsvorschriften in hohem Maße freiwillig eingehalten werden. Botschaften, die Nichtraucher bestärken und Rauchern für ihre Einhaltung der Rechtsvorschriften danken, werden die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Inkraftsetzung und die reibungslose Durchführung fördern.

DURCHSETZUNG

Einhaltungspflicht

31. Wirksame Rechtsvorschriften sollten sowohl den betroffenen Wirtschaftsunternehmen als auch den einzelnen Rauchern die rechtliche Verantwortung für ihre Einhaltung auferlegen und Sanktionen für Verstöße vorsehen, die für Unternehmen und, soweit möglich, für Raucher gelten sollten. Die Durchsetzung sollte sich in erster Linie auf Wirtschaftsunternehmen konzentrieren. In den Rechtsvorschriften sollte die Verantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen dem Besitzer, Verwalter oder einer anderen für das Gebäude verantwortlichen Person zugeschrieben werden, und die Maßnahmen, die er oder sie ergreifen muss, sollten eindeutig bestimmt werden. Diese sollten Folgendes beinhalten:
- a) die Pflicht, eindeutige Schilder an Eingängen oder anderen geeigneten Stellen anzubringen, die darauf hinweisen, dass Rauchen nicht gestattet ist. Das Format und der Inhalt dieser Schilder sollten von den Gesundheitsbehörden oder anderen Regierungsbehörden festgelegt werden, und es kann eine Telefonnummer oder ein anderes für die Öffentlichkeit nutzbares Verfahren angegeben werden, um Verstöße zu melden, sowie der Name der für das Gebäude zuständigen Person, an die Beschwerden gerichtet werden sollten;
 - b) die Pflicht, alle Aschenbecher aus dem Gebäude zu entfernen;
 - c) die Pflicht, die Einhaltung der Regeln zu überwachen;
 - d) die Pflicht, vertretbare gezielte Schritte zu unternehmen, um Einzelpersonen vom Rauchen im Gebäude abzuhalten. Diese Schritte könnten u. a. darin bestehen, die eigene Dienstleistung einzustellen und die Person zu bitten, nicht zu rauchen oder das Gebäude zu verlassen sowie eine mit der Durchsetzung der Rechtsvorschriften betraute Behörde oder andere Stelle zu kontaktieren.

Strafen

32. In den Rechtsvorschriften sollten Geldbußen oder sonstige Geldstrafen für Verstöße festgelegt werden. Während die Höhe dieser Strafen notwendigerweise die speziellen Verfahrensweisen und Gepflogenheiten eines jeden Landes widerspiegelt, sollten mehrere Grundsätze die Entscheidung leiten. Hauptsächlich gilt es zu beachten, dass die Strafen ausreichend hoch angesetzt werden, um Personen von Verstößen abzuhalten, sonst werden sie von Zuwiderhandelnden nicht zur Kenntnis genommen oder nur als laufende Geschäftskosten angesehen. Zur Verhinderung von Verstößen sollten für Unternehmen höhere Strafen gelten als für einzelne Raucher, die in der Regel über weniger Mittel verfügen. Das Strafmaß sollte bei wiederholten Verstößen erhöht werden und den nationalen Sanktionen bei anderen, vergleichbar schweren Vergehen entsprechen.
33. Zusätzlich zu Geldstrafen können die Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit den im jeweiligen Land üblichen Verfahren und dem entsprechenden Rechtssystem auch Verwaltungssanktionen vorsehen, wie den vorläufigen Entzug der Geschäftserlaubnis. Diese „Sanktionen in letzter Konsequenz“ werden selten eingesetzt, sind aber von großer Bedeutung für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften bei solchen Unternehmen, die sich den Rechtsvorschriften bewusst und wiederholt widersetzen.
34. Strafrechtliche Konsequenzen für Verstöße können gegebenenfalls für die Aufnahme in die entsprechenden Bestimmungen in Erwägung gezogen werden, sofern sie dem rechtlichen und kulturellen Rahmen des Landes entsprechen.

Durchsetzungsinfrastruktur

35. In den Rechtsvorschriften sollten die Behörde oder die Behörden bestimmt werden, die für die Durchsetzung zuständig sind, und es sollte ein System sowohl für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen als auch für die strafrechtliche Verfolgung zuwiderhandelnder Personen enthalten sein.
36. Die Überwachung sollte ein Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Unternehmen umfassen. Es ist nur in wenigen Fällen notwendig, ein neues Kontrollsystem zur Durchsetzung eines Rauchverbots zu schaffen. Stattdessen kann die Einhaltung für gewöhnlich über einen oder mehrere bereits bestehende Mechanismen zur Kontrolle von Einrichtungen und Arbeitsplätzen überprüft werden. Dieses Ziel kann in der Regel über viele verschiedene Wege erreicht werden. In vielen Ländern kann die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften verbunden werden mit Kontrollen vor der Erteilung einer Gewerbeerlaubnis, Gesundheitskontrollen und Untersuchungen der Betriebshygiene, Kontrollen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, Kontrollen des Brandschutzes oder ähnlichen Programmen. Es kann sich als sinnvoll erweisen, verschiedene dieser Informationsquellen gleichzeitig zu nutzen.
37. Sofern möglich, wird der Einsatz von Inspektoren oder Durchsetzungsbeauftragten auf lokaler Ebene empfohlen; dies erhöht wahrscheinlich die zur Durchsetzung verfügbaren Mittel sowie den Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften. Dieser Ansatz erfordert die Einrichtung eines nationalen Koordinierungsmechanismus, um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen.
38. Unabhängig davon, welcher Mechanismus eingesetzt wird, sollte die Überwachung auf einem allgemeinen Plan für die Durchsetzung basieren und ein Verfahren zur geeigneten Ausbildung der Inspektoren beinhalten. Eine wirksame Überwachung kann regelmäßige Kontrollen mit unplanmäßigen, unangekündigten Kontrollen verbinden sowie Besuche umfassen, die als Reaktion auf eine Beschwerde erfolgen. In der ersten Zeit nach der Inkraftsetzung der Rechtsvorschriften können solche Besuche auch eine erzieherische Absicht verfolgen, da die meisten Verstöße aus Unkenntnis erfolgt sein können. Die Rechtsvorschriften sollten die Inspektoren dazu autorisieren, die unter die Rechtsvorschriften fallenden Gebäude zu betreten und Proben sowie Beweise zu sammeln, sofern ihnen diese Befugnisse nicht bereits durch bestehende Rechtsvorschriften eingeräumt werden. Ebenso sollten es die Rechtsvorschriften den Unternehmen verbieten, die Inspektoren bei ihrer Arbeit zu behindern.
39. Die Kosten für eine wirksame Überwachung sind nicht unverhältnismäßig hoch. Es ist nicht erforderlich, eine große Anzahl von Inspektoren einzustellen, da der Bedarf über bestehende Programme und vorhandenes Personal gedeckt werden kann und die Erfahrung gezeigt hat, dass die Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt sich rasch selbst durchsetzen (d. h. in erster Linie durch die Öffentlichkeit durchgesetzt werden). Eventuell sind nur wenige strafrechtliche Verfolgungen notwendig, wenn die Rechtsvorschriften vorsichtig umgesetzt werden und man sich aktiv darum bemüht, die Unternehmen und die Öffentlichkeit aufzuklären.
40. Obwohl diese Programme nicht teuer sind, werden Mittel benötigt, um die Unternehmer aufzuklären, die Inspektoren auszubilden, die Kontrollen zu koordinieren und das Personal für Kontrollen außerhalb der üblichen Arbeitszeiten zu entschädigen. Zu diesem Zweck sollte ein Finanzierungsmechanismus bestimmt werden. Wirksame Überwachungsprogramme nutzen verschiedene

Finanzierungsquellen, darunter zweckgebundene Steuereinnahmen, Gebühren für die Erteilung einer Geschäftsgenehmigung und dazu bestimmte Einnahmen aus Geldbußen, die von zuwiderhandelnden Personen gezahlt werden.

Durchsetzungsstrategien

41. Strategische Ansätze bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften können ihre Einhaltung maximieren, die Durchführung vereinfachen und die Höhe der zur Durchsetzung benötigten Mittel verringern.
42. Besonders die Durchsetzungsmaßnahmen direkt nach der Inkraftsetzung der Rechtsvorschriften sind entscheidend für deren Erfolg und für den Erfolg der zukünftigen Überwachung und Durchsetzung. In vielen Ländern wird eine sanfte Durchsetzung in der Einführungsphase empfohlen, in der Personen, die gegen die Rechtsvorschriften verstoßen, nur verwarnet, aber nicht bestraft werden. Dieser Ansatz sollte in Verbindung mit einer aktiven Kampagne zur Aufklärung von Unternehmen über ihre aus den Rechtsvorschriften resultierenden Verantwortlichkeiten verfolgt werden, und die Unternehmen sollten Verständnis dafür zeigen, dass auf die anfängliche Gnadenfrist oder Einstiegsphase eine strengere Durchsetzung folgen wird.
43. Sobald die aktive Durchsetzung beginnt, wird in vielen Ländern empfohlen, eine Aufsehen erregende Strafverfolgung zu betreiben, um die abschreckende Wirkung zu verstärken. Wenn festgestellt wird, dass sich prominente Personen bewusst über die Rechtsvorschriften hinweggesetzt haben und diese in der Gesellschaft bekannt sind, können die Behörden ihre Entschlossenheit und die Ernsthaftigkeit der Rechtsvorschriften unter Beweis stellen, indem sie mit rigorosen und zügigen Maßnahmen reagieren und dabei die größtmögliche öffentliche Aufmerksamkeit erregen. Dies wird zu einer verstärkten freiwilligen Einhaltung der Rechtsvorschriften führen und die für die Überwachung und die Durchsetzung benötigten Mittel verringern.
44. Obwohl sich Rauchverbote rasch selbst durchsetzen, ist es wesentlich, dass die Behörden darauf vorbereitet sind, zügig und entschieden auf Einzelfälle offener Missachtung zu reagieren. Besonders dann, wenn Rechtsvorschriften gerade erst in Kraft treten, gibt es gelegentlich Zuwiderhandelnde, die öffentlich ihre Missachtung zur Schau stellen. Eine deutliche Reaktion signalisiert in solchen Fällen die Erwartung, dass die Rechtsvorschriften eingehalten werden, und erleichtert künftig diesbezügliche Bemühungen, wohingegen Unentschlossenheit rasch zu einer weiten Verbreitung von Verstößen führen kann.

Mobilisierung und Einbeziehung der Gesellschaft

45. Die Wirksamkeit eines Überwachungs- und Durchsetzungsprogramms wird durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Programm verstärkt. Gewinnt man die Unterstützung der Öffentlichkeit und ermutigt man ihre Mitglieder dazu, die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu beobachten und Verstöße zu melden, so wird die Reichweite der Durchsetzungsorgane erheblich erweitert, und die Durchsetzung wird weniger aufwendig. In vielen Ländern stellen Beschwerden aus der Bevölkerung in der Tat das Hauptmittel zur Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsvorschriften dar. Aus diesem Grund sollten die Rechtsvorschriften für eine rauchfreie Umwelt festlegen, dass Einzelpersonen Beschwerden einreichen dürfen, und sie sollten jede Person oder nichtstaatliche Organisation dazu ermächtigen, tätig zu werden, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Belastung durch

Tabakrauch in der Umgebungsluft zu erzwingen. Im Durchsetzungsprogramm sollte eine kostenlose Telefonhotline für Beschwerden oder ein ähnliches System vorgesehen werden, um die Öffentlichkeit zur Meldung von Verstößen zu ermutigen.

ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG DER MAßNAHMEN

46. Die Überwachung und die Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung der Belastung durch Tabakrauch sind aus verschiedenen Gründen von großer Bedeutung, z. B.:
- a) um die Unterstützung durch die Politik und die Öffentlichkeit für die Verschärfung und Ausweitung der Rechtsvorschriften zu verstärken;
 - b) um Erfolge zu dokumentieren, die zur Information anderer Länder und zur Unterstützung ihrer Bemühungen dienen;
 - c) um die Versuche der Tabakindustrie, die Durchführungsmaßnahmen zu behindern, festzustellen und bekannt zu machen.
47. Das Ausmaß und die Komplexität der Überwachung und Bewertung werden in den verschiedenen Ländern variieren, je nach dem verfügbaren Fachwissen und den vorhandenen Mitteln. Dennoch ist es von Bedeutung, die Ergebnisse der umgesetzten Maßnahmen zu bewerten, besonders im Hinblick auf den Hauptindikator, also die Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft an Arbeitsplätzen und an öffentlichen Orten. Es gibt Kosten sparende Wege, dies zu erreichen, z. B. durch die Verwendung von Daten oder Informationen, die im Rahmen von Routinemaßnahmen wie Kontrollen von Arbeitsplätzen erfasst werden.
48. Es gibt acht wesentliche Prozess- und Ergebnisindikatoren, die berücksichtigt werden sollten². (2)

Prozesse

- a) Wissen, Einstellungen zu und Unterstützung von politischen Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt in der Bevölkerung und eventuell bei bestimmten Gruppen, z. B. Personal im Gaststättengewerbe.
- b) Durchsetzung und Einhaltung der politischen Maßnahmen für eine rauchfreie Umwelt.

Ergebnisse

- a) Verminderung der Belastung der Beschäftigten durch Tabakrauch in der Umgebungsluft an Arbeitsplätzen und an öffentlichen Orten.
- b) Verminderung des Gehalts an Tabakrauch in der Umgebungsluft an Arbeitsplätzen (vor allem im Gaststättengewerbe) und an öffentlichen Orten.
- c) Verminderung der Sterblichkeitsrate und der Morbidität aufgrund der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft.
- d) Verminderung der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft in privaten Haushalten.

² Die „Empfehlungen der WHO zum Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch in der Umgebungsluft“ (Genf, 2007) enthalten Links und Verweise auf in anderen Ländern zu all diesen Indikatoren durchgeführte Überwachungsstudien.

- e) Veränderungen bei der Verbreitung des Rauchens und bei Verhaltensweisen, die mit dem Rauchen in Zusammenhang stehen.
- f) Wirtschaftliche Auswirkungen.