



Grönboken om ett rökfritt Europa

Socialdepartementet

2007-03-15

Dokumentbeteckning

KOM(2007) 27 Slutlig

Mot ett rökfritt Europa: policyalternativ på EU-nivå

Sammanfattning

EU-kommissionen har presenterat en grönbok benämnd Mot ett rökfritt Europa, policyalternativ på europeisk nivå. Kommissionens syfte med grönboken är att inleda en bred samrådsprocess och en öppen offentlig debatt som involverar EU-institutionerna, medlemsstaterna och det civila samhället om det bästa sättet att ta itu med passiv rökning i Europa. Sverige tar EU-kommissionens förfrågan på största allvar och har valt att skicka ut grönboken på bred remiss i det svenska samhället, till såväl aktörer och intressenter på hälsoområdet som företag och näringslivssammanslutningar. Regeringen avser att invänta remissyttrandena innan ståndpunkt presenteras.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

I grönboken presenteras hälsoaspekter av passiv rökning, en analys görs av de ekonomiska konsekvenserna av olika former av regleringar för att uppnå rökfrihet, men också generella sociala hänsynstaganden som kan vara viktiga vid en analys av val av policyalternativ för hur frågan om passiv rökning skall hanteras.

Vidare görs en genomgång av drivkrafter för förändringar av lagstiftning, nuvarande EG-lagstiftning på området, skillnader mellan olika nationell lagstiftningar i Europa, och olika sätt som lagstiftare har använt för att uppnå

fler rökfria miljöer såsom frivilliga överenskommelser, mer omfattande eller lagstiftande metoder.

2006/07:FPM57

Slutligen görs en analys av vilka policyalternativ som skulle kunna användas i EU-samarbetet, från att bibehålla status quo till att genomföra gemenskapslagstiftning. EU-kommissionen säger också att alternativen inte utesluter varandra utan är kompletterande. De olika alternativen har också olika räckvidd.

Policyalternativen är följande:

Policyalternativ 1, bevara status quo.

Detta alternativ innebär att några nya processer inte skulle inrättas, utan att existerande arbete skulle fortsätta att genomföras inom ramen för de olika gemenskapsprogrammen, såsom folkhälsa, forskning och sysselsättning. Utvecklingen av lagstiftningen skulle då genomföras på nationell nivå och inom ramen för WHO:s ramkonvention om tobakskontroll. Befintlig EG-lagstiftning på arbetsmiljöområdet skulle kunna följas upp för att främja rökfria miljöer genom andra metoder än lagstiftning, som informations- och utbildningskampanjer, nätverk m.m. Det pågående arbetet med inomhusmiljöluftens kvalitet inom EU skulle fortsätta som en uppföljning av arbetet inom EUs handlingsplan för miljö och hälsa. Resurser skulle då dras dels från Life, sjunde ramprogrammet för forskning och programmet för folkhälsa. EU-kommissionen bedömer att detta alternativ är det som kan antas vara minst effektivt för att minska den passiva rökningen och sammanhängande skador.

Policyalternativ 2, frivilliga åtgärder

Detta alternativ består i att uppmuntra aktörer att anta gemensamma frivilliga riktlinjer på EU-nivå. Branschinitiativ skulle främjas och företagens sociala ansvar skulle kunna användas som en grund för utveckling på detta område. Ett samråd skulle genomföras genom att inrätta en sk. plattform, ett forum för företrädare för EU-institutionerna, medlemsstaterna och internationella organisationer. Liknande plattformar, fora, har inrättats inom EU-samarbetet för kost och fysisk aktivitet och inom EU-samarbetet för att utveckla en EU-strategi i alkoholfrågor. Kommissionen anför vidare att de europeiska arbetsmarknadsparterna skulle kunna uppmuntras att förhandla fram en självständig överenskommelse om rökning på arbetsplatsen grundad på artikel 138 i EG-fördraget. Kommissionen säger vidare att självreglering kan

vara snabbare och mer flexibelt än traditionell lagstiftning. Samtidigt refererar EU-kommissionen erfarenheterna från bl.a. Storbritannien inklusive Nordirland, Spanien och från staden Paris, där endast en begränsad del av serveringarna hade blivit rökfria genom de frivilliga överenskommelser som hade inrättats där.

Policyalternativ 3, den öppna samordningsmetoden

Detta alternativ innebär att medlemsstaternas insatser för rökfria miljöer samordnas med den s.k. öppna samordningsmetoden. Kommissionen menar att medlemsstaterna då skulle uppmuntras till att göra sina "rökfrihetslagar" mer överensstämmande, utan att de direkt behöver harmoniseras (även om möjligheten till detta finns).

Kommissionen menar att metoden skulle kunna omfatta:

- ömsesidigt utbyte av erfarenheter och bästa praxis för att inrätta en effektiv "rökfrihetspolitik" på nationell, regional och lokal nivå,
- överenskommelse om gemensamma EU-mål och riktlinjer grundade på framgångsrika erfarenheter både i medlemsstaterna och utanför EU,
- överenskommelser om riktlinjer till nationella handlingsplaner för att minska passiv rökning, där målen på kort, medellång och lång sikt skall uppfyllas inom givna tidsramar,
- regelbunden övervakning, utvärdering och granskning, till exempel i form av årliga rapporter från medlemsstaterna.

Kommissionen avslutar presentationen av alternativet med att åtaganden för att nå "rökfrihetsmålen" fortfarande skulle vara frivilliga, och det skulle inte finnas sanktioner mot de länder som inte uppfyller de överenskomna målen.

Policyalternativ 4, rekommendation från kommissionen eller rådet,

Detta alternativ består i att uppmuntra medlemsstaterna att anta lagar om rökfrihet som styrs av övergripande rekommendationer från kommissionen eller rådet om rökfria miljöer. Kommissionen anför att rekommendationerna skulle grundas på artikel 152 i EG-fördraget och innehålla förslag till handlingslinjer. Detta policyalternativ kan, enligt kommissionen, användas enskilt eller som en del av de självreglerande systemen i medlemsstaterna och/ eller branschen.

Rekommendationen skulle inte vara bindande, men den skulle vara ett tydligt ställningstagande från kommissionens eller rådets sida om att åtgärder bör vidtas för att eliminera passiv rökning i Europa. Den skulle föra upp frågan på den politiska agendan med hög prioritet i alla EU-medlemsstater och därmed ge stöd åt medlemsstaternas egna åtgärder.

Alternativets effektivitet skulle, enligt EU-kommissionen, bero av tydligheten i EU-riktlinjerna och på rapporteringskraven. Kommissionen menar att tydliga mål med specifika tidsplaner och indikatorer skulle ha större effekt än mer allmänt hållna rekommendationer. Kommissionen avslutar med att påpeka att detta alternativ erbjuder medlemsstaterna flexibilitet.

Policyalternativ 5, bindande lagstiftning

En gemenskapsåtgärd på detta område skulle kunna omfatta antagandet av en gemensam lagstiftning. Bindande lagstiftning skulle skapa en jämförbar, öppen och kontrollerbar grundnivå av skydd mot risken för att utsättas för miljötobaksrök i alla medlemsstater. En lagstiftningsprocess garanterar, enligt EU-kommissionen, formella samråd och förhandlingar med alla parter, samtidigt som lagstiftningsprocessen är relativt långsam.

EU-kommissionen menar att den rättsliga grunden för lagstiftningen kan fastställas först när man väl har definierat vilket slags instrument som krävs och vilken räckvidd, omfattning, instrumentet skall ha. Resultatet av det offentliga samrådet måste också beaktas vid valet av rättslig grund.

Kommissionen nämner därefter några olika möjligheter, med reservation för resultatet av det offentliga samrådet.

– Revidering av de befintliga direktiven som grundar sig på ramdirektivet om arbetsmiljö 89/391/EG. Detta kunde bl.a. omfatta en utvidgning av direktiv 2004/37/EG om carcinogena och mutagena ämnen, till att också omfatta tobaksrök, och/eller en skärpning av kraven på att arbetstagare skall skyddas från tobaksrök i direktiv 89/654/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa.

– Att utarbeta ett separat direktiv om rökning på arbetsplatser.

– Att ändra direktivet om farliga ämnen, 67/548/EEG, för att klassa miljötabaksrök som ett carcinogent ämne. Därmed skulle miljötabaksrök automatiskt komma att omfattas av direktivet om carcinogena ämnen.

Kommissionen anför att, i de två första alternativen begränsas räckvidden till arbetsmiljöer. De kan tillämpas på alla arbetsplatser eller på vissa kategorier av arbetsplatser och man måste se till att alla arbetstagare som exponeras för farliga halter av miljötabaksrök skyddas på ett adekvat sätt. Kommissionen avslutar med att antagandet av en rättsakt inom fördragets räckvidd inte hindrar gemenskapen från att anta kompletterande, icke-bindande åtgärder som skulle kunna bidra till det övergripande målet att skydda människor mot miljötabaksrök i alla sektorer.

Slutligen ställer EU-kommissionen fyra frågor som man önskar få besvarade:

1. Vilken av de två strategier som föreslås i avsnitt VI skulle vara den mest önskvärda i fråga om rökfrihetsinitiativets räckvidd: ett generellt förbud mot rökning i alla offentliga lokaler och på alla arbetsplatser eller ett förbud där undantag beviljas för utvalda kategorier av lokaler. Ange skälen för ert val.

2. Vilket av de policyalternativ som beskrivs i avsnitt V skulle vara det mest önskvärda och lämpliga för att främja rökfria miljöer? Vilken form av EU-insatser anser ni behövs för att uppnå målen för rökfrihet?

3. Finns det ytterligare kvantitativa eller kvalitativa uppgifter om hälsomässiga, sociala eller ekonomiska effekter av rökfrihetspolitiken som bör tas i beaktande?

4. Har ni några ytterligare kommentarer eller förslag i fråga om grönboken?

1.2 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa

Tobakslagen (1993:581) innehåller de nationella bestämmelserna om i vilka miljöer tobaksrökning är förbjuden.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det har inte bilagts någon konsekvensbedömning om kostnader av de olika policyalternativen till kommissionens grönbok. Det är därmed för tidigt att uttala sig om budgetära konsekvenser. Det kan dock sägas att den senaste förändringen av tobakslagen, avseende införandet av rökfria restauranger och

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige tar EU-kommissionens förfrågan på största allvar och har valt att skicka ut grönboken på bred remiss i det svenska samhället, till såväl aktörer och intressenter på hälsoområdet som företag och näringslivssammanslutningar.

Sverige har sedan tidigare en förhållandevis sträng nationell lagstiftning,. Så sent som den 1 juni 2005 genomfördes lagändringen om rökfria restauranger och serveringsställen. Den nationella tillsynsmyndigheten är Statens folkhälsoinstitut, som i sin återrapportering avseende genomförandet av denna lagändring har visat att efterlevnaden har varit mycket god.

Regeringen avser att invänta remissopinionen innan slutlig beredning av en svensk ståndpunkt kan genomföras. Remisstiden löper ut den 2 april 2007.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Grönboken är ännu inte behandlad i ministerrådet, och alla medlemsstaterna genomför nu ett nationellt beredningsarbete för att kunna besvara EU-kommissionens frågor. Det är därmed för tidigt att kunna ge besked om medlemsstaternas ståndpunkter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det finns inga uppgifter om Europaparlamentets ståndpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har remitterats till en bred krets av remissinstanser. Remissinstanserna har ännu inte avgivit sin syn, remisstiden går ut den 2 april 2007.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen kommer att för svensk räkning inlämna ett yttrande till EU-kommissionen, som skall vara kommissionen till handa senast den 1 maj 2007.

Kommissionen redogör för vilka policyalternativ som finns tillgängliga på EU-nivå. Nedan redogörs för den rättsliga grunden för de alternativ som skulle innebära nya bindande åtgärder. Se under *rubrik 1.1. Innehåll* för en utförlig genomgång av vad de olika policyalternativen innebär.

Policyalternativ 4, rekommendation från kommissionen eller rådet,

Detta alternativ består i att uppmuntra medlemsstaterna att anta lagar om rökfrihet som styrs av övergripande rekommendationer från kommissionen eller rådet om rökfria miljöer. Kommissionen anför att rekommendationerna skulle grundas på artikel 152 i EG-fördraget och innehålla förslag till handlingslinjer. Rekommendationen skulle inte vara bindande, men den skulle vara ett tydligt ställningstagande från kommissionens eller rådets sida om att åtgärder bör vidtas för att eliminera passiv rökning i Europa.

Policyalternativ 5, bindande lagstiftning

En gemenskapsåtgärd på detta område skulle kunna omfatta antagandet av en gemensam lagstiftning. EU-kommissionen menar att den rättsliga grunden för lagstiftningen kan fastställas först när man väl har definierat vilket slags instrument som krävs och vilken räckvidd, omfattning, instrumentet skall ha. Resultatet av det offentliga samrådet måste också beaktas vid valet av rättslig grund.

Kommissionen nämner därefter några olika möjligheter, med reservation för resultatet av det offentliga samrådet.

– Revidering av de befintliga direktiven som grundar sig på ramdirektivet om arbetsmiljö 89/391/EG. Detta kunde bl.a. omfatta en utvidgning av direktiv 2004/37/EG om carcinogena och mutagena ämnen, till att också omfatta tobaksrök, och/eller en skärpning av kraven på att arbetstagare skall skyddas från tobaksrök i direktiv 89/654/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa.

– Att utarbeta ett separat direktiv om rökning på arbetsplatser.

– Att ändra direktivet om farliga ämnen, 67/548/EEG, för att klassa miljötobaksrök som ett carcinogent ämne. Därmed skulle miljötobaksrök automatiskt komma att omfattas av direktivet om carcinogena ämnen.

Kommissionen anför att, i de två första alternativen begränsas räckvidden till arbetsmiljöer. De kan tillämpas på alla arbetsplatser eller på vissa kategorier av arbetsplatser och man måste se till att alla arbetstagare som exponeras för farliga halter av miljötobaksrök skyddas på ett adekvat sätt. Kommissionen avslutar med att antagandet av en rättsakt inom fördragets räckvidd inte hindrar gemenskapen från att anta kompletterande, icke-bindande åtgärder som skulle kunna bidra till det övergripande målet att skydda människor mot miljötobaksrök i alla sektorer.