THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS IN THE EUROPEAN UNION

L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC DANS L'UNION EUROPÉENNE

The labelling of tobacco products in the European Union

Contents

1.	GENERAL PRESENTATION OF THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS	P. 3
2.	HEALTH WARNINGS	P. 4
3.	PRODUCT INFORMATION - THE RIGHT OF THE CONSUMER	P.6
4.	EUROPEAN LEGISLATION ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS	P. 9
5.	COMPARATIVE STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN DIRECTIVE ON THE LABELLING OF CIGARETTE PACKS	P. 11
6.	LABELLING IN AN INTERNATIONAL CONTEXT - THE EXAMPLE OF OTHER COUNTRIES	P. 16
7.	THE POSITION OF THE TOBACCO INDUSTRY	P. 20
8.	PLAIN PACKAGING - THE MOST EFFECTIVE HEALTH WARNING	P. 24
	CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS	P. 25

Introduction

The labelling of tobacco products is a form of health information aimed at attracting the attention of the general public to the dangers of tobacco use for health and to the toxic elements contained in these products. The prime objective of this information is to discourage people from starting or continuing to smoke and to encourage them to reduce their consumption or, at least, to enable them to be informed smokers. The labelling of tobacco products generally includes two types of information: health warnings and an indication of the toxic substances contained in the product. The content and presentation of this information is generally determined by governments or administrative authorities.

Over and above its public information function and its importance as an element of smoking prevention policies, the labelling of tobacco products also demonstrates the level of commitment of governments and administrative authorities to the goals of health organisations fighting for a smoke-free society. It also answers to the moral, and often legal, right of consumers to be fully informed on the content and nature of a product and the dangers inherent in its consumption.

In the European Union, European Directive 89/622 of 1989 sets out precise regulations for the labelling of tobacco products. In force since the 1st January 1992, this Directive improved the standard of labelling in most Member States of the EU. However, despite amendments adopted in 1992, the prescribed measures remain insufficient. The comparative study of the labelling of cigarette packs in the twelve Member States highlights the weaknesses in the present texts. The study reveals, for example, that the visibility and legibility of health warnings in use in the Member States of the EU is severely compromised by both their small size and the practice of manufacturers to use colours which contrast only slightly or not at all with the background colour of the pack or its general design. The example of stricter measures introduced in other countries and the results of studies carried out on the impact and efficacy of labelling make it possible to improve knowledge or understanding of the factors determining the efficacy of labelling and make the shortcomings of the present legislation all the more clear.

These observations lead us to the conclusion that a revision of the legislation in place in the European Union is necessary and should, as a minimum, take account of the following recommendations:

- a minimum of 25% of the two large surfaces of the pack should be reserved for health warnings and at least 50% of the side of the pack should be reserved for product information;

- warnings should be printed at the top of the pack, in black on a white background and be surrounded by a black border;

- the list of warnings provided in the European Directive should be updated regularly as should the national warning lists. The latter should also include a greater number of rotating warnings;

- the indications of product content should be made more complete by including the carbon monoxide content and more detailed by including a brief description of each of the main toxic substances (tar, nicotine and carbon monoxide).

Chapter 1

GENERAL PRESENTATION OF THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS

The first health warnings on cigarette packs appeared in the United States in 1966, two years after the publication of the first Surgeon General's report formally stating the dangers of tobacco use. A law adopted in 1965[1] imposed the printing of the warning " Caution : Cigarette smoking may be hazardous to your health" on all cigarette packs. The idea of including information on the contents of cigarettes also originated in the United States where the Federal Trade Commission recommended, in 1969, the printing of nicotine and tar content on cigarette packs - a recommendation which has still not been legally introduced in this country.

In the European Union, the first measures taken with regard to the labelling of tobacco products date from the seventies. In 1971, the United Kingdom was the first country to provide for the placing of a warning on cigarette packs; A clause in the first voluntary agreement signed with the tobacco industry provided for the printing of the warning " Warning by HM Government : Smoking can damage your health". In 1976, France innovated by adopting a law which, in addition to the obligation to print the warning "Dangerous if abused" on all cigarette packs, obliged manufacturers to indicate the tar and nicotine content as well as the complete contents of the product.

Today, the labelling of tobacco products is recognised as being an important element of smoking prevention policies. In this context, its principal role is to discourage people from starting to smoke and to encourage smokers to give up or to smoke less. Labelling influences smoking behaviour by providing additional information to support the motivation not to smoke or to give up smoking.

Other functions of labelling are to serve as a relay to information campaigns and to demonstrate the commitment of governments to the cause of health organisations. More generally, the labelling of tobacco products answers to the moral, and often legal, right of the consumer to be informed of the content and the dangers of the product he/she is consuming. The labelling of tobacco products is, moreover, generally very well perceived by the general public which is strongly in favour of more information being made available. A study carried out in France in 1993[2] showed that 74% (58% smokers and 80.5% non-smokers) of the persons questioned were either in favour or strongly in favour of more information on the health consequences of smoking being provided on cigarette packs. In Australia, 88% of smokers and ex-smokers believed that cigarette packs should give more health information[3].

The efficacy and impact of labelling are difficult to evaluate precisely but several indicators show that labelling has a role to play in the prevention of smoking. This role could, however, be greatly reinforced. The majority of people are aware of the presence of health warnings and product information which, although they are not always well read and memorised, have a recognised influence of certain target groups - namely young people thinking about starting to smoke and smokers wishing to give up. A study carried out in the European Union, in 1990[4], showed, for example, that 8% of Europeans cited health warnings on cigarette packs and advertisements as one of the factors pushing them to give up.

The role of labelling and its importance in smoking prevention policies is, however, still in constant evolution. One of the factors in this evolution is the progress made in medical research which has made it possible to improve our understanding of the health consequences of tobacco. The first health warnings appeared at a time when the dangers of tobacco use had only just been discovered. They communicated general messages drawing attention to the possible health risks. The extent of the dangers of tobacco use was progressively confirmed and a reinforcement of health warnings was seen. These now make reference to specific health risks and present them as definite. Warnings on passive smoking are, for example, a result of this evolution. Its effects on the health of non-smokers was only clearly established at the end of the 1980s through the simultaneous publication of several reports drafted by important scientific authorities. On the basis of the conclusions of these reports new health warnings drawing attention to the problem of passive smoking were included in legislation. This was, for example, the case in the European Union where the warning "Smoking damages the health of those around you" was included in the list of rotating warnings annexed to the 1989 Directive.

Improvements in the quality of labelling is another important factor in its evolution. That is to say, a better understanding of the communication techniques which should be used for the messages and information printed on the packs. This last point has been the subject of several behavioural studies and opinion polls. This aspect of labelling is further developed in the following chapters of this report which also include an analysis of European legislation in this area. The results of these studies and the analysis of labelling regulations actually in practice show that good labelling is potentially a very effective smoking prevention measure.

1 Federal Cigarette Labeling and Advertising Act, 1965 2 Enquête sur la fiscalité du tabac; Comité National Contre le Tabagisme (CNCT), France, juillet 1993.
3 Health Warnings and Contents Labeling on Tobacco Products; Centre for Behavioural Research in Cancer; Australia, 1992. 4 Commission of the European Communities, Europe against Cancer; Europeans and Cancer Prevention; Review of attitudes and behaviour following European Information Year; February - March 1990; published in December 1990.

Chapter 2

HEALTH WARNINGS

Health warnings are one of the first measures used by governments to inform the public of the dangers of smoking. They are placed on one of the surfaces of the unit packaging of tobacco products and draw the attention of the consumer to the possible consequences of their consumption. In this respect, health warnings reply to the basic right of the consumer to be informed of the dangers of a consumer product. They also represent, in a growing number of countries, an important element of smoking prevention policies. Well conceived warnings, printed clearly on the pack, discourage people from smoking and contribute to the reduction of smoking prevalence. Behavioural studies and opinion polls confirm this opinion but add that the impact of health warnings could be increased by improvements in their quality. The quality of health warnings is based on three main criteria : their visibility, their legibility and their power of persuasion on the general public.

Visibility of warnings

Size

The size of health warnings is one of the principal factors determining their visibility (and their legibility). It is generally accepted that they should cover at least 25% of the front and back surfaces of cigarette packs. The small size of warnings presently in force in the countries of the European Union (a minimum of 4%), and in many other countries in the world, means that warnings can, in many cases, barely be seen and are difficult to read. Moreover, the smaller the warning is, the easier it is for the industry to "submerge" it in the general design of the pack.

A study carried out in the United Kingdom by the Health Education Authority[1] showed that the size of warnings also has important psychological implications. Persons interviewed for this study had, in fact, a tendency to associate the small size of the warnings presently in place in the European Union with a certain duplicity on the part of the government and, even more seriously, with the extent of the risk involved.

Positioning

The two large front and back surfaces of the cigarette pack guarantee, by their size and by the nature of the pack itself (frontal opening, pack generally placed on either the front or back but rarely on its side, etc.), the greatest visibility. Nevertheless, the level of visibility can vary depending on the position of the warning on the pack. Studies on this subject unanimously conclude that warnings should be placed as high as possible on the pack - on the flip top at the front of the pack and at the top or near the top of the back of the pack. Positioning the warnings in this way would moreover avoid them being hidden whilst in the sales presentation counter or being held in the hand and will guarantee that the smoker will see the warning as soon as he/she goes to open the pack.

Colour

Warnings must be printed in colours which contrast with the background colour of the pack and with the colours and design of the brand of cigarettes. It is important that the message catches the eye of the consumer and that it be made clear that it is not part of the communication strategy of the brand.

In practice, it is difficult to impose the use of specific colours. The UK study (HEA, 1990) showed, for example, that red generally evokes danger. However, the use of this colour poses problems in the case of brands whose packs already contain a large amount of red. It is not sufficient, either, to simply rely on an obligation on the manufacturers to ensure a contrast between the warning and the pack. The example of the European Union shows that the tobacco industry has a tendency to interpret this kind of provision in a minimalist way.

Existing studies, therefore, conclude that warnings should be printed in black on a white background, a rule which guarantees the best contrast and offers the greatest protection against attempts to circumvent the law.

Frame

The space reserved for health warnings should be defined by a clearly drawn frame. The warning should be printed in the centre of this "reserved space" and a minimum space between the lettering and the edges of the frame should be foreseen. The frame would serve to make the message stand out better from the general design of the pack and attract attention to the framed message. To place the text too near to the frame would compromise the legibility of the warning.

Pictogrammes

Pictogrammes illustrating the dangers of tobacco use are already in use in Iceland but their use has not received unanimous support on an international level. The UK study shows, for example, that they are not always very well perceived by the general public. The sample to whom the Icelandic pictogrammes were shown complained that they were unclear and found them inappropriate for their culture. It would seem, moreover, that there was a certain tendency to find them comical and, therefore, not to take them seriously. Other countries,

however, have considered following the Icelandic example. Sweden, for example, prepared a project including pictogrammes in 1991. The project was not, in the end, adopted as it would have had to be revised again following the entry of Sweden into the European Union (see Chapter VI).

Legibility of warnings

Legibility and visibility are partially linked: respect of the rules ensuring good visibility of warnings generally also ensures good legibility. It may be, however, that very visible warnings are not easily legible. Certain rules must, therefore, be respected in order to ensure optimal efficacy of labelling.

Health warnings should be printed in bold and the minimum character size should be at least 10 points (character size, in points, is measured as the distance between the top of the a capital letter to the lowest part of a lower-case letter such as a y or a p). The printing of characters in bold ensures that the characters are well separated and stand out from the background. The character size used should be sufficient for the warnings to be read from a distance, in particular by potential buyers before purchase, and to facilitate their being read by persons with poor eyesight.

The warning may be printed on one or several lines but must not contain words cut in two at the end of a line and separated by a hyphen as these are more difficult to read. The space between lines should be sufficient but not too large (single or double spacing depending on the size of the warning and the length of the text).

Persuasive power of warnings

The persuasive power of warnings depends strongly on socio-cultural factors (level of education, scientific knowledge and knowledge of the effects of smoking) which determine how and to what extent the messages are understood and accepted as personally relevant. Health warnings should, therefore, be drafted in language which is accessible to the target groups, propose a message which concerns them directly and give credible information. It follows that the rotation of a complete series of warnings on the various effects of tobacco use will increase the chances of reaching a greater number or people.

Rotation of warnings

A complete series of warnings drawing attention to the different health consequences of tobacco use should appear in rotation on all cigarette packs. In addition to ensuring the communication of more complete information (a greater number of warnings), the rotation of warnings avoids the effects of habituation and makes it possible to reach different target groups.

Several studies have shown that the repetition of a warning does not reinforce its impact but, on the contrary, leads to habituation which implies that the warning is no longer either noticed or read. This phenomenon has, for example, been observed in the United States by the Federal Trade Commission (FTC) which concluded, in 1981, that the health warning placed on cigarette packs was no longer effective because, amongst other things, it had been "seen too much". This habituation effect was also reported in the study carried out in Australia by the Centre for Behavioural Research on Cancer which concluded that the regular renewal of messages helped, in part, to resolve this problem.

The system of rotating warnings makes it possible to adopt a complete list of warnings each drawing attention to a different risk. It also makes it possible to cover other aspects of tobacco use such as the benefits of smoking cessation or the incidence of tobacco related diseases. The variety of warnings means that it is possible to reach the different priority target groups (young people who have not yet started smoking, smokers thinking about giving up, pregnant women, young people who smoke, persons suffering from a smoking related illness). Pregnant women would, for example, be more sensitive to a warning indicating the dangers of smoking for the foetus and smokers thinking of giving up would be encouraged by a warning on the benefits of smoking cessation.

Credibility

It emerges from the analysed studies that simple, precise and unambiguous messages are more credible. For example "Smoking kills" or Smoking causes lung cancer" are preferable to "Smoking may damage your health" and "Smoking causes cancer". The warning should not contain technical terms or terms which are too complicated such as "emphysema" or "stroke" or should provide an explanation of these terms. Difficulty in understanding a warning may severely reduce both its credibility and its impact.

The warnings which are perceived as being the most credible are, in general, those which draw attention to the risk of death, the risk of illness and to the addiction caused by smoking. Credibility is reinforced when the message is felt to apply personally to the reader or which describes a risk which may be felt by the reader to concern them personally. On the other hand, those which refer to statistics, which compare facts which do not seem appropriate (road accidents), which are not sufficiently specific, which are too moralistic or which call on altruism, are regarded as less credible.

Finally, the attribution of the warning to the health authorities or the government or reference to a law tend to reduce the credibility of the warning or, at least, do not reinforce it. It suggests to the reader that it is simply to the opinion of a certain authority and not a universally accepted and proven fact. In any case, the Centre for Behavioural Research on Cancer recommends that when such a reference is given it should appear after the warning and not before.

Sources:
- Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products; Centre for Behavioural Research on Cancer, Australia, 1992.
- Health Warnings on Cigarette and Tobacco Packs : report on research to inform European standardisation; Health Education Authority, UK, 1990.
- Reducing the health consequences of smoking, 25 years of progress; A report of the Surgeon General, United States, 1989.
- Preventing smoking : Evaluating the potential effectiveness of cigarette warnings; J. Malouff, N. Schutte, M. Frohardt, W. Deming, D. Mantelli; The Journal of Psychology, 126(4), 371-383, 1992.

1 Health warnings on cigarette and tobacco packs: report on research to inform European standardisation, Health Education Authority, London, December 1990.

Chapter 3

PRODUCT INFORMATION - THE RIGHT OF THE CONSUMER

The right of the consumer to be fully informed about the products he or she is buying is now widely recognised and accepted. Consumer products are generally subject to strict control and, where necessary, warnings are required averting the consumer of potential dangers. Detailed product information is now also a standard requirement : pharmaceutical products in all European countries, for instance, must include detailed package inserts and foodstuffs are required to be labelled with detailed information about ingredients including additives and preservatives.

Tobacco has so far been extraordinarily protected from this development. Consumers and potential consumers of tobacco products are provided with little or no information about the product.

This Chapter will examine the question of product information with regard to tobacco products, what the consumer should know and how existing regulations could be improved to ensure that the consumer receives adequate information.

Contents of tobacco smoke - what the consumer should know

Tobacco products are inherently faulty in that they cause serious damage to the health of the consumer when used as intended. It is, therefore, clear that every effort must be made to inform the consumer fully on the dangers of this product and its contents.

The combustion of tobacco produces a large number of chemical substances. So far more than 4,000 have been identified including 43 carcinogens and numerous other toxic substances.

Amongst all these substances, those which are the most characteristic of tobacco smoke and which are present in the highest concentrations are tar, nicotine and carbon monoxide. The consumer should, as a minimum, therefore, be informed of the presence of these three substances (including content level) and of their consequences for health. This information could be presented as follows :

Tar :

condensate of tobacco smoke containing many of the toxic and carcinogenic substances present in the smoke. As a particulate substance it can settle in the lungs and airways hindering the proper functioning of the organism and favorising the development of diseases such as lung cancer, bronchitis and emphysema;

Nicotine :

a highly addictive substance present in all tobacco products. It is the consumption of nicotine which makes it difficult for many smokers to give up smoking. It also causes the blood vessels to contract and is probably a contributory cause of cardiac infarction and other circulatory disturbances;

Carbon monoxide (CO) :

a highly toxic gas which impedes the uptake of oxygen in the blood and the transfer of oxygen from the blood to the body tissues.

The choice of these particular substances as indicators of the "risk level" is also justified by the ease with which they can be measured and their importance in the provocation of the particular health problems associated with tobacco use.

The tar content of cigarettes has been closely linked to lung cancer risk, nicotine is linked to addiction and carbon monoxide is closely associated with heart and circulation disorders. These substances are, therefore, widely used as indicators of the "risk level" of a particular cigarette brand. It is still unclear, however, whether the indication of these substances alone is sufficient.

It is thought that the indication of carbon monoxide content may serve as an indication of yields of other toxic gases present in tobacco smoke[1] . If a particular cigarette has high carbon monoxide yields, therefore, it would follow that it also had high yields of other toxic gases.

The same is not necessarily true for tar. Although tar content is widely accepted as an indicator of cancer risk, it has only been specifically linked to lung cancer. Tobacco smoke contains a large number of cancer-causing substances including benzene, hydrazine, benzopyrene, chrysene, nitrosamines and aromatic amines. The level of tobacco specific nitrosamines (TNSA) in various brands of cigarettes was examined in a German study[2] in 1989. This showed that these powerful carcinogens are present in tobacco smoke in very different concentrations and that they are not linked to tar content as could have been expected. This would suggest that information on tar content is not sufficient and that it may be appropriate for the consumer to be informed on the level of certain other cancer-causing substances present in tobacco smoke.

Another concern is that incomplete information may lead consumers to underestimate the dangers of the tobacco products they are using. They may, for instance, mistakenly consider low-tar cigarettes to be relatively "safe" cigarettes. Low-tar cigarettes have, however, been shown to have the same increased risk level for heart disease as high-tar cigarettes[3].

In addition, the incidence of other cancers caused by tobacco use has not been linked to tar content. Consumers of low-tar cigarettes may, therefore, be led into a false sense of security.

The question of additives

In addition to tobacco, tobacco products contain other ingredients added in the process of manufacture. The identity of these ingredients is regarded as confidential information by manufacturers who are extremely reluctant to reveal details of the non-tobacco components. The traditional reason for this secrecy is that cigarette manufacturers do not want their competitors to know the contents of their products. However, another reason for the tobacco companies' reluctance to reveal any more information about their cigarettes' contents is certainly fear that this will lead to further criticism on health grounds.

The use of additives is generally regulated by law either as part of a general food law or a special tobacco regulation. Some countries, for example, make acceptance of a substance conditional upon its being included in the Council of Europe's list of "Flavouring Substances and Natural Sources of Flavouring". Information on the use of additives in these products is, however, still not made available to the consumer and the implications for health of the use of these additives and of certain processes for the expansion of tobacco (to increase "filling power") have not been sufficiently examined.

Consumers, moreover, want more information. A Gallup poll conducted in the United States, in April 1993, revealed that nine out of ten adults (smokers and nonsmokers combined) support a requirement to disclose the additives used in tobacco products.

Improving product information - what should be done

As with health warnings, in order to be effective, product information must be visible, legible and understood by the consumer.

Size and colour

Product information should ideally be presented in black and white and must be printed in sufficiently large characters to be able to be easily read by the consumer. This means that a relatively large area of the pack needs to be reserved for this purpose. In Australia and Canada, the whole side of the pack is now reserved for product information. In this context, the 4% of the side of the pack foreseen in the EU Directive seems derisory. At least 50% of the side of the pack should be reserved for this purpose.

Comprehension

Despite the tobacco industry's insistence that consumers already know all they need to know about the dangers of smoking, Australian studies have shown that many consumers are not aware of the significance of the product information supplied on packs[4] or in advertisements. Appropriate explanatory information on the health significance of product contents should , therefore, also be provided.

Content

It is clear that the consumers and potential consumers of tobacco products should be provided with a maximum of information on their contents and the health significance of these contents. However, given the large number of toxic substances in tobacco smoke it is considered by some to be impractical to list all these substances. A minimum of product information should include indications of tar, nicotine and carbon monoxide content.

It can be argued that the consumer should also receive information on other toxic substances released during combustion and on the additives used in the manufacturing process.

Package Inserts

One argument against listing all toxic components of tobacco smoke, the additives used and their consequences for health is that there is insufficient room on the cigarette pack to include such detailed information.

One possible way of improving the information given to the consumer of tobacco products would be the use of package inserts similar in style to those found in the packages of all pharmaceutical products in the EU.

Information included in package inserts could include :

- details of the contents of the product (additives, chemicals used in the treatment of the tobacco and various other non- tobacco contents);
- the major substances released during combustion (tar, nicotine, carbon monoxide, etc. ;
- a complete list of the health effects of tobacco use including increased health risk resulting from the interaction of tobacco use with other factors (use of contraceptive pill, exposure to asbestos and other chemical products, etc.);
- information on how to quit smoking.

Although package inserts have not yet been introduced in any country, both Canada and New Zealand have taken a first step in this direction by establishing the legal authority to require their inclusion in every cigarette pack. Neither country has yet chosen to make use of this legislative authority but concrete proposals for the introduction of such inserts are presently being examined in Canada.

The advantage of package inserts is that they would make it possible to give more detailed information than it is possible to give on the outside of the pack. Disadvantages would include the tendency of consumers not to read them. It is likely that inserts would have an initial impact but that their influence would wear off with time as consumers become familiar with this device.

Large and visible health warnings and a minimum of product information on the outside of the packet are, therefore, a first priority.

Product claims standardisation

Consumers are faced, nowadays, with a wide variety of terms referring to the strength of cigarettes : Ultralight; Superlight; Low Tar; Mild; Extra Mild; Lights; etc. A system of claims standardisation needs to be developed on the basis of which the use of such terms or "claims" may be authorised. This would help clarify the information being given to the consumer and avoid abuses by the tobacco industry.

A study published in the United States[5], in 1990, showed that, in the absence of claims standardisation regulation, the claims made for tobacco products were often misleading. A number of brands, with tar yields ranging from 1mg to 3mg, claimed to have the lowest tar yield. Barclay cigarettes, raging from 3 to 5mg of

tar, were said to be 99% tar free. The phrases "ultra low tar" and "ultra lights" were used almost exclusively for brands yielding 7mg or less of tar and the terms "low tar" and "lights" were generally used for brands yielding 15mg or less of tar. However, three brands with tar yields of 16-18mg were called "lights" and one "ultra low tar" brand had a tar yield of 10mg, higher than that of some brands labelled as merely "low tar". This study highlighted the need for claims standardisation legislation.

In 1986, the International Agency for Research on Cancer (IARC) proposed a system of classification which defines "low tar" cigarettes as those below 9.9mg and "medium tar" cigarettes as those between 10mg and 14.9mg. Given the new maximum tar levels for cigarettes sold in the European Community, this system now needs to be updated. Common definitions should then be applied in each Member State.

The setting of maximum levels for certain toxic substances

The indication of the level of certain toxic substances contained in tobacco products can also act as an aid to the setting of maximum levels for these substances by governments. Maximum levels for tar have already been introduced in the European Community (Directive 90/239/EEC). It is possible that maximum levels for other toxic substances such as carbon monoxide may also be envisaged in the future. The indication of the content of these products on packs would help move towards this goal.

Sources:
- Health Warning and Contents Labelling on Tobacco Products; Centre for Behavioural Research on Cancer, Australia, 1992.
- Legislative action to combat the world tobacco epidemic; Ruth Roemer, World Health Organisation, Geneva 1993.
- Reducing the Health Consequences of Smoking - 25 Years of Progress; a report of the Surgeon General, U.S., 1989.
- General recommendations (AFS 1983:10) concerning smoking restrictions; National Swedish Board of Occupational Safety and Health and National Swedish Board of Health and Welfare, Sweden, April 1983

1 Fourth Report of the Independent Scientific Committee on Smoking and Health, Department of Health and Social Security, London, 1988.
2Tobacco specific nitrosamines in mainstream smoke of West-German cigarettes - influence of tar and tobacco type, B.Spiegelhalder,S.Fischer and R.Preussmann.
3 Palmer J.R., Rosenberg L. and Shapiro S., "Low-yield" cigarettes and the risk of non-fatal myocardial infarction in women. New England Journal of Medicine, 1989; 320:1569-73.
4Health warnings and contents labelling on tobacco products, Centre for Behavioural Research in Cancer, Australia, 1992.
5R.Davis, P.Healy, S.Hawk, Information on Tar and Nicotine Yields on Cigarette Packages, American Journal of Public Health, Vol. 80, N°5, 1990.

Chapter 4

EUROPEAN LEGISLATION ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS

In the European Union, the labelling of tobacco products is regulated by two Directives adopted in 1989 and 1992 (see full text in Annex 1 and 2) which impose minimum standards on the Member States. This legislation pushed Member States, many of whom had had little or no legislation on labelling, to adopt a system of warnings and product information which is relatively satisfactory from a public health point of view, in particular as concerns the introduction of rotating warnings. They, therefore, represent a positive and important element in the fight against smoking in Europe. However, despite the amendments adopted in 1992, which reinforced in particular the labelling of tobacco products other than cigarettes, the European legislation has several weaknesses and needs to be strengthened.

Measures prescribed by Directive 89/622 of 13 November 1989.

Cigarettes

The general warning "Tobacco seriously damages health" (printed in the official language or languages of the country of final marketing) must be printed on the front surface of the pack.

A specific rotating warning must be placed, in the official language or languages of the country of final marketing, on the back of the pack. The warnings rotate in accordance with a list established by the Member State on the basis of the list of warnings annexed to the Directive (see opposite). The Member States may stipulate that the warnings be combined with the indication of the authority that is their author.

The general warning and the specific warnings must cover at least 4% of each large surface of the pack excluding the indication of the authority which is author of the warnings. This percentage is raised to 6% for countries with two official languages and to 8% for countries with three official languages.

The required warnings on the two largest surfaces of each cigarette pack:
- shall be clear and legible;
- shall be printed in bold letters;
- shall be printed on a contrasting background;
- shall not be printed in a place where they may be damaged when the package is opened;
- shall not be printed on the transparent wrapper or any other external wrapping.

The tar and nicotine yields must be indicated on each cigarette pack. These indications are to be printed on the side of the pack in the official language or languages of the country of final marketing, in clearly legible print on a contrasting background so that at least 4% of the corresponding surface is covered. This percentage shall be raised to 6% for countries with two official languages and to 8% for countries with three official languages.

Tobacco products other than cigarettes

All unit packs must carry, on their most visible surface, in the official language or languages of the country of final marketing, the general warning "Tobacco seriously damages health". Member States may stipulate that the warnings be combined with an indication of the authority that is their author.

This warning must be printed in, or irremovably fixed to, a conspicuous place on a contrasting background in such a way as to be easily visible, clearly legible and indelible. It shall not in any way be hidden, obscured or interrupted by other written or pictorial matter.

Amendments introduced by the Directive 92/41 of 15 May 1992

Cigarettes

The warning "Smoking causes addiction" was added to the list of warnings annexed to the Directive.

Tobacco products other than cigarettes

In addition to the general warning provided for in Directive 89/622, packs of rolling tobacco must also carry, on the other large surface of the pack, a specific warning which should rotate according to a list drawn up by the Member States on the basis of the same annex as for cigarettes.

In addition to the general warning provided for in Directive 89/622, unit packs of cigars, cigarillos, pipe tobacco and other smoking tobacco products must carry, in rotation, one of the following specific warnings:
- Smoking causes cancer;
- Smoking causes fatal diseases;
- Smoking damages the health of those around you;
- Smoking causes heart disease;

In addition to the general warning provided for in Directive 89/622, unit packs of smokeless tobacco products must carry the specific warning "Causes cancer".

These warnings may be combined with the indication of the authority that is their author. They must be printed or irremovably affixed to each pack. Each warning must, in each language used,

cover at least 1% of the total surface of the unit pack. It must, in any event, be easily visible, clearly legible and indelible. The warnings must appear in a conspicuous place on a contrasting background and must not in any way be hidden, obscured or interrupted by other written or pictorial matter.

The application of the European Directives in the Member States

As of 1 January 1992, all tobacco products put on sale in the European Union must respect the measures set out in Directive 89/622.

The amendments to Directive 89/622, adopted in 1992, apply as of 1 January 1994. However, products still existing on this date and which are not in accordance with the Directive may still be put on sale until the 31 December 1994. The 1992 amendments essentially concern the labelling of tobacco products other than cigarettes. The application of Directive 92/41 will, therefore, have little effect on measures presently in place for the labelling of cigarette packs in the EU.

The United Kingdom requires that warnings cover at least 6% of the front and back surfaces of the pack which is 2% more than is required by the Directive and which presents a notable difference as concerns legibility. The tobacco industry challenged this provision in the courts but the European Court of Justice ruled in favour of the British government (see Chapter VII).

Italy decided to impose the placement of two specific warnings on the back of the pack but this provision was annulled by the European Court of Justice (see Chapter VII). The Court considered that the placement of a specific warning on the back of the pack is a standard rather than a minimum requirement.

France has, since 1976, required that tobacco manufacturers indicate the complete contents of the product on the pack. Cigarette packs sold in France, therefore, indicate on the side of the pack, in addition to the tar and nicotine content, the percentage of tobacco, cigarette paper and textural agents contained in each cigarette.

Belgium, Denmark, Germany, Greece, Spain, Ireland, Luxembourg and Portugal respect the minimum standards set by the Directive.

The Netherlands has not yet transposed the European Directive into national law. The minimum standards provided for by the Directive are not respected and only one health warning and the tar and nicotine content appear together on the side of the packet. The Commission of the European Communities has initiated infringement procedures against The Netherlands which should bring them to respect the Directive.

LIST OF HEALTH WARNINGS TO BE CARRIED ON CIGARETTE PACKS AND ON PACKS OF ROLLING TOBACCO *

A. Warnings which must be included on the national lists:

1. Smoking causes cancer.
2. Smoking causes heart disease.

B. Warnings from amongst which Member States may choose:

1. Smoking causes fatal diseases.
2. Smoking kills.
3. Smoking can kill.
4. Smoking when pregnant harms your baby.
5. Protect children : don't make them breathe your smoke.
6. Smoking damages the health of those around you.
7. Stopping smoking reduced the risk of serious disease.
8. Smoking causes cancer, chronic bronchitis and other chest diseases.
9. More than (. . .) people die each year in . . .(name of country) of lung cancer.
10. Every year, . . . people are killed in road accidents in . . . (name of country) - . . . times more die from their addiction to smoking.
11. Every year, addiction to smoking claims more victims than road accidents.
12. Smokers die younger.
13. Don't smoke it you want to stay healthy.
14. Save money : stop smoking.
15. Smoking causes addiction. * *Since 1992*

Chapter 5

COMPARATIVE STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN DIRECTIVE ON THE LABELLING OF CIGARETTE PACKS

The first European Directive on the labelling of tobacco products has been in force in all Member States since the 1 January 1992. In order to evaluate the efficacy of this Directive, it was decided to conduct a comparative study of the labelling of five of the most sold cigarette brands in each country. The results of this study, carried out in Autumn 1993, are revealing and highlight many of the weaknesses of the existing legislation.

The survey covers approximately 60% of the European cigarette market (market shares of each brand are indicated next to each brand name in the table). It reveals that although the European legislation has been implemented in all of the Member States but one (The Netherlands), the majority of the brands looked at in this study (82%) either do not respect the spirit of the law or are actually contravening it.

Warnings

As seen in the preceding chapter, the European labelling Directive states that warnings on cigarette packs must be : clear and visible; printed in bold; and printed on a contrasting background. They must not be printed in a place where they may be damaged when the pack is opened or on the transparent wrapper or any other external wrapping.

The first two of these requirements are vague and difficult to judge objectively which leaves them open to a minimalist interpretation. What, for example, does clear and visible mean ? Does it also mean that the warning should be easily legible or does it merely mean that the warning should be able to be seen. These two criteria are not necessarily the same.

The most vulnerable point of the Directive, and the easiest to comment on, is the requirement that warnings be printed on a contrasting background. In the Oxford English dictionary "contrasting" is defined as "a juxtaposition or comparison showing striking differences".

It is significant that the most frequent choice of colour for the lettering of warnings is gold (68% of the warnings). The use of gold lettering for warnings and product information was considered by the authors of this report to be against the spirit of the EU Directive as it offers only a minimum contrast given that it is a reflective colour. This means that the lettering changes with the light and that at certain angles can hardly be seen at all. The overwhelming preference of tobacco companies for gold lettering is a clear indication of their intention to minimise the impact of the Directive. A number of other colour combinations were also felt to have been chosen deliberately with a view to minimising the visibility of the warning (grey on white, blue on darker blue, etc.)

In certain cases, the choice of colours was felt to so severely undermine the intention of the EU legislation as to be considered to be contravening the Directive. In these cases, the warnings can hardly be distinguished from the overall pack design at even short distances. They cannot, therefore, be said to be clear and visible or to be printed on a contrasting background (see table and illustration).

Product Information

In general, the comments to be made on the indications of tar and nicotine content on the brands examined are similar to those made for the warnings. Only very few of the colour combinations chosen can be said to present a striking difference between the text and the background. In addition to this general comment, certain specific problems were noted for a number of German brands. Three of the most sold brands (West, Peter Stuyvesant and HB) have chosen to print the indications of tar and nicotine content on the fiscal band. Unfortunately, the EU Directive does not provide for the same conditions as for warnings and only stipulates that these indications should be clearly legible and printed on a contrasting background. Therefore, the fact that the fiscal band is both external wrapping and is damaged when the pack is opened is not, in itself, against the provisions of the Directive. However, the manufacturers can nevertheless be said to be contravening the Directive in that the fiscal band (intricately patterned) cannot be said to offer a contrasting background.

Another device adopted in Germany which severely hinders the legibility of product information is the practice of including the tar and nicotine content within a longer sentence. On packs of F6 and Marlboro cigarettes, for example, tar and nicotine content is indicated within the phrase *"Der Rauch einer Zigarette dieser Mark enthalt nach ISO 0, x mg Nikotin und 0 x mg Kondensat (Teer)"*. The reduced size of the characters used and the extra text surrounding the actual content indication make the information very difficult to read.

Indication of authority responsible for warnings

The EU Directive leaves it to the discretion of the Member States as to whether the warnings should be combined with the indication of the authority that is their author. The United Kingdom is, so far, the only country in which warnings appear without mention of the responsible authority. Certain brands, however,

have chosen to cite the EU Directive alongside the warning. In other countries the practice varies. The Ministry of Health or the Health Authorities are cited in four countries (Belgium, Denmark Greece and Spain). In Ireland, the Irish Government is cited as the responsible authority and the EU Health Ministers are cited in Germany and Luxembourg. The remaining Member States (Italy, France, The Netherlands and Portugal) cite the specific national law requiring the warnings.

In most countries the responsible authority is indicated before the warning. In Denmark and Ireland, however, the authority is cited after the warning (according to certain studies, it is preferable that the authority be cited after the warning). In Spain, the responsible authority is actually indicated within the warning in the same size characters so that all warnings start in the same way : "Los Autoridades Sanitarias advierten que . . . ". This is obviously the least desirable situation and clearer indications in this area should be provided for in any amendment to the present EU Directive.

Conclusions

This study is instructive in that it reveals the lack of good will of certain tobacco companies in this area. It also indicates areas in which legislation needs to be reinforced in order to ensure a common standard of warnings across brands. Although certain brands have respected the minimum provisions of the European Directive (Silk Cut, Camel, etc.) the majority have sought to undermine the intention of the Directive through their choice of colours and manipulation of package design.

Any amendments to the present EU Directive must seek to clarify the present provisions and tighten up restrictions so as to ensure full compliance with the law in all areas. In order to do this provisions made should be as precise as possible and not open to interpretation. The actual colours to be used for the warnings and product information should, for example be specified (i.e. black on white).

Dutch cigarette pack

German cigarette pack

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/ Avert.	Tar & Nic./ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avertissement
BELGIE/BELGIQUE[1]							
Marlboro (18%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Belga (16%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Bastos (9%)		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
Barclay (6%)			●	●			Gold on beige/ Doré sur beige
Camel (3%)	●	●					Dark blue on yellow/ Bleu foncé sur jaune
DANMARK[1]							
Prince Filter (34%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Prince Light (19%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Cecil Plain (10%)				●	●		Gold on Green/ Doré sur vert
New Look Filter (8%)	●			●			Black on red/ Noir sur rouge
New Look Light (8%)	●			●			White on gold/ Blanc sur doré
DEUTSCHLAND[1]							
Marlboro (20%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
HB (9%)					●	●	Gold on yellow/ Doré sur jaune
West (6%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
F6 (5%)	●					●	Red on white/ Rouge sur blanc
Peter Stuyvesant (4%)			●			●	Grey on white/ Gris sur blanc
ELLAS[2]							
Marlboro (14%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Karelia Filter (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
N°1 Filter (6%)					●	●	Light grey on white/Gris pale sur blanc
Camel (6%)	●	●					Dark blue on yellow/Bleu foncé sur jaune
Karelia Lights (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/ Avert.	Tar & Nic./ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avertissement
ESPANA[3]							
Ducados (28%)		●			●		Gold on blue/ Doré sur bleu
Fortuna (26%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (12%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Winston (6%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
Celtas (3%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
IRELAND							
Marlboro			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Rothmans			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Major				●	●		Gold on green/ Doré sur vert
Carroll's N°1		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
John Player			●	●			Gold on blue/ Doré sur bleu
ITALY[1]							
MS Filter (28%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (19%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Merit (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
MS Mild (6%)[4]		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
Muratti (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
FRANCE[2]							
Marlboro (16%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Gauloises Plain (11%)	●	●					Black on blue/ Noir sur bleu
Camel (5%)	●	●					Blue on yellow/ Bleu sur jaune
Gitanes (5%)			●	●			Light blue on dark blue/ Bleu clair sur bleu foncé
Peter Stuyvesant (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/	Tar & Nic./	Warning/	Tar & Nic:/	Warning/	Tar & Nic:/	Warning/
LUXEMBOURG							
Belga			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Ducal		●	●				Orange on white and red/ Orange sur blanc et rouge
Marlboro			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Maryland					●	●	Gold on rust/ Doré sur rouge-brun
Lucky Strike	●	●					Green gold on white/Vert doré sur blanc
NETHERLANDS[1]							
Marlboro (21%)					●	●	Gold on white/ Doré sur blanc
Camel (15%)					●	●	Dark blue on yellow/ Bleu foncé sur jaune
Caballero (13%)					●	●	Red on orange/ Rouge sur orange
Peter Stuyvesant (9%)					●	●	Green on white/ Vert sur blanc
Barclay (6%)					●	●	Gold on beige/ Doré sur beige
PORTUGAL[1]							
SG Gigante (28%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
SG Filtro (28%)					●	●	Gold on blue/ Doré sur bleu
SG Ventil (16%)	●	●					Dark blue on grey/ Bleu foncé sur gris
SG Lights (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
UK[1]							
Benson & Hedges (18%)	●	●					Black on gold/ Noir sur doré
John Player Superkings (12%)			●	●			Grey on black/ Gris sur noir
Silk Cut (10%)	●	●					Purple on white/ Pourpre sur blanc
Berkeley Superkings (9.5%)			●	●			Gold on red/ Doré sur rouge
Regal King Size (9%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

1 Maxwell Report / 2 Tobacco Journal International / 3 Tobacco International

LABELLING IN AN INTERNATIONAL CONTEXT - THE EXAMPLE OF OTHER COUNTRIES

Only a relatively small number of countries require health warnings on tobacco products. In 1991, 77 countries worldwide imposed the placement of health warnings on cigarette packs. The majority of these (48), however, only required the placement of a general warning that smoking is dangerous for health - a warning so traditional and familiar that it appears as a cliché and hardly attracts the attention of the smoker at all.

On the other hand, certain countries have attempted to increase the efficacy of labelling through measures which later served as a model for other countries. Iceland, Sweden, Canada and Australia are forerunners in this area.

Iceland

Since 1985, Iceland has been using pictogrammes to increase the efficacy of its warnings. The introduction of pictogrammes was an important innovation which, to this day, remains limited to Iceland. The law is based on the following concepts and objectives:

- improve communication with a population of around 70,000 smokers;
- use clear, concise and simple messages;
- use different messages and change them frequently;
- use coloured warnings of a considerable size which covers a quarter of the back and front surfaces of the pack;
- avoid fear-based propaganda.

A different colour and pictogramme are associated with each warning. During the drafting of the texts of the warnings, the graphic designers proposed the use of illustrations to reinforce the messages. Experience from the preceding warnings had shown that, after a certain time smokers no longer read them. It was hoped that the use of an illustration in connection with a text reminds the consumer of the link between a particular message and an illustration.

The warnings are not particularly strong, apart from one, accompanied by a person drawn in black, which reads "Hundreds of Icelanders die each year as a result of smoking".

The cost of the warnings is paid by the tobacco manufacturers who may not place them on the transparent wrapper or any other means of external wrapping. Any person contravening this law may be fined or, in the case of serious and repeated violations, may be sent to prison. The law also applies to imported cigarettes which may be returned to their country of origin if not conform.

Health warnings
on tobacco packages in Iceland according to regulation no. 499/1984

1. Smoking during pregnancy endanger the health of mother and child.

2. Smoking may damage your arteries and cause heart attack.

3. Protect children from tobacco smoke.

DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH

4. If you stop smoking you improve your health and increase your life expectancy.

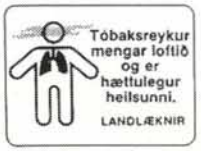
DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH

5. Smoking is a health problem you can help to solve.

DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH

6. Hundreds of Icelanders die each year due to smoking.

DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH



7. Tobacco smoke pollutes the air and is a health hazard.

DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH

8. Snuff and chewing-tobacco may damage the mucous membranes.

DIRECTOR GENERAL OF PUBLIC HEALTH

Sweden

In 1977, Sweden initiated a system of rotating warnings. The Swedish Tobacco Law set in place a system requiring the placement of a framed health warning on all tobacco products. Sixteen warnings were provided for, of which thirteen were specifically for cigarette packs. Moreover, the law stated that the text of the warnings should be renewed every two or three years. Since the introduction of this system, the warnings have already been changed three times - in 1979, 1981 and 1985.

In January 1991, the National Bureau for Health and Welfare decided to introduce important changes to the health warnings for tobacco products. Sixteen new texts were prepared and their size was to be increased (the frame reserved for the text should measure 5cm across and 6cm high). Moreover, following the Icelandic example, each text should be illustrated by a pictogramme. Four tobacco companies lodged a complaint against the proposed legislation claiming that it violated freedom of speech and trademark rights and stressing that the new warnings were not conform with the warnings foreseen by the EU Directive 89/622. The National Bureau for Health and Welfare rejected these arguments but, on 19 December 1991, the Swedish cabinet decided against the new warnings on the sole basis that they were not conform to the EU Directive.

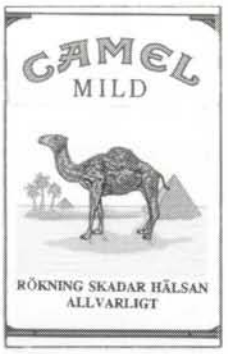
It is clearly regrettable that a European Directive, based on the principle of ensuring " a high level of protection for health", should result in certain countries being unable to adopt stricter and more complete measures for the labelling of tobacco products.

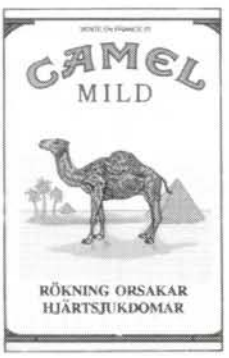
Sweden

Health Warnings in accordance with the European Community Directive

(to be introduced from 1993)

The EC directive prescribes texts on both sides of the package





Health Warnings Never Introduced

© *Paul Nordgren*

Sweden

Health Warnings according to the current Tobacco Labelling Act
(introduced in 1977)

© *Paul Nordgren*

Australia

Health Warnings to be introduced in 1994

Australia

The labelling of tobacco products in Australia has been regulated by law since 1986 (Health - Tobacco Warning Labels - Regulations). In April 1992, the Ministerial Council on Drug Strategy unanimously a series of measures aimed at strengthening the existing legislation on the labelling of tobacco products. The Council proposed a new system of warnings which introduced 12 explicit messages to be printed, in rotation, on the top of the front surface of each pack. These warnings were to cover 25% of the front surface of the pack whilst the whole back of the pack would be used for the communication of more detailed health information and a national QUIT telephone number. The new system also provided for one whole side of the pack to be given over to product information (tar, nicotine and carbon monoxide content).

However, following considerable pressure from the tobacco industry and reluctance on the part of certain States, the initial proposal was finally watered down slightly by the Ministerial Council in July 1993. The new legislation finally adopted is, however, still one of the strictest in the world.

As of April 1994, the upper part of the front of each cigarette pack must carry a rotating warning covering at least 25% of the surface, printed in black on a white background. One third of the back of the pack (instead of the whole of the back) will carry detailed health information and the national QUIT telephone number. The list of warnings was reduced from twelve to six as follows :

- Smoking is addictive;
- Smoking kills;
- Smoking causes heart disease;
- Smoking harms your baby;
- Your smoking can harm others;
- Smoking causes lung cancer.

As in the original proposal, the whole of one side of the pack is given over to product information.

Canada

Since July 1993, Canada has the strictest legislation on labelling in the world (along with Australia). The adoption of this legislation was not easy and health organisation in Canada were faced with one of the fiercest opposition campaigns ever conducted by the tobacco industry. The result of all this was that, even if the health organisations did not achieve all that they had set out to (for example, the inclusion in packs of package inserts giving more detailed health information) the legislation adopted is a model for all other countries.

The Canadian text currently requires the first warning on passive smoking which explicitly acknowledges the causal link between environmental tobacco smoke and the development of diseases in non-smokers (" Tobacco smoke causes fatal lung disease in non-smokers"). Another innovation is that the texts are drafted in such a way as to place the responsibility for the disease or risk on the product (Cigarettes cause cancer") rather than on the smoker ("Smoking causes cancer"). The Canadian health organisations hope, by doing this, to reinforce the idea that it is not the smoker that is to blame for his conduct but the product which is inherently faulty.

As of 11 August 1994, all cigarette packs must carry one of the following warnings, in French on one side and in English on the other, on the two largest surfaces of the pack :

- Cigarettes are addictive;
- Tobacco smoke can harm your children;
- Cigarettes cause fatal lung disease;
- Cigarettes cause cancer;
- Cigarettes cause strokes and heart disease;
- Smoking during pregnancy can harm your baby;
- Smoking can kill you;
- Tobacco smoke causes fatal lung disease in non-smokers.

These warnings must be placed on the top of the two largest surfaces of the pack and must cover 25% of the surface. However, each warning must also be framed by a border of 3 or 4mm which brings the total area covered to 30% or 35%. The warnings are printed on black on a white background half the time and on white on a black background (with a white border) the other half of the time. If the white border is on a white pack, a black line of 1mm must separate the two parts of the pack.

The words "toxic substances must be printed on the side of the pack and the levels of nicotine, tar and carbon monoxide must be indicated. This information must be printed in black on a white background.

Sources:
- Legislative action to combat the World Tobacco Epidemic; Ruth Roemer; World Health Organisation, Geneva, 1993.
- Innovation in Iceland : graphic health warnings on tobacco products; Thornstein Blondal, Gudjon Magnusson; New York State Journal of Medicine, July 1985.

Canada

Chapter 7

THE POSITION OF THE TOBACCO INDUSTRY

The tobacco industry has been consistently reluctant to accept improvements in the information given to the consumer on the dangers of tobacco use and the contents of tobacco products. Although tobacco companies have, in certain cases, been willing to accept weak health warnings as part of voluntary agreements, they generally seek to minimise the effect of such warnings by continuing to publicly deny the proven links between smoking and disease and, in many cases, by promoting images of tobacco use which undermine the health message. Experience has also shown that they are likely to find and exploit any loopholes found in existing legislation in order to minimise its impact (see Chapter V). It should also be recognised that it is in the industry's interest to accept some health warnings as these may offer a certain degree of protection from product liability claims.

This chapter will look at the arguments used by the tobacco industry on various occasions to counter measures to improve the information given to the consumer, tactics adopted to undermine the implementation of such measures and the question of the influence of health warnings on product liability.

Arguments used by the tobacco industry against improved labelling of tobacco products

The tobacco industry has lobbied (and is still lobbying) fiercely against measures to improve the labelling of tobacco products in a number of countries. The industry has voiced its strong opposition to labelling regulations introduced in Canada and Australia and, despite the moderate nature of the European labelling Directives, an industry submission, addressed to the president of the Council of Ministers, unequivocally opposed the European Commission's labelling proposals.

Various arguments have been used to support the industry position. The most common of these are :

Health warnings infringe on company trade mark rights

Tobacco companies protest that the printing of warnings on packs detracts from the brand image of the product. This is particularly true for warnings in black and white as this no longer allows tobacco companies to "camouflage" warnings in the overall design of the pack.

Tobacco companies invest extremely large sums of money to create attractive brand images for their products. The pack is a vital element in the delivery of these images to the consumer (see Chapter VIII) and it is, therefore, not surprising that tobacco companies are keen to protect their investment.

Given the health risks associated with the product, however, this argument is unacceptable. Priority must clearly be given to the rights of the consumer. From a trade practices point of view, it is clearly unacceptable that an inherently dangerous product be marketed without adequate information being given to the consumer on the dangers of the product. The communication of this information is clearly the responsibility of the manufacturer and must be presented on the product itself so as to ensure that all consumers receive a minimum of information. The importance of the health risk is such that the warning must be presented in such a way as to have a maximum impact on the consumer.

Health warnings infringe on the right to freedom of expression

Some tobacco companies have argued that the obligation to print health warnings on packs which belong to them is an infringement of their right to freedom of speech. They claim that this basic right applies not only to the freedom of persons to say what they want to say but also to the protection of persons from the obligation to say what they do not wish to say.

There are two arguments which can be used to counter this objection. The first is that in the absence of clear warnings to the consumer on the potential damage to their health, the tobacco company must be considered fully liable for any damages caused to the consumer as a direct result of using their products. Secondly, the right to freedom of expression is subject to certain conditions. Article 10 of the European Convention of Human Rights clearly states that "1. Everyone has the right to freedom of expression (...)" and that "2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, (...) for the protection of health (...)".

The state (or the EU) has no business legislating in this area

The European tobacco industry, faced with the EU labelling proposals, argued that the proposed measures were an unnecessary interference by European law makers in an area best left to national law or to voluntary agreements between the respective national authority and industry. This argument was clearly aimed at postponing the introduction of legislation in this area rather than being based on a question of principle. When

faced with similar proposals from national governments, the industry has reacted in the same way claiming that governments have no business legislating in this area but should instead rely on voluntary agreements with the industry.

The argument against legislation in this area is that it is symptomatic of a "nanny state" which seeks to rule the lives of its citizens "for their own good" but which thereby leaves them no free choice. It is ironic that the tobacco industry presents itself, in this context, as defending the consumer. It is, in fact, precisely in the interests of the consumer that strong labelling legislation is necessary. Moreover, surveys have shown that consumers are generally in favour of improved product information - essential in enabling them to make informed decisions.

Consumers already know about the dangers of smoking

Thanks to wide-spread public information campaigns, it is true that most people (in developed countries) are now aware that tobacco is bad for your health and that it is a cause of lung cancer and several other serious diseases.

This fact, however, in no way reduces the need for clear and salient health warnings. Apart from the fact that pack warnings must be considered a minimum legal obligation for such a dangerous product, the placement of health warnings on the product packaging itself is the only means of ensuring that every consumer is informed of the dangers of the product.

Moreover, the extent of the health risk is commonly underestimated (Borland & Naccarella, 1991).

In addition, it has been demonstrated that, notwithstanding the influence of compelling factors such as addiction and social pressure, people tend to act rationally on the basis of information that is available and salient to them (Fishbein and Azjen, 1975)[1]. To present information to the individual at the time the act of smoking is being contemplated maximises its availability and salience. This increases the probability that a rational appraisal of that information will influence behaviour.

Health warnings have no effect on consumer awareness

A number of studies have shown that recall of health warnings on standard tobacco packs tends to be poor (Hill, 1988; Wilson et al, 1988; Beede et al, 1992). As seen in the Chapter II, however, pack warnings are potentially a very powerful health information tool as they reach all smokers, are continually being seen and are being seen at precisely the time when smoking is being contemplated. The fact that they have been shown to be only moderately effective in certain studies indicates that improvements in the presentation and content of warnings are necessary in order for them to be fully effective.

Health warnings must be attributed to the relevant authority

The tobacco industry has consistently protested that health warnings should be attributed to the authority advocating their use. This is because tobacco companies do not want to be seen to be agreeing with the claims made about the dangers of tobacco use. As no tobacco company has formally recognised the extent of the dangers of tobacco use, this leaves them free to continue to undermine the health messages being given to the public by calling into question their scientific validity.

Health warnings are unproven and untrue

The tobacco industry often maintains that it opposes health warnings because the health risks of tobacco use have not yet been scientifically proven and that it is, therefore, being obliged to make statements which are untrue.

The negative health effects of tobacco use are now beyond doubt and the industry's insistence that they are still unproven must be seen purely in the light of its determination to defend its economic interests. It would seem appropriate, however, that, as long as the industry continues to refuse to endorse health warnings on tobacco products, it should also be refused the right to use health warnings as a defense in product liability claims.

Rotating warnings have not been proved necessary and merely complicate distribution and increase costs

The industry protests that rotating warnings are extremely costly and technically difficult to implement. This is no doubt true but in no way relieves the industry of its obligation to the consumer.

Rotating warnings make it possible to inform the consumer more widely on the various health effects of tobacco use. Given the wide range of negative health effects that tobacco use has on the health, one warning is simply not sufficient.

Moreover, studies have shown that over-exposure to warnings (habituation) may lead to a reduction in their effectiveness (Catania, 1984; Skilbeck, Tulip & Ley, 1977). Rotating warnings offer the opportunity to ensure that the consumer has more extensive information on the health effects of tobacco use and to minimise the effects of habituation.

Tactics adopted by the industry to undermine the implementation of labelling regulations

Court cases in the EU

Following the introduction of the EU Directive on the labelling of tobacco products, a number of tobacco companies decided to challenge the interpretation of this Directive in national law. Two cases were brought before the European Court of Justice and one case was brought before the German Constitutional High Court. It is clear from these cases that regulatory authorities need to prescribe the exact form and presentation of warnings rather than provide guidelines which effectively become maximum standards rather than prescriptive minima as intended.

C-11/92: R v. Secretary of State for Health, ex parte Gallagher, Imperial Tobacco and Rothmans International Tobacco (UK)

Under the terms of the EU Directive, all cigarette packets for sale in the Community must carry health warnings which cover at least 4% of the surface of the pack. In implementing the Directive, however, the UK imposed a minimum size for health warnings of 6% of the pack surface. Cigarettes imported from other Member States would, however, be deemed to comply with UK law if health warnings comply with the requirements adopted by the exporting country.

This decision was challenged by three UK based tobacco companies, Gallagher,

Imperial Tobacco and Rothmans International, who brought their complaint to the European Court of Justice. The Court stated that as the Directive set down a **minimum** surface area, Member States could be allowed to increase the specified surface area at their own discretion.

The Court accepted that its decision might lead to less favourable treatment for national products compared with imports, but it ruled that this was an unfortunate consequence of setting out only minimum requirements on the size of health warnings in the Directive.

C-222/91 : Ministero delle Finanze and Ministero dell Sanità v. Philip Morris (Belgium) and Others

When implementing the EU Directive, the Italian authorities decided to impose the placing of two specific health warnings on the back of the pack in addition to the general health warning on the front of the pack. They also required that warnings on other tobacco products cover at least 4% of the pack surface as compared to the 1% specified in the Directive.

The Court ruled that there was no discretion under the Directive to require more than one health warning. It also decided that, as far as other tobacco products were concerned, the Directive set out different conditions than those for cigarettes and that there was no discretion for Member States to impose more stringent requirements for warnings on other tobacco products.

Case brought to the German Constitutional High Court by Reemstma and others

Still pending is a lawsuit brought by Reemstma and other manufacturers to the German Constitutional High Court. They are arguing that the obligation to print health warnings on their packs is an infringement upon the constitutionally guaranteed freedom of speech. They, moreover, maintain that the imposed warnings are scientifically unproven and untrue. The case is still before the Court.

Legal challenge in Canada

When the Canadian federal government announced, on 22 July 1993, their intention to introduce new, much stronger, health warnings on all tobacco products by August 1994 , the tobacco industry reacted by filing an application in the Supreme Court of Canada for an injunction striking down the new regulations.

This move followed other court cases in which the industry challenged the constitutionality of the Tobacco Products Control Act under which these regulations were being introduced in the Quebec Superior Court in Montreal and the Federal court in Ontario.

This is essentially a delaying tactic. The industry have little or no chance of winning their case but this move will mean another long and expensive fight on the part of the Justice and Health Department lawyers and health advocates and the industry is arguing that the government is obliged to take no action on this question until all avenues of appeal are exhausted. This could obviously take years - precisely what the industry is hoping for.

Capitalising on the political context in Sweden

In January 1991, the National Board of Health and Welfare in Sweden approved a new set of strengthened warnings with pictures contained in an enlarged "text box". Four tobacco companies filed complaints against the new warnings, alleging violation of freedom of the press and of trade mark protection laws and pointing out that the new texts were not in accord with the warnings contained in the European Community Directive on labelling adopted in November 1989.

The National Board of Health and Welfare rejected these arguments but on 19 December 1991 the Swedish cabinet decided to nullify the new warnings due to incompatibility with the EU labelling Directive. The tobacco industry immediately claimed that it had won a significant victory and that its arguments had been upheld.

The Cabinet did not, however, criticize the decision of the National Board of Health and Welfare in any way, nor did it comment on the industry's arguments concerning freedom of the press and trade mark law. The decision was, therefore, clearly a political move which should be seen in the context of Sweden's application for full membership of the European Union and not as a policy decision on the issue of labelling of tobacco products.

Economic pressure in Iceland

When Iceland introduced its new pictorial health warning system in 1985, foreign tobacco companies threatened to end all cigarette exports to this country. The Icelandic tobacco market is very small so the tobacco industry could afford to make this kind of threat. It was also undoubtedly aimed at discouraging other, larger countries from following Iceland's example. The Philip Morris company carried out this threat and withdrew its cigarettes from the Icelandic market where they are now sold in duty-free shops only.

Public opposition campaign in Australia

When the tobacco industry in Australia learnt of the Federal government's plans to introduce new, much stricter regulation of the labelling of tobacco products, they reacted angrily. Philip Morris initiated a court case against the regulations claiming that they were misleading and deceptive under the Trade Practices Act. The case was subsequently withdrawn by Philip Morris who nevertheless continued to lobby hard against the proposed labelling improvements. They also launched a public campaign against the regulations by issuing a public announcement accusing the government of "going too far". The announcement, published in a number of national daily newspapers, claimed that 98% of consumers were already aware of the health warnings on tobacco products and that the new regulations would infringe manufacturers trade mark rights.

Influence of health warnings on product liability[2]

The principle of "informed consent" between the consumer and the manufacturer is a critical one in business practice. The legal and philosophical concept of informed consent means that someone is fully appraised of the risks inherent in an activity. Courts that have looked at this obligation on manufacturers (in non-tobacco cases) have said that the warnings must be communicated clearly and understandably in a manner calculated to inform the user of the nature of the risks and the extent of the danger in terms commensurate with the gravity of the potential hazard, and should not be

neutralized or negated by collateral efforts on the part of the manufacturer.

Clearly a condition of informed consent has not yet been reached for tobacco products. Whilst the tobacco industry has accepted (or been forced to accept) the placement of health warnings on its products, it continues to sow doubt on the extent of the risks and has never publicly acknowledged evidence of the health risks of tobacco use. In addition, public perception of the dangers of tobacco use is very effectively compromised by the promotion of tobacco products.

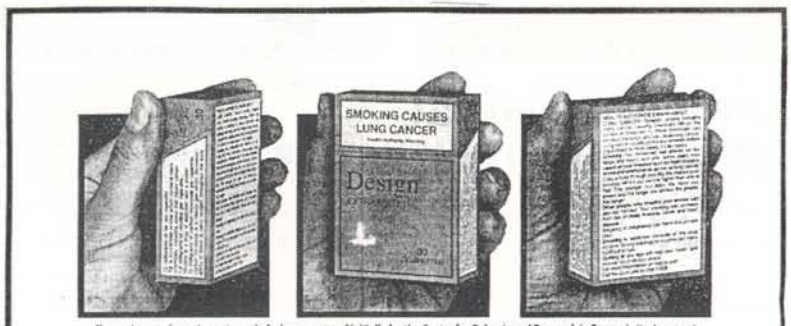
Moreover, in order for a condition of informed consent to be reached with regard to tobacco products consumers would have to be informed of all the various diseases and health problems caused by tobacco use (cancer, cardio-vascular disease, strokes, peripheral vascular diseases, respiratory diseases, etc.), the level of risk, the prognosis should a disease develop and the effect of smoking cessation on health. This information should be communicated to the consumer in a clear and understandable manner.

The existence of health warnings has, however, allowed tobacco companies, in certain cases, to defend themselves from product liability claims by placing the responsibility for the damage caused on the consumer rather than on the product. The argument is that as consumers have been warned of the health risks (however superficially) the industry cannot be held responsible for any damages caused.

Product liability with regard to tobacco products is, however, still in its early days and may well develop further in the coming years. The most famous product liability claim against the tobacco industry is the Cipollone case in the United States. In this case, as in many others, the tobacco industry's principle line of defense was the existence of the warning "smoking may be hazardous to your health" introduced by the Federal Cigarette Labeling and Advertising Act of 1965. The industry maintained that smokers knew the dangers of cigarettes and that, therefore, a legally effective consent to any risks assumed by the smoker was agreed.

Although the case does not set any legal precedents outside the US, (it was eventually dropped in 1992), it is interesting to note that, Mrs. Cipollone's husband was awarded $400,000 in damages and, in June 1992, the Supreme Court ruled that Federal Law requiring cigarette warning labels does not absolutely shield manufacturers from being sued. Moreover, in a separate case, in May 1993, the circuit court of Washington County Mississippi ruled that "cigarettes are, as a matter of law, defective, and unreasonably dangerous for human consumption. Cigarettes are defective because when used as intended they cause cancer, emphysema, heart disease and other illnesses". The court also set the appropriate standard in tobacco liability cases as " absolute liability".

It remains to be seen how the issue of product liability will develop in Europe. However, a provision in the law should be foreseen stipulating that the required warnings are a minimum, rather than maximum standard and do not free tobacco companies from obligations to ensure a condition of informed consent for consumers nor does it exempt them from possible product liability claims.



These pictures show cigarette pack designs proposed initially by the Centre for Behavioural Research in Cancer in its document "Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products".

WARNING: IT'S GOING TOO FAR.

Pictured above are the proposed cigarette pack designs, being pushed by governments.

Whater happened to the right of the manufacturer to decide how to package its own products?

95% of smokers are already aware of the health warnings wich are now printed on packets.

So, in order to appease a very vocal minority, our Governements are telling the tobacco industry what to do! Again.

While Governments quietly benefit from the sale of tobacco to the tune of $2.4 billion** per year in taxes.

If the Governments think we're going down without a fight, we,ve got news for them.

This is just the beginning.

PHILIP MORRIS

Announcement published by Philip Morris in Australia

1 Health warnings and contents labelling on tobacco products, Centre for Behavioural Research in Cancer, Victoria, Australia, 1992.
2 With thanks to David Sweanor of the Non-smokers' Rights Association, Ottawa, Canada.

Chapter 8

PLAIN PACKAGING - THE MOST EFFECTIVE HEALTH WARNING

It has long been recognised that product packaging performs an important promotional function. Tobacco companies invest important sums of money each year on creating brand images which will appeal to specific target groups and it is these expensively nurtured images that differentiate the various brands far more than any real differences between the cigarettes themselves. The cigarette pack is an essential element in this strategy as it is the means by which the smoker appropriates the brand image for him/herself.

The attractiveness of the packs themselves and the power of the images they convey detract attention away from the real nature of the product and undermine health warning messages. For this reason health advocates from around the world have been calling for the introduction of "plain packs" for cigarettes.

The idea of a "plain pack" for cigarettes was taken from the concept of generic products. The recommendation is that Governments should extend regulations on the labelling of tobacco products to include standardisation of the colour, design and wording of the entire exterior of the pack.

Typically this would mean that all brands of cigarettes would be sold in standard plain packs (with, for example, either a white or beige background) on which only the brand name, in a uniform typeface, health warnings and product information would appear.

Plain packs would make health warnings more visible as manufacturers would no longer be able to use design and colour schemes to detract from the warning. A survey carried out in New Zealand in 1992[1] demonstrated that by controlling the packaging design and removing stimuli which compete for attention, an increase in awareness and recall can be attained. The survey, carried out amongst 568 adolescent children, concluded that although most adolescents are aware of the existence of health warning on cigarette packs, limited attention is directed to them compared with information on the brand of cigarettes. When presented with plain packs, however, ability to recall health warnings was significantly improved.

It is also likely that plain packaging would make the product less appealing, especially to adolescents. Another study carried out in New Zealand, by the same researchers, in 1991[2] found that plain packaging reduced interest in smoking. The survey carried out amongst 550 children (aged about 13 years) revealed that plain packs with minimum information in black printing were considered "dull and boring" and curiosity about smoking was reduced.

Moreover, it is probable that such a policy would receive wide public support, even amongst smokers. A study published in Australia in 1992[3] showed a high level of support among smokers for measures to make cigarette packs less attractive and colourful. Sixty percent of smokers claimed that they would support such a policy. This figure rose to 87% for smokers who would support the policy if it could be shown that it would lead to fewer young people taking up smoking.

The extension of regulations on labelling to include elements of package design and the introduction of plain packs should, therefore, be seriously considered. Plain packs for cigarettes are justifiable, popular and would make an important contribution to the effectiveness of health warnings and the credibility of public health education campaigns.

In fact, plain packs would act as highly effective health warnings in themselves. The very fact that the product was subjected to this kind of restriction would highlight its essential difference from other consumer products. The extent of the health risk would be stated implicitly by the packaging.

1P.Beede and R. Lawson, The effect of plain packages on the perception of cigarette health warnings, New Zealand, 1992.
2P.Beede and R.Lawson, Brand image attraction : the promotional impact of cigarette packaging, New Zealand, 1991.
3Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products, Centre for Behavioural Research in Cancer, Australia, 1992.

It can be concluded, from the preceding chapters, that the two European Directives on the labelling of tobacco products do not ensure a sufficiently high quality of labelling in the countries of the European Union. The principal criticism to be made concerns the lack of visibility of the present warnings which is due, primarily, to the small size of the warnings and the product information and to the use of colours which contrast barely or not at all with the background colour of the pack.

Other weaknesses of the European legislation are that it does not provide for regular renewal of the warnings to be used and that it does not give sufficient information on the contents of tobacco products. This legislation must, therefore, be revised taking account of the minimum recommendations listed below. These only concern the labelling of cigarette packs which is the main subject of this report.

As concerns the labelling of tobacco products other than cigarettes, general observation shows that most of the remarks made on the labelling of cigarette packs (lack of visibility, size of warnings and product information, etc.) also apply to the labelling of other tobacco products. However, the absence of technical studies and analysis of the implementation of European legislation in this area makes it impossible to make as precise recommendations as for cigarettes.

One remark must, however, be made with regard to the labelling of packs of rolling tobacco which should be comparable to that of cigarette packs except as concerns the indication of product contents. The 1992 Directive already made some progress in this direction but the area reserved for health warnings on rolling tobacco is still only 1% of the pack surface. This percentage should be the same as for cigarette packs - that is to say a minimum of 4% at the present time.

Recommendations for the improvement of European legislation on the labelling of cigarette packs :

- A minimum of 25% of both large surfaces of the pack should be reserved for health warnings and at least 50% of the side of the pack should be reserved for product information;

- Warnings should be printed at the top of the pack in black on a white background and surrounded by a black border;

- The list of warnings foreseen in the European Directives should be renewed regularly as should the national warning lists. The latter should also include a larger number of rotating warnings;

- Information on the contents of the product should be more complete including, in addition to tar and nicotine content, an indication of the carbon monoxide level. They should also be more detailed giving a brief description of each of the substances mentioned.

COUNCIL DIRECTIVE 89/622/EEC OF 13 NOVEMBER 1989

On the labelling of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the labelling of tobacco products

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Article 100a thereof,

Having regard to the proposal from the Commission (1),

In cooperation with the European Parliament (2),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (3),

Whereas there are differences between the laws, regulations and administrative provisions of the Member States on the labelling of tobacco products; whereas theses differences are likely to constitute barriers to trade and to impede the establishment and operation on the internal market;

Whereas these possible barriers should be eliminated and whereas, to that end, the marketing and free movement of tobacco products should be made subject to common rules concerning labelling;

Whereas such common rules must take due account of public health protection;

Whereas the European Council meeting held in Milan on 28 and 29

June 1985 stressed the importance of launching a European action programme against cancer;

Whereas the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, in their resolution of 7 July 19886 on programme of action of the European Communities against cancer (4) set for this programme the objective of contributing to an improvement of the health and quality of life of citizens within the Community by reducing the number of cancers and whereas they have for this purpose identified a fight against the use of tobacco products as their prime objective;

Whereas the printing of health warnings on the unit packaging of all tobacco products concerning the risks of use of such products is a vital factor in the protection of public health

Whereas, for the purpose of improving public health protection, the indication of the tar and nicotine yield on cigarette packets is essential for the health information and education of the general public;

Whereas this Directive contains provisions which will be reviewed on the basis of the experience gained and the development of medical knowledge in this area, the objective being to achieve greater protection of individuals;

Whereas, finally, the initiatives set in this Directive will have an even more beneficial effect on public health if they are coupled with health education programs during the years of compulsory education and with information and public awareness campaigns,

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE :

Article 1

The objective of this Directive is the harmonisation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the warnings regarding health to appear on the unit packet of tobacco products and the indication of the tar and nicotine yield to appear on cigarette packets, taking as a base a high level of health protection by reducing the harm done to health by tobacco addiction.

Article 2

For the purposes of this Directive :

(1) 'tobacco products' means products for the purpose of smoking, sniffing, sucking or chewing, inasmuch as they are, even partly, made of tobacco;

(2) 'tar' means the raw anhydrous nicotine-free condensate of smoke;

(3) 'nicotine' means nicotinic alkaloids.

Article 3

1. The tar and nicotine yields that must be indicated on cigarette packets shall be measured on the basis of the ISO 4387 and ISO 3400 methods.

2. The accuracy of the indications on packets shall be verified in accordance with ISO standard 8243;

3. The indications concerned shall be printed on the side of cigarette packets, in the official language or languages of the country of final marketing in clearly legible print on a contrasting background so that at least 4 % of the corresponding surface is covered. This percentage shall be corresponding to 6 % for countries with two official languages and to 8 % for countries with three official languages.

4. In January each year the Member States shall forward to the Commission lists of the tar an d nicotine contents of the cigarettes sold on their markets. The Commission shall publish this information in the Official Journal of the European Communities.

Article 4

1. All unit packets of tobacco products shall carry, on the most visible surface, the following general warning in the official language or languages of the country of final marketing: 'Tobacco seriously damages health'.

2. With regard to cigarette packets, the other large surface of the packet shall carry, in the official language or languages of the country of final marketing, specific warnings alternating in accordance with the following rule :

- each Member State shall draw up a list of warnings taken exclusively

from those listed in the Annex,

- the specific warnings selected shall be printed on the unit packets so as to guarantee the appearance of each warning on an equal quantity of unit packets, with a tolerance of around 5 %.

3. Member States may stipulate that the warnings referred to in the paragraphs 1 and 2 be combined with the indication of the authority that is their author.

4. On cigarette packets the warnings provided for in paragraphs 1 and 2 shall cover at least 4 % of each large surface of the unit packet, excluding the indication of the authority provided for in paragraph 3. This percentage shall be increased to 6 % for countries with two official languages and to 8 % for countries with three official languages.

The required warnings on the two largest surfaces of each cigarette packet :

(a) shall be clear and legible;

(b) shall be printed in bold letters;

(c) shall be printed on a contrasting background;

(d) shall not be printed in a place where they may be damaged when the packet is opened;

(e) shall not be printed on the transparent wrapper or any other external wrapping.

5. In the case of tobacco products other than cigarettes, the general warning laid down in paragraph 1 shall be printed in, or irremovably affixed to, a conspicuous place on a contrasting background and in such a way as to be easily visible, clearly legible and indelible. It shall not in any way be hidden, obscured or interrupted by other written or pictorial matter.

Article 5

Adaptation to technical progress of the provisions of this Directive shall be limited to the measurement and verification methods referred to in Article 3 (1) and (2).

Article 6

With a view to the adaptation to technical progress referred to in Article 5, the Commission shall be assisted by an advisory Committee, composed of representatives of the Member States and chaired by the Commission representative.

Article 7

The Commission representative shall submit to the Committee a draft of the measures to be taken. The Committee shall deliver its opinion on the draft, within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter, if necessary by taking a vote.

The opinion shall be recorded in the minutes; in addition, each Member State may ask to have its position recorded in the minutes.

The Commission shall take the utmost account of the opinion delivered by the Committee. It shall inform the Committee of the manner in which its opinion has been taken into account.

Article 8

1. Member State may not, for reasons of labeling, prohibit or restrict the sale of products which comply with Directive.

2. The provisions of this Directive do not affect the right of the Member States to lay down, in compliance with the Treaty, requirements concerning the import, sale and consumption of tobacco products which they deem necessary in order to protect public health, provided such requirements do not imply any changes to labelling as laid down in this Directive.

Article 9

1. Member States shall adopt the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive before 1 July 1990.

They shall forthwith inform the Commission thereof an communicate to it the provisions of national law which they adopt in the field governed by this Directive.

The Commission shall publish in the Official Journal of the European Communities the national warning lists drawn up in accordance with the first indent of Article 4 (2).

2. Member States shall bring into force the above laws, regulations and administrative provisions before 31 December 1991.

However,

- until 31 December 1992 cigarettes, and
- until 31 December 1993 other tobac co products

existing on 31 December 1991 which do not comply with this Directive may still put on sale.

3. Member States which, after 31 December 1991, amend their warning lists drawn up in accordance with the first indent to Article 4 (2) shall notify the Commission of that amendment eighteen months before its application. The Commission shall publish it in the Official Journal of the European Communities.

Article 10

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels, 13 November 1989.

For the Council

The President

C. EVIN

(1) OJ N° C48, 20.2.1988, P.8, and OJ N° C62, 11.3.1989, P.12

(2) OJ N° C12, 16.1.1989, P.106 and OJ N° C291, 20.11.1989.

(3) OJ N° C237, 12.9.1980, p.43.

(4) OJ N° C184, 23.7.1986, p.19.

ANNEX 1

List of health warnings referred to in the first indent of Article 4 (2)

A. Warnings which must be included on the national lists

1. Smoking causes cancer.
2. Smoking causes heart disease.

B. Warnings from amongst which Member States may choose

1. Smoking causes fatal diseases.
2. Smoking kills.
3. Smoking can kill.
4. Smoking when pregnant harms your baby.
5. Protect children : don't make them breathe your smoke.
6. Smoking damages the health of those around you.
7. Stopping smoking reduces the risk of serious disease.
8. Smoking causes cancer, chronic bronchitis and other chest diseases.
9. More than (...) people die each year in ..... (name of the country) from lung cancer.
10. Every year, ... people are killed in road accidents in (name of the country) - .... times more die from their addiction to smoking.
11. Every year, addiction to smoking claims more victims than road accidents.
12. Smokers die younger.
13. Don't smoke if you want to stay healthy.
14. Save money : stop smoking.

Annex 2

Council Directive 92/41/EEC of 15 May 1992

Amending Directive 89/622/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the labelling of tobacco products.

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Article 100a thereof,

Having regard to the proposal from the Commission (1),

In cooperation with the European Parliament (2),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (3),

Whereas there are differences between the laws, regulations and administrative provisions of the Member States on the labelling of tobacco products; whereas these differences are likely to constitute barriers to trade and to impede the establishment and operation of the internal market;

Whereas these possible barriers should be eliminated and whereas, to that end, the marketing and free movement of tobacco products should be made subject to common rules concerning their labelling;

Whereas such common rules must take due account of public health protection, and of the protection of young persons in particular, taking as a base of high level of health protection, according to article 100a (3) of the Treaty;

Whereas the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, in their resolution of 7 July 1986 on a programme of action of the European Communities against cancer (4), set for this programmme the objective of contributing to an improvement of the health and quality of life of citizens within the Community by reducing the number of cancers and whereas they have for this purpose identified a fight against the use of tobacco products as their prime objective;

Whereas, for the purposes of providing objective information on the risks entailed in tobacco consumption , Council Directive 89/622/EEC (5) established a general warning to be carried on the unit packaging of all tobacco products, together with additional warnings exclusively for cigarettes;

Whereas the Commission, at the request of the Council, undertook to propose an amendment to Directive 89/622/EEC so as to establish additional specific warnings to be carried on the unit packaging of tobacco products other than cigarettes;

Whereas, in relation to their effects on health and for the purposes of their labelling , a distinction needs to be made between smoking tobacco products and smokeless tobacco products;

Whereas rolling tobaccos carry the same health risks as cigarettes and it is therefore appropriate that the specific warnings selected for cigarettes should apply also to rolling tobaccos;

Whereas other smoking tobacco products carry similar health risks to those carried by cigarettes ; whereas however , the range of such products is more varied; whereas such products should therefore be required to carry specific warning which accord with appropriate rules

Whereas it has been proved that smokeless tobacco products are a major risk factor as regards cancer and whereas they should therefore carry a specific warning of that risk;

Whereas scientific experts are of the opinion that the addiction caused by tobacco consumption constitutes a danger meriting a specific warning on every tobacco product;

Whereas, moreover, new tobacco products for oral use which have appeared on the market in certain Member States are particularly attractive to young people and whereas the Member States most exposed to this problem have already placed total bans on these new tobacco products or intend so to do;

Whereas, regarding such products, there are differences between the laws, regulations and administrative provisions of the Member States and whereas these products therefore need to be made subject to common rules;

Whereas there is a real risk that the new products for oral use will be used above all by young people, thus leading to nicotine addiction, unless restrictive measures are taken in time;

Whereas, in accordance with the conclusions of the studies conducted by the International Agency for Research on Cancer , tobacco for oral use contains particularly large quantities of carcinogenic substances; whereas these new products cause cancer of the mouth in particular;

Whereas, the sales ban on such tobacco already adopted by three Member States have a direct impact on the establishment and operation of the internal market ; whereas it is therefore necessary to approximate Member States' laws, regulations and administrative provisions in this area, taking as a base a high level of health protection ; whereas the only appropriate measure is a total ban ; Whereas, however, such a ban should not affect traditional tobacco products for oral use; which will remain subject to the provisions of Directive 89/622/EEC, as amended by this Directive, applicable to smokeless tobacco products;

Whereas, finally, the initiatives set in this Directive will have an even more beneficial effect on public health if they are coupled with health education

programmes during the years of compulsory education and with information and public awareness campaigns,

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE :

Article 1

Directive 89/622/EEC is hereby amended as follow :

1. The following shall be added to the title and to Article 1:

'and the prohibition of the marketing of certain types of tobacco for oral use'.

2. The following point shall be added to Article 2:

'4."Tobacco for oral use", for the purposes of Article 8a, means all products for oral use, except those intended to be smoked or chewed , made wholly or partly of tobacco , in powder or in particular form in any combination of these forms - particularly those presented in sachet portions or porous sachets - or in a form resembling a form product'.

3. Article 4 shall be amended as follows :

(a) in paragraph 2 the word 'Annex' shall be replaced by 'Annex 1';

(b) the following paragraph shall be inserted :

'2a. In addition to the general warning referred to in paragraph 1, unit packets of tobacco products other than cigarettes shall carry specific warnings which accord with the following rules:

(a) on the other large surface of rolling tobacco packets, the specific warnings, of which each Member State shall draw up a list taken exclusively from the warnings listed in Annex 1, shall be rotated in such a way as to guarantee the successive appearance of each warning on an equal quantity of unit packets, with tolerance of approximately 5%;

(b) unit packets of cigars, cigarillos, pipe tobacco or other smoking tobacco products with the exception of cigarettes and rolling tobacco shall carry a specific warning from among those Annex 2, in such a way as to ensure that they are in actual fact rotated;

(c) unit packets of smokeless tobacco products shall carry the following specific warning: "Causes cancer".

The specific warnings shall be printed on, or irremovably affixed to, the unit packets in the official language or languages of the country of final marketing'.

(c) paragraph 3 shall be replaced by the following:

'3. Member States may stipulate that the warnings referred to in paragraphs 1,2 and 2a be combined with the indication of the authority that is their author'.

(d) paragraph 5 shall be replaced by the following :

'5. On tobacco products other than cigarettes, the general warning provided for in paragraph 1 and the specific warning provided for in paragraph 2a shall be printed or irremovably affixed. Each warning must, in each language used, cover at least 1% of the total surface of the unit packet . It must vin any event, be easily visible, clearly legible and indelible. The warnings must appear in a conspicuous place on a contrasting background and must not in any way be hidden, obscured or interrupted by other written or pictorial matter.'

4. Article 5 shall be replaced by the following:

'Article 5

The Commission shall adapt to technical progress, in accordance with Articles 6 and 7, the measurement and verification methods referred to in Article 3(1) and (2) and, if necessary, the definitions referred to in Article 2 (2) and (3).'

5. The following article shall be inserted:

'Article 8a

Member States shall prohibit the placing on the market of tobacco for oral use as defined in Article 2 (4).'

6. The Annex shall be replaced by those attached in this Directive.

Article 2.

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions to comply with this Directive not later than 1 July 1992. They shall immediately inform the Commission thereof and shall communicate to it the essential provisions of national law they have adopted in the field covered by this Directive.

When Member States adopt these provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such reference at the time of their official publication. The procedure for such reference shall be adopted by the Member States.

2. The amendment to Directive 89/622/EEC referred to in Article 1 (5) become applicable not later than 1 July 1992. The amendments to Directive 89/622/EEC referred to in Article 1 (3), (4) and (6) shall become applicable not later than 1 January 1994. However, products that date which do not comply with the requirements of Article 4 (2a), (3) and (5) of Directive 89/622/EEC may still be marketed until 31 December 1994.

Article 3.

1. The Commission shall publish in the Official Journal of the European Communities the national lists of warnings provided for in Article 4 (2a) (a) of Directive 89/622/EEC for rolling tobacco.

2. Member States which, after 31 December 1993; amend their list of warnings as referred to in paragraph 1 shall notify such amendment, eighteen months before its application , to the Commission , which shall publish it in the Official Journal of the European Communities.

Article 4.

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels, 15 May 1992.

For the Council
The President
Arlindo DE CARVALHO

(1) OJ N° C29, 5.2.1991
OJ N° C260, 5.10.1991
(2) OJ N° C240, 16.9.1991
OJ N° C94, 13.4.1992
(3) OJ N° C191, 22.7.1991
(4) OJ N° C184, 23.7.1986
(5) OJ N° L359, 8.12.1989

ANNEX 1

List of health warnings referred to in Article 4 (2) and (2a) (a)

A. Warnings which must be included on the national lists

1. Smoking causes cancer.
2. Smoking causes heart disease.

B. Warnings from amongst which Member States may choose

1. Smoking causes fatal disease.
2. Smoking kills.
3. Smoking can kill.
4. Smoking when pregnant harms your baby.
5. Protect children : don't make them breathe your smoke.
6. Smoking damages the health of those around you.
7. Stopping smoking reduces the risk of serious disease.
8. Smoking causes cancer , chronic bronchitis and other chest diseases.
9. More than(...) people die each year in ...(name of the country) of lung cancer.
10. Every year, ... people are killed in road accidents in ... (name of the country). - times more die from their addiction to smoking.
11. Every year, addiction to smoking claims more victims than road accidents.
12. Smokers die younger.
13. Don't smoke if you want to stay healthy.
14. Save money : stop smoking.
15. Smoking causes addiction.

ANNEX 2

List of health warnings referred to in Article 4 (2a) (b)

1. Smoking causes cancer.
2. Smoking causes fatal diseases.
3. Smoking damages the health of those around you.
4. Smoking causes heart disease.'

■ Comparative study on the implementation of the european directive on the labelling of cigarette packs

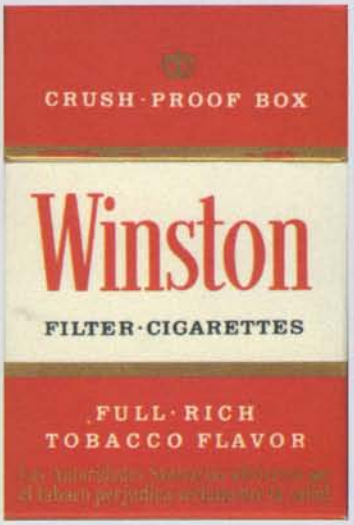
Examples of pack classification

■ Etude comparative sur la mise en place de la directive européenne sur l'étiquetage des paquets de cigarettes

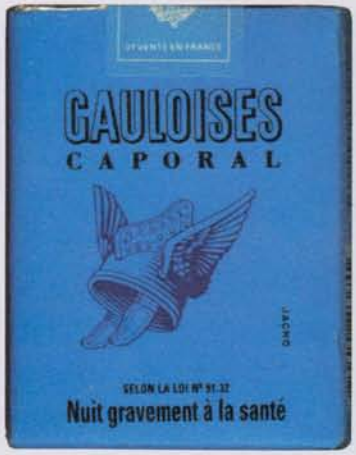
Exemples de classification des paquets

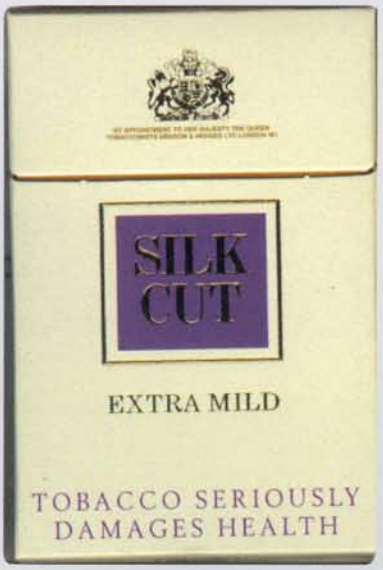
Do not respect the EU directive
Ne respectent pas la directive européenne

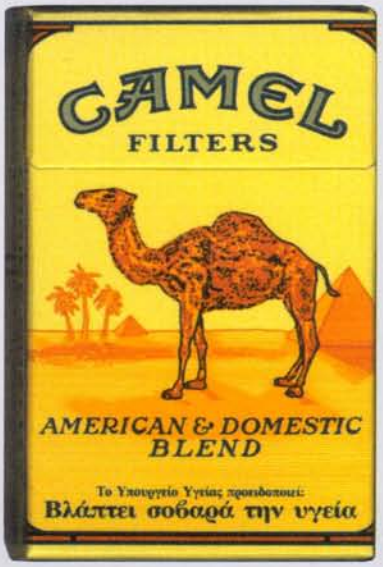
Against the spirit of the EU directive
Ne respectent pas l'esprit de la directive européenne



Respect the EU directive
Respectent la directive européenne







L'étiquetage des produits du tabac dans l'Union Europeenne

TABLE DES MATIERES

	INTRODUCTION	
1.	PRESENTATION GENERALE DE L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC	P.3
2.	LES AVERTISSEMENTS A LA SANTE	P.4
3.	L'INFORMATION SUR LE PRODUIT - LE DROIT DU CONSOMMATEUR	P.6
4.	LA LEGISLATION DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC	P.9
5.	ETUDE COMPARATIVE SUR LA MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PAQUETS DE CIGARETTES	P.11
6.	L'ETIQUETAGE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL - L'EXEMPLE D'AUTRES PAYS	P.16
7.	LA REACTION DE L'INDUSTRIE DU TABAC	P.20
8.	PAQUET GENERIQUE - L'AVERTISSEMENT A LA SANTE LE PLUS EFFICACE	P.24
	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	P.25

Introduction

L'étiquetage des produits du tabac est une forme d'information sur la santé destinée à attirer l'attention du public sur les dangers du tabagisme pour la santé et sur le contenu en éléments toxiques de ces produits. Cette information a pour but principal de décourager les gens de commencer à fumer ou de continuer, de les encourager à réduire leur consommation, ou au moins de leur permettre d'être des fumeurs informés. L'étiquetage des produits du tabac comprend généralement deux types d'informations, les avertissements à la santé et l'indication de la teneur en agents toxiques. Le contenu et la présentation de ces informations sont généralement déterminés par les gouvernements ou les autorités administratives.

Au delà de son rôle d'information et de son importance comme élément d'une politique de prévention du tabagisme, l'étiquetage montre aussi l'engagement du gouvernement ou des autorités administratives au côté des organisations de santé qui luttent pour un environnement sans tabac. Il répond aussi au droit moral, et souvent légal, des consommateurs d'être pleinement informés sur le contenu et la composition d'un produit et sur les dangers entraînés par sa consommation.

Au niveau de l'Union Européenne, la directive 89/622 de 1989 réglemente de façon précise l'étiquetage des produits du tabac. Entrée en vigueur le 1er janvier 1992, cette directive a amélioré l'étiquetage dans la plupart des Etats-membres de l'UE mais, malgré les amendements adoptés en 1992, les mesures prescrites restent insuffisantes. L'étude comparative de l'étiquetage des paquets de cigarettes des douze Etats membres montre clairement les insuffisances des textes actuels. L'analyse révèle par exemple que les avertissements à la santé apposés sur les paquets vendus dans les Etats membres sont trop petits et imprimés dans des couleurs qui contrastent trop peu avec le fond du paquet pour être clairement lisibles et visibles. L'exemple de mesures plus strictes mises en place à l'étranger et le résultat d'études menées sur l'impact et l'efficacité de l'étiquetage permettent d'améliorer la connaissance et la maîtrise des facteurs d'efficacité de l'étiquetage et font ressortir plus nettement encore les lacunes de la législation actuelle.

Il ressort de ces observations qu'une révision de la législation de l'Union est nécessaire, et devrait au minimum tenir compte des recommandations suivantes:

- Un minimum de 25% des deux grandes surfaces devrait être réservé aux avertissements et au moins 50% du côté du paquet devrait être réservé aux mentions relatives à la composition du produit.

- Les avertissements devraient être imprimés au haut du paquet, en noir sur fond blanc, et être entourés d'une bordure noire.

- La liste d'avertissements prévue par la législation européenne devrait être renouvelée régulièrement, ainsi que les listes nationales d'avertissements. Ces dernières devraient comprendre un plus grand nombre d'avertissements rotatifs.

- Les mentions relatives à la composition du produit devraient être plus complètes, en incluant la teneur en monoxyde de carbone, et plus détaillées, en incluant un bref descriptif de chacun des agents (goudron, nicotine et monoxyde de carbone).

Chapitre 1

■ PRESENTATION GENERALE DE L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

Les premiers avertissements à la santé sur les paquets de cigarettes sont apparus aux Etats-Unis en 1966, deux ans après la publication du premier rapport du Surgeon General qui concluait de façon formelle à la nocivité du tabagisme pour la santé. Une loi adoptée en 1965 [1] a imposé l'apposition de l'avertissement "Attention : Fumer des cigarettes peut être dangereux pour la santé" sur tous les paquets de cigarettes. L'idée de mentions relatives à la composition des cigarettes est aussi née aux Etats-Unis où la Federal Trade Commission recommandait dès 1969 d'imposer la mention des teneurs en nicotine et en goudron sur les paquets de cigarettes, recommandation qui n'a toujours pas été mise en place par voie législative dans ce pays.

Dans l'Union Européenne, les premières mesures relatives à l'étiquetage des produits du tabac remontent aux années 1970. En 1971, le Royaume-Uni a été le premier pays à prévoir l'apposition d'un avertissement sur les paquets de cigarettes. Une clause du premier accord volontaire signé entre le gouvernement et l'industrie du tabac prévoyait l'apposition du message "Le gouvernement de Sa Majesté vous avertit : Fumer peut nuire à votre santé". En 1976 la France innovait en adoptant une loi qui, en plus de l'obligation de mentionner "Abus dangereux" sur tous les paquets de cigarettes, imposait aux fabricants de mentionner les teneurs en nicotine et en goudron, ainsi que la composition intégrale du produit.

Aujourd'hui, l'étiquetage des produits du tabac est reconnu comme étant un élément important d'une politique de prévention du tabagisme. Dans ce contexte, son rôle principal est de décourager les personnes de commencer à fumer et d'encourager les fumeurs à arrêter ou à fumer moins. L'étiquetage influence le comportement tabagique en apportant des arguments supplémentaires à la motivation de ne pas commencer à fumer ou d'arrêter.

D'autres fonctions de l'étiquetage sont de servir de relais aux campagnes d'information et de montrer l'engagement des gouvernements au côté des organisations de santé. Plus généralement, l'étiquetage répond au droit moral, et souvent légal, du consommateur d'être informé sur le contenu et sur les dangers du produit qu'il consomme. L'étiquetage des produits du tabac est d'ailleurs généralement très bien perçu par le public qui est très favorable à ce que plus d'informations soient diffusées. Une enquête menée en France[2] en 1993 montre que 74% (58% des fumeurs et 80,5% des non fumeurs) des personnes interrogées sont favorables ou très favorables à ce que d'avantage d'informations, plus détaillées, sur les conséquences pour la santé figurent sur les paquets de cigarettes. En Australie, ce sont 88% de fumeurs et d'ex-fumeurs qui pensent que les paquets de cigarettes devraient comporter plus d'informations sur la santé [3].

L'efficacité et l'impact de l'étiquetage sont difficiles à évaluer de façon précise, mais plusieurs indicateurs démontrent que l'étiquetage joue un rôle dans la prévention du tabagisme. Ce rôle pourrait cependant être grandement renforcé La majorité du public est consciente de la présence d'avertissements à la santé et de mentions relatives à la composition du produit qui, s'ils ne sont pas toujours bien lus et mémorisés, ont un effet reconnu parmi les groupes cibles que sont les jeunes qui envisagent de commencer à fumer et les fumeurs qui veulent arrêter. Une enquête menée dans l'Union Européenne en 1990[4] montre par exemple que 8% des européens citaient la présence d'avertissements à la santé sur les paquets de cigarettes et sur les publicités comme l'un des facteurs qui les a poussé à arrêter de fumer.

Le rôle de l'étiquetage et son importance dans une politique de prévention du tabagisme sont cependant encore en pleine évolution. L'un des facteurs de cette évolution sont les progrès de la recherche médicale qui permettent aujourd'hui de mieux connaître les conséquences du tabagisme pour la santé. Les premiers avertissements à la santé, apparus à une époque où l'on venait simplement de découvrir que le tabagisme comportait des risques sérieux pour la santé, diffusaient des messages généraux attirant l'attention sur la possibilité d'un risque pour la santé. Progressivement, les dangers du tabagisme et leur fréquence ont été confirmés, et on a observé un renforcement du texte des avertissements qui font maintenant référence à des risques précis et les présentent comme certains. Les avertissements sur le tabagisme passif sont par exemple le résultat de cette évolution. Ses effets sur la santé du non fumeur n'ont été fermement établis qu'à la fin des années 1980, par la publication consécutive de plusieurs rapports rédigés par des autorités scientifiques importantes. Sur la base des conclusions de ces rapports, de nouveaux avertissements attirant l'attention du public sur le tabagisme passif ont été insérés dans les législations. Ce fut en particulier le cas pour la Communauté européenne où l'avertissement "Fumer nuit à votre entourage" a été inclus sur la liste d'avertissement rotatifs annexée à la directive de 1989.

Les autres facteurs d'évolution portent sur l'amélioration de la qualité de l'étiquetage, c'est à dire sur une meilleure maîtrise des techniques de communication des messages et des informations imprimés sur les paquets. Ce dernier point a fait l'objet de plusieurs études d'opinion et de comportement. Il est aussi développé dans les chapitres suivants de ce rapport ainsi que l'analyse de la législation européenne. Les résultats de ces études et l'analyse de la pratique montrent tous qu'un étiquetage de qualité est une mesure de prévention du tabagisme qui peut être très efficace.

1 Federal Cigarette Labeling and Advertising Act, 1965 2 Enquête sur la fiscalité du tabac; Comité National Contre le Tabagisme; France, juillet 1993.
3 Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products; Centre for Behavioural Research in Cancer; Australie, 1992. 4 Commission of the European Communities; Europe against cancer; Europeans and Cancer Prevention; Review of attitudes and behaviour following European Information Year; February-March 1990; December 1990.

Chapitre 2

LES AVERTISSEMENTS A LA SANTE

Les avertissements à la santé sont l'une des premières mesures à laquelle les gouvernements recourent pour informer le public des dangers du tabagisme. Ils sont apposés sur l'une des surfaces des unités de conditionnement des produits du tabac, et attirent l'attention du consommateur sur les conséquences que leur consommation peut entraîner. En ce sens, les avertissements à la santé répondent au droit élémentaire du consommateur d'être informé de la toxicité d'un produit de consommation. Ils représentent aussi, dans un nombre croissant de pays, un élément important de la politique de prévention du tabagisme. Des avertissements bien conçus et imprimés en évidence sur le paquet découragent de fumer ou de commencer à fumer et contribuent à la réduction de la prévalence tabagique. Des études de comportement et d'opinion confirment ces résultats, mais ajoutent que l'impact des avertissements serait augmenté par l'amélioration de leur qualité, qui repose sur trois critères principaux : leur visibilité, leur lisibilité et leur force de persuasion auprès du public.

Visibilité des avertissements

Taille

La taille des avertissements est un des facteurs principaux de leur visibilité (et de leur lisibilité). Il est généralement admis qu'ils devraient couvrir au moins 25% de la surface avant et arrière du paquet de cigarettes. La petite taille des avertissements actuellement en vigueur dans les pays de l'Union (un minimum de 4% de la surface) et dans beaucoup d'autres pays du monde fait que l'avertissement est à peine remarqué et est difficile à lire. De plus, plus l'avertissement est petit, plus il est facile pour l'industrie de le "noyer" dans le dessin général du paquet.

L'étude réalisée au Royaume-Uni par la Health Education Authority a montré que la taille des avertissements a aussi une connotation psychologique importante. Les personnes interrogées lors de cette enquête avaient en effet tendance à associer la taille réduite des avertissements actuellement apposés dans l'Union Européenne avec une certaine duplicité du gouvernement et, plus grave encore, à associer la taille de l'avertissement avec l'ampleur du risque.

Positionnement

Les deux grandes surfaces avant et arrière du paquet garantissent, de par leur taille et de par les caractéristiques même d'un paquet (ouverture frontale, paquet généralement posé sur l'une des deux faces avant ou arrière, mais rarement sur la tranche, etc), la meilleure visibilité. Toutefois, cette visibilité peut varier en fonction du positionnement de l'avertissement. Les études concluent unanimement que les avertissements doivent être placés aussi haut que possible sur le paquet, sur le rabat de la surface avant, et en haut ou près du haut de la surface arrière. Un tel positionnement évitera que les avertissements soient cachés lorsqu'ils sont sur le présentoir de vente ou que l'on tient le paquet en main, et garantira que le fumeur aperçoit l'avertissement dès qu'il ouvre le paquet.

Couleur

Les avertissements doivent être imprimés dans des couleurs qui contrastent avec le fond du paquet et avec les couleurs et le dessin de la marque de cigarettes. Il est important que le message "capte" l'oeil du consommateur et que ce dernier comprenne qu'il ne fait pas partie de la stratégie de communication de la marque.

En pratique, il est difficile d'imposer l'utilisation de couleurs spécifiques. L'étude britannique a par exemple montré que le rouge avait tendance à évoquer le danger, mais l'utilisation de cette couleur pose des problèmes dans le cas des marques dont le paquet contient déjà beaucoup de rouge. Il n'est pas non plus suffisant de faire simplement référence à une obligation d'assurer un contraste entre le paquet et l'avertissement. L'exemple de l'Union montre que l'industrie du tabac a tendance à interpréter ce type d'exigence de façon minimale.

Les études s'accordent donc à recommander que les avertissements soient imprimés en noir sur fond blanc, règle qui garantit le meilleur contraste et offre la meilleure protection contre les tentatives de contournement.

Cadre

L'espace réservé aux avertissements à la santé devrait être délimité par un cadre clairement tracé. L'avertissement devrait être imprimé au centre de cet "espace réservé" et un espace minimum entre le lettrage et les bords du cadre devrait être prévu. Le cadre permettra de mieux faire ressortir l'avertissement du dessin général du paquet et d'attirer l'attention sur le message qui est encadré. Placer le texte trop près du cadre compromettrait la lisibilité de l'avertissement.

Pictogrammes

Des pictogrammes attirant l'attention sur les dangers du tabagisme sont déjà utilisés en Islande, mais leur utilisation ne fait pas l'unanimité au niveau international. L'étude britannique indique par exemple qu'ils ne sont pas toujours très bien perçus. Le groupe auquel on a montré les pictogrammes islandais, se plaignait de leur manque

de clarté et les trouvait peu adaptés à leur culture. Il semblerait de plus que les consommateurs aient une certaine tendance à les trouver comiques, et donc à ne pas prendre au sérieux le message qu'ils diffusent. D'autres pays par contre envisagent de suivre l'exemple de l'Islande, tels la Suède qui avait préparé un projet reprenant des pictogrammes en 1991 qui n'a finalement pas été adopté car il aurait dû être révisé lors de l'entrée de la Suède dans l'UE (voir chapitre International).

Lisibilité des avertissements

Lisibilité et visibilité sont partiellement mêlées; le respect des règles assurant une bonne visibilité assure en général une bonne lisibilité. Il se peut cependant qu'un étiquetage très visible ne soit pas lisible, c'est à dire que le texte se lise mal. Certaines règles doivent donc être respectées pour assurer l'efficacité de l'étiquetage.

Les avertissements à la santé doivent être imprimés en gras et la taille minimum de la police de caractères devrait être d'au moins 10 points (la pointure d'une lettre est la distance, en points, qui existe entre le sommet d'une capitale et l'extrémité inférieure d'une minuscule comme y ou p). L'impression des caractères en gras assure que les caractères se détachent bien et ressortent du fond. La taille des caractères doit être suffisante pour que les avertissements puissent être lus de loin, en particulier par les acheteurs potentiels avant leur achat, et pour faciliter leur lecture par des personnes ayant une mauvaise vue.

L'avertissement peut être imprimé sur une ou plusieurs lignes, mais il ne doit pas comporter de mot en fin de ligne coupé en deux par un trait d'union qui sont plus difficiles à lire. L'espace entre les lignes doit être suffisant pas trop important (un ou deux interligne, en fonction de la taille de l'avertissement et de la longueur du texte).

Persuasion des avertissements

La persuasion des avertissements dépend fortement de facteurs sociaux-culturels - tels que le niveau d'éducation, de connaissance scientifique et de connaissance des effets du tabagisme qui déterminent la compréhension des messages. Ceux-ci doivent donc être rédigés dans un langage accessible aux groupes cibles, proposer un message qui les touche et donner des informations crédibles. Il s'ensuit que la rotation d'une série complète d'avertissements sur les différents effets du tabagisme augmentera les chances de toucher le plus grand nombre de personnes.

Rotation des avertissements

Une série complète d'avertissements attirant l'attention du public sur les différentes conséquences du tabagisme pour la santé doit apparaître de façon rotative sur les paquets de cigarettes. En plus d'assurer la diffusion d'une information plus complète, le système d'avertissement rotatifs permet d'éviter la lassitude du consommateur et de toucher différents groupes cibles.

Plusieurs études ont montré que la répétition d'un avertissement ne renforce pas son impact, mais au contraire crée un effet d'habitude qui implique que l'avertissement n'est plus remarqué ni lu. Ce phénomène a par exemple été observé aux Etats-Unis par la Federal Trade Commission (FTC) qui concluait en 1981 que l'avertissement à la santé apposé sur les paquets de cigarettes n'était plus efficace parce que, entre autres, il avait été "trop vu". Cet "effet d'habitude" a aussi été rapporté dans l'étude réalisée en Australie par le Centre of Behavioural Research on Cancer, qui conclut que le renouvellement régulier des messages permet de résoudre en partie ce problème.

Le système des avertissements rotatifs permet d'adopter une liste complète de messages attirant chacun l'attention sur un risque différent. Il permet aussi d'aborder d'autres aspects du tabagisme, tels les bénéfices de la cessation tabagique ou l'incidence des maladies liées au tabagisme. La variété des avertissements permettra de toucher les différents groupes cibles prioritaires (jeunes qui n'ont pas encore commencé à fumer, fumeurs qui envisagent d'arrêter, femmes enceintes, jeunes qui fument, personnes qui souffrent d'une maladie liée au tabagisme). Les femmes enceintes seront par exemple plus sensibles à un avertissement dénonçant les dangers du tabagisme pour le foetus ou bien les fumeurs qui envisagent d'arrêter seront encouragés par un avertissement sur les bénéfices de la cessation.

Crédibilité

Il ressort des études analysées que des messages simples, précis et non ambigus sont plus crédibles. Par exemple "Fumer tue" ou "Fumer provoque le cancer du poumon" sont préférables à "Fumer peut nuire à la santé" et "Fumer provoque le cancer". L'avertissement ne doit pas contenir de termes techniques ou trop compliqués tels que "emphysème" ou "accidents cerebro-vasculaires", ou doit fournir une explication. La mauvaise compréhension d'un avertissement entraîne une diminution de sa crédibilité et de son impact.

Les avertissements qui sont perçus comme les plus crédibles sont en général ceux qui attirent l'attention sur le risque de décès, sur le risque de maladie et sur la dépendance entraînée par le tabagisme. La crédibilité est renforcée lorsque le message est ressenti comme s'appliquant à son cas personnel ou décrivant un risque qui est ressenti par le lecteur comme pouvant le concerner. Par contre, ceux qui se réfèrent à des statistiques, qui font des comparaisons avec des faits qui ne paraissent pas appropriés (accidents de la route), qui manquent de spécificité, qui sont trop moraux ou qui font appel à l'altruisme sont perçus comme moins crédibles.

Enfin, l'attribution du message à une autorité sanitaire ou la référence à une réglementation réduit la crédibilité de l'avertissement, ou au mieux ne la renforce pas, en suggérant qu'il s'agit là de l'opinion d'une autorité précise et non d'un fait universellement reconnu et établi. Le Centre for Behavioural Research on Cancer recommande que lorsqu'une référence est faite à l'autorité qui en est l'auteur, cette référence devrait suivre le message et non le précéder.

Sources :
- Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products; Centre for Behavioural Research in Cancer, Australie 1992.
- Health Warnings on Cigarette and Tobacco Packs : report on research to inform european standardisation; Health Education Authority; Royaume-Uni, 1990.
- Reducing the Health Consequences of Smoking, 25 Years of Progress; A report of the Surgeon General; Etats-Unis, 1989.
- Preventing Smoking : Evaluating the Potential Effectiveness of Cigarette Warnings; J. Malouff, N. Schutte, M. Frohardt, W. Deming, D. Montelli; The Journal of Psychology, 126 (4), 371-383, 1992.

L'INFORMATION SUR LE PRODUIT - LE DROIT DU CONSOMMATEUR

Le droit du consommateur d'être pleinement informé sur les produits qu'il achète est aujourd'hui reconnu et accepté. Les produits de consommation sont généralement soumis à des contrôles très stricts et, si nécessaire, des avertissements doivent alerter le consommateur sur leurs dangers potentiels. Par ailleurs, la diffusion d'une information détaillée sur les produits est aujourd'hui une exigence courante : dans tous les pays européens, il est par exemple exigé qu'une notice soit insérée dans les emballage des produits pharmaceutiques et que pour les produits alimentaires la composition soit indiquée, y compris la présence de conservateurs et d'additifs.

Ces développements ont jusqu'à présent étonnamment peu touché le tabac. Les consommateurs actuels et potentiels de produits du tabac n'ont que peu ou pas d'informations sur le produit.

Ce chapitre porte sur la question de l'information sur les produits du tabac, sur ce que le consommateur devrait savoir et analyse comment améliorer la législation actuelle pour garantir au consommateur une meilleure information.

La composition des produits du tabac - ce que le consommateur devrait savoir

Les produits du tabac sont intrinsèquement défectueux dans la mesure où ils sont dangereux pour la santé, même lorsqu'ils sont utilisés comme prévu par le fabricant. Tous les efforts doivent donc être faits pour informer de façon complète le consommateur sur les dangers de ces produits et leur contenu.

La combustion du tabac produit un grand nombre de substances chimiques. A ce jour, plus de 4 000 ont été identifiées, dont 43 sont cancérigènes et de nombreuses autres sont toxiques.

Parmi toutes ces substances, les plus caractéristiques de la fumée de tabac et celles qui sont présentes aux concentrations les plus fortes sont le goudron, la nicotine et le monoxyde de carbone. Le consommateur devrait donc être au moins informé en détail sur la présence exprimée en teneur et les conséquences pour la santé de ces trois substances. Cette dernière information pourrait se présenter sous la forme suivante :

Goudron :

condensé de fumée de tabac qui contient plusieurs des substances toxiques et cancérigènes identifiées dans la fumée de tabac. Sous forme particulaire il peut se fixer dans les poumons et les voies respiratoires, gênant ainsi le fonctionnement de l'organisme et favorisant le développement de maladies telles que le cancer du poumon, la bronchite et l'emphysème.

Nicotine :

substance qui entraîne une forte dépendance, présente dans tous les produits du tabac. C'est la présence de nicotine qui fait que beaucoup de fumeur ont du mal à arrêter. Elle provoque aussi la contraction des vaisseaux sanguins et est probablement l'un des facteurs qui contribue aux infarctus cardiaques et autres problèmes circulatoires.

Monoxyde de carbone (CO):

gaz très toxique qui empêche le passage de l'oxygène dans le sang et le transfert de l'oxygène du sang vers les tissus corporels.

Le choix de ces trois substances comme indicateurs du "niveau de risque" d'une marque de cigarettes est aussi justifié par la facilité avec laquelle elles peuvent être mesurées, et surtout par leur importance dans le déclenchement de problèmes de santé particuliers associés à la consommation de tabac.

Le contenu en goudron des cigarettes a été associé aux risques de cancer, la nicotine est liée à la dépendance et le monoxyde de carbone est associé avec les problèmes cardiaques et les problèmes de circulation. Ces substances sont donc utilisées comme des indicateurs du "niveau de risque" d'une marque de cigarette. Il n'est cependant pas certain que la seule indication de ces substances soit suffisante.

On pense que l'indication de la teneur en monoxyde de carbone peut servir d'indication des teneurs d'autres gaz présents dans la fumée de tabac[1]. La forte teneur en monoxyde de carbone d'une cigarette indiquerait aussi la présence d'autres gaz toxiques à des taux élevés.

Le même principe ne s'applique pas nécessairement au goudron. Bien que le contenu en goudron soit largement accepté comme un indicateur du risque de cancer, il n'a été spécifiquement lié qu'avec le risque de cancer du poumon. La fumée de tabac contient un grand nombre de substances causant le cancer, dont l'amiante, l'hydrazine, le benzopyrène, le chrysène, les nitrosamines et les amines aromatiques. Le taux de certains nitrosamines (TNSA) dans plusieurs marques de cigarettes a été analysé dans une étude allemande en 1989[2]. Cette étude montre que ces cancérigènes puissants se retrouvent dans la fumée de tabac à des concentrations très variables et qu'elles ne sont pas liées au contenu en goudron comme l'on aurait pu s'y attendre. Cela voudrait dire que l'indication de la teneur en goudron n'est pas suffisante et qu'il serait utile d'informer le consommateur sur les taux de certaines autres substances cancérigènes présentes dans la fumée de tabac.

Une autre préoccupation est qu'une information incomplète peut entraîner les consommateurs à sous estimer les dangers des produits du tabac qu'ils utilisent. Ils peuvent par exemple penser, à tort, que les cigarettes à faible teneur en goudron sont relativement "inoffensives". Il a pourtant été démontré que les cigarettes à faible teneur en goudron entraînent la même augmentation de risque de maladies cardiaques que les cigarettes à forte teneur en goudron [3]. De plus, l'incidence des autres cancers causés par le tabac n'a pas été liée au contenu en goudron. Les consommateurs de cigarettes à faible teneur en goudron peuvent donc avoir un faux sentiment de sécurité.

La question des additifs

Les produits du tabac ne contiennent pas que du tabac, mais aussi d'autres ingrédients ajoutés lors du processus de fabrication. Les producteurs considèrent que l'identité de ces ingrédients est confidentielle et ils ne révèlent qu'avec réticence le détail des composants autres que le tabac. La raison invoquée par les fabricants de cigarettes pour justifier ce secret est qu'ils ne veulent pas que leurs concurrents connaissent la composition de leurs produits. L'autre explication est certainement la peur que la révélation de la composition exacte des cigarettes ouvre la voie à de nouvelles critiques sur leur nocivité.

L'utilisation d'additifs est généralement réglementée par voie législative dans le cadre d'une loi générale sur les aliments destinés à la consommation ou d'une loi spéciale sur le tabac. Certains pays, par exemple, acceptent l'utilisation d'une substance à condition qu'elle soit inclue sur la liste des "Agents de saveur et sources naturelles de saveur" du Conseil de l'Europe. L'information sur l'utilisation d'additifs dans les produits du tabac n'est cependant pas encore mise à la disposition du consommateur et les conséquences pour la santé de l'utilisation de ces additifs et de certains processus utilisés pour l'expansion du tabac (pour augmenter le "taux de remplissage") n'ont pas été suffisamment examinées.

Par ailleurs, les consommateurs veulent plus d'informations. Une enquête par sondage faite par Gallup aux Etats-Unis en avril 1993 a montré que 9 adultes sur dix (fumeurs et non fumeurs) sont en faveur d'une mesure imposant la mention des additifs utilisés dans les produits du tabac.

Améliorer l'information sur les produits - ce qui devrait être fait

De même que pour les avertissements à la santé, l'information sur le produit doit être visible, lisible et comprises par le consommateur pour être efficace.

Taille et couleur

Les informations sur le produit devraient idéalement être imprimées en noir et blanc et en caractères suffisamment grands pour que le consommateur puisse les lire facilement. Cela signifie qu'une surface assez large du paquet doit être réservée a cet effet. En Australie et au Canada tout le côté du paquet est réservé à l'information sur le produit. Dans ce contexte, les 4% du côté du paquet prévus par la directive européenne semblent dérisoires. Au moins 50% du côté du paquet devrait être réservé à cet usage.

Compréhension

Malgré les affirmations répétées de l'industrie du tabac que les consommateurs savent déjà tout ce qu'ils devraient savoir sur les dangers du tabac, les études australiennes ont montré que beaucoup de consommateurs ne sont pas conscients de la signification de l'information sur le produit diffusée sur le paquet ou sur les publicités. Une information explicative sur la signification pour la santé du contenu des produits devrait donc aussi être fournie.

Contenu

Il est clair que les consommateurs et les consommateurs potentiels de produits du tabac devrait recevoir un maximum d'informations sur leur contenu et les conséquences pour la santé de ces composants. Cependant, vu le grand nombre de substances toxiques dans la fumée de tabac, certains considèrent qu'il est difficile d'en donner une liste exhaustive. Un minimum d'informations sur le produit devrait contenir des indications sur les teneurs en goudron, nicotine et monoxyde de carbone.

On peut se demander si le consommateur ne devrait pas aussi avoir des informations sur les autres substances toxiques libérées lors de la combustion et sur les additifs utilisés au cours du processus de fabrication.

Notices

Un des arguments contre le fait de donner une liste de tous les composants toxiques de la fumée de tabac, des additifs et de leurs conséquences pour la santé est qu'il n'y a pas assez de place sur les paquets de cigarettes pour imprimer ces informations.

L'une des possibilités pour améliorer l'information donnée au consommateur de produits du tabac serait de recourir à des notices du même style que celles que l'on trouve dans les boîtes de médicaments commercialisés dans l'Union européenne.

L'information reprise sur les notices pourrait inclure :

- des détails sur le contenu des produits (additifs, agents chimiques utilisés pour le traitement du tabac et les composants autres que le tabac);
- les principales substances libérées lors de la combustion (goudron, nicotine, monoxyde de carbone, etc.);
- une liste complète des conséquences de la consommation de tabac pour la santé, y compris l'augmentation des risques pour la santé due à l'interaction entre la consommation de tabac et d'autres facteurs (utilisation de la pilule contraceptive, exposition à l'amiante et à d'autres produits chimiques, etc.);
- des informations sur la cessation tabagique.

Bien que les notices n'aient à ce jour été introduites dans aucun pays, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont chacun fait un premier pas dans cette direction en nommant l'autorité légale qui peut imposer leur insertion dans chaque paquet de cigarettes. Aucun des deux pays n'a encore choisi de recourir à cette autorité législative mais des proposition concrètes pour l'introduction de telles notices sont actuellement examinées au Canada.

L'avantage des notices est qu'il serait possible de donner plus d'informations détaillées que sur la surface extérieure d'un paquet. L'un des désavantages serait la tendance des consommateurs à ne pas les lire. Il est probable que les notices auraient un impact initial mais que leur influence s'estomperait avec le temps car les consommateurs s'habitueraient à ce nouveau stratagème.

Des avertissements visibles et un minimum d'informations sur le produit imprimés sur l'extérieur du paquet restent donc une priorité absolue.

Standardisation des dénominations des produits

Les consommateurs sont aujourd'hui confrontés à une variété de termes se référant à la force de la cigarette : Ultra légères, Super légères, Faible teneur en goudron, Mild, Extra Mild, Lights, etc. Un système de standardisation des dénominations doit être mis en place sur la base duquel l'utilisation de telles dénominations serait autorisée. Cela aiderait à clarifier l'information donnée au consommateur et à éviter les abus de la part de l'industrie du tabac.

Une étude publiée aux Etats-Unis en 1990 a montré qu'en l'absence d'une réglementation de leur standardisation, les dénominations sur les produits du tabac étaient souvent trompeuses. Plusieurs marques dont les teneurs en goudron allaient de 1 à 3 mg, annonçaient avoir le taux de goudron le plus bas. Les cigarettes Barclay, qui contenaient entre 3 et 5 mg de goudron, disaient avoir 99% de goudron en moins. Les expressions "ultra low tar" et "ultra lights" étaient utilisées quasiment exclusivement pour des marques dont les teneurs en goudron étaient de 7mg ou moins et les termes "low tar" et "lights" étaient généralement utilisés pour des marques dont les teneurs en goudron étaient de 15 mg ou moins. Cependant, trois marques, dont les teneurs en goudron étaient de 16 à 18 mg étaient dénommées "lights" et une marque dénommée "ultra low tar" avait une teneur en goudron de 10 mg, plus que certaines marques dénommées "low tar". Cette étude souligne le besoin d'une législation de standardisation des dénominations.

En 1986, l'Agence Internationale pour la Recherche sur le Cancer (IARC) avait proposé un système de classification qui définit les cigarettes "low tar" comme celles ayant moins de 9,9 mg de goudron, et les cigarettes "medium tar" comme celles ayant entre 10 et 14,9 mg. La teneur en goudron des cigarettes vendues dans l'Union européenne étant maintenant limitée à 15 mg, ce système doit être remis à jour. Des définitions communes devraient être appliquées dans tous les Etats membres.

La fixation de niveaux maximum pour certaines substances toxiques

L'indication de la teneur de certaines substances toxiques contenues dans les produits du tabac peut aussi aider les gouvernements à fixer des taux maximums pour ces substances. La teneur maximum en goudron a déjà été limitée dans l'Union européenne (directive 90/239/CEE). Il est possible que la fixation de teneurs maximum pour d'autres substances toxiques tel le monoxyde de carbone puisse être envisagée dans le futur. L'indication du contenu de ces produits sur les paquets aiderait à se rapprocher de cet objectif.

1 Fourth Report of the Independent Scientific Comittee on Smoking and Health, Department of Health and Social Security, London 1988.
2 Tobacco specific nitrosamines in mainstream smoke of West-German cigarettes - influence of tar and tobacco type, B. Spiegelhalder, S. Fisher and R. Preussmann.
3 Palmer J. R., Rosenberg L. and Shapiro S., "Low-yield cigarettes and the risk of nonfatal myocardial infarction in women. New England Journal of Medicine, 1989; 320 : 1569-73.

Chapitre 4

LA LEGISLATION EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

Dans l'Union Européenne, l'étiquetage des produits du tabac est réglementé par deux directives adoptées en 1989 et 1992 qui imposent aux Etats membres une norme minimale (le texte complet des directives est donné en Annexes 1 et 2). Cette législation a poussé les Etats membres, dont plusieurs n'avaient que peu ou pas de législation sur l'étiquetage, a adopter un système d'avertissements et d'information sur le produit relativement satisfaisant d'un point de vue de santé publique, notamment en ce qui concerne les avertissements rotatifs. Elle représente donc un élément positif et important de la prévention du tabagisme en Europe. Cependant, malgré les amendements adoptés en 1992 qui renforcent les mesures d'étiquetage, surtout pour les produits du tabac autres que les cigarettes, la législation européenne présente des lacunes et devrait être renforcée.

Mesures prescrites par la directive 89/622 du 13 novembre 1989

Cigarettes

L'avertissement général "Nuit gravement à la santé" (imprimé dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale) doit être apposé sur la face avant du paquet.

Un avertissement spécifique rotatif doit être apposé, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, sur l'arrière du paquet. Les avertissements alternent en fonction d'une liste établie par les Etats membres à partir des avertissements mentionnés en annexe de la directive (voir ci-contre). Les Etats membres peuvent prévoir que les avertissements sont accompagnés de la mention de l'autorité qui en est l'auteur.

L'avertissement général et les avertissements spécifiques doivent couvrir au moins 4% de chaque grande surface. Ce pourcentage est porté à 6% pour les pays à deux langues officielles et à 8% pour les pays à trois langues officielles, non compris la mention de l'autorité qui en est l'auteur.

Les avertissements requis sur les deux grandes surfaces de chaque paquet de cigarettes :

- doivent être clairs et visibles;
- doivent être imprimés en caractères gras;
- doivent être imprimés sur fond contrastant;
- ne doivent pas figurer à un endroit où ils risquent d'être abîmés lorsque le paquet est ouvert;
- ne doivent pas être placés sur la feuille ransparente ou sur tout autre papier d'emballage extérieur au conditionnement.

La teneur en goudron et en nicotine doit être obligatoirement mentionnée. Les mentions sont imprimées sur la tranche latérale des paquets, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, en caractères parfaitement lisibles sur fond contrastant de façon à couvrir au moins 4% de la surface correspondante. Ce pourcentage est porté à 6% pour les pays à deux langues officielles et à 8% pour les pays à trois langues officielles.

Produits du tabac autres que les cigarettes

Toutes les unités de conditionnement doivent porter sur leur surface la plus visible, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, l'avertissement général "Nuit gravement à la santé". Les Etats membres peuvent prévoir que cet avertissement est accompagné de la mention de l'autorité qui en est l'auteur.

Cet avertissement doit être imprimé ou apposé de façon inamovible à un endroit apparent sur fond contrastant et de manière à être facilement visible, clairement lisible et indélébile. Il ne doit en aucune façon être dissimulé, voilé ou séparé par d'autres indications ou images.

Amendements introduits par la directive 92/41 du 15 mai 1992

Cigarettes

L'avertissement "Fumer entraîne la dépendance" a été ajouté à la liste des avertissements mentionnés en annexe de la directive.

Produits du tabac autres que les cigarettes

En plus de l'avertissement général prévu par la directive 89/622, les paquets de tabac à rouler doivent porter sur l'autre grande surface un avertissement spécifique qui alterne selon une liste choisie par les Etats membres à partir de la même annexe que pour les cigarettes.

En plus de l'avertissement général prévu par la directive 89/622, les unités de conditionnement des cigares, cigarillos, tabacs à pipe ou d'autres produits du tabac à fumer portent un avertissement spécifique rotatif. Les quatre messages suivants doivent alterner:

- Fumer provoque le cancer
- Fumer provoque des maladies mortelles
- Fumer nuit à votre entourage
- Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires.

En plus de l'avertissement général prévu par la directive 89/622, les unités de conditionnement des produits du tabac sans combustion portent l'avertissement spécifique suivant "Provoque le cancer".

Ces avertissements peuvent être accompagnés de la mention de l'autorité qui en est l'auteur. Ils doivent être imprimés ou apposés de façon inamovible.

Chaque avertissement doit dans chaque langue utilisée, couvrir au moins 1% de la surface totale de l'unité de conditionnement. Il doit être facilement visible, clairement lisible et indélébile. Les avertissements doivent figurer à un endroit apparent sur fond contrastant et ne doivent en aucune façon être dissimulés, voilés ou séparés par d'autres indications ou images.

Mise en place de la législation communautaire dans les Etats membres

Depuis le 1er janvier 1992, tous les produits du tabac mis sur le marché doivent respecter les mesures prescrites par la directive 89/622.

Les amendements à la directive 89/622 adoptés en 1992 seront applicables au 1er janvier 1994, toutefois les produits existant à cette date et non conformes aux prescriptions de la directive pourront encore être commercialisés jusqu'au 31 décembre 1994. Les amendements de 1992 concernant essentiellement l'étiquetage des produits du tabac autres que les cigarettes, la mise en place de la directive 92/41 aura peu de conséquences sur les mesures concernant l'étiquetage des paquets de cigarettes qui sont actuellement appliquées dans la Communauté.

Le Royaume-Uni prévoit que les avertissements doivent couvrir 6% de la surface avant et arrière du paquet, ce qui représente 2% de plus que le minimum prévu par la directive et représente une différence notable du point de vue de la lisibilité (PHOTO?). L'industrie du tabac a attaqué cette loi en justice, mais la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a donné raison au gouvernement britannique (voir chap. industrie du tabac).

L'Italie avait décidé d'imposer l'apposition de deux avertissements spécifiques à l'arrière du paquet, mais cette disposition a été annulée par la CJCE (voir chap. industrie du tabac). Celle ci considère en effet que l'apposition d'un avertissement spécifique sur la surface arrière du paquet n'est pas, contrairement à d'autres mesures prescrites par la directive, une prescription minimale mais une norme.

La France impose depuis 1976 aux fabricants de tabac de mentionner sur le paquet la composition intégrale du produit du tabac, ainsi que les teneurs en nicotine et en goudron. Les paquets de cigarettes commercialisés en France doivent donc indiquer sur le côté, en plus de la teneur en goudron et en nicotine, les pourcentages de tabac, de papier à cigarette et d'agents de texture contenus dans une cigarette.

La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal respectent les normes minimales fixées par la directive.

Les Pays-Bas n'ont pas transposé la directive communautaire dans la législation nationale. Les normes minimales prévues par la directive ne sont pas respectées, et seuls un avertissement à la santé et la mention des teneurs en goudron et en nicotine apparaissent sur le côté du paquet. La Commission des Communautés européennes a lancé une procédure pour non-respect de la législation communautaire qui devrait amener les Pays-Bas à se conformer à la directive.

LISTE D'AVERTISSEMENTS ROTATIFS A APPOSER SUR LES PAQUETS DE CIGARETTES (ET SUR LES EMBALLAGES DE TABAC A ROULER *)

A. Avertissements devant obligatoirement figurer sur les listes nationales

1. Fumer provoque le cancer
2. Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires

B. Avertissements parmi lesquels les Etats membres peuvent choisir

1. Fumer provoque des maladies mortelles
2. Fumer tue
3. Fumer peut tuer
4. Femmes enceintes : fumer nuit à la santé de votre enfant
5. Protégez les enfants : ne leur faites pas respirer votre fumée
6. Fumer nuit à votre entourage
7. Arrêter de fumer réduit les risques de maladies graves
8. Fumer provoque le cancer, la bronchite chronique et d'autres maladies pulmonaires
9. Plus de ... personnes meurent chaque année en ... (nom du pays) à la suite d'un cancer du poumon
10. Chaque année ... (nombre de ressortissants d'un pays) meurent sur la route - ... fois plus meurent du tabagisme
11. Chaque année, le tabagisme fait plus de victimes que les accidents de la route
12. Les fumeurs meurent prématurément
13. Pour être en bonne santé, ne fumez pas
14. Faites des économies arrêtez de fumer
15. Fumer entraîne la dépendance *

* *Depuis 1992*

Chapitre 5

ETUDE COMPARATIVE SUR LA MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PAQUETS DE CIGARETTES

La première directive européenne sur l'étiquetage des produits du tabac est entrée en vigueur dans les Etats membres le 1er janvier 1992. Afin d'évaluer l'impact de cette directive, une étude comparative de l'étiquetage des paquets de cigarettes a été menée. Les paquets examinés sont ceux des cinq marques parmi les plus vendues dans chaque Etat membre à l'automne 1993. Les résultats de cette étude sont instructifs et soulignent plusieurs faiblesses de la législation actuelle.

L'étude couvre environ 60% du marché européen des cigarettes (la part de marché de chaque marque est indiquée sur le tableau à côté de chaque marque). Elle montre que bien que la directive ait été transposée dans tous les Etats membres (à l'exception des Pays-Bas), la majorité des marques examinées dans l'étude (82 %) ne respectent pas l'esprit de la directive, voire ne respectent pas le texte.

Avertissements à la santé

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la directive européenne sur l'étiquetage précise que les avertissements doivent être : clairs et visibles; imprimés en caractères gras; et imprimés sur fond contrastant. Ils ne doivent pas figurer à un endroit où ils risquent d'être abîmés lorsque le paquet est ouvert, ou être placés sur la feuille transparente ou sur tout autre papier d'emballage extérieur au conditionnement.

Les deux premiers critères sont vagues et difficiles à juger objectivement, ce qui ouvre la voie à une interprétation minimaliste. Que veulent par exemple dire clair et visible? Cela signifie t-il que l'avertissement doit être facilement lisible ou simplement que l'avertissement doit être bien en vue. Ces deux critères ne sont pas nécessairement les mêmes.

Le point le plus faible de la directive, et le plus facile à commenter, est l'exigence que l'avertissement soit imprimé sur fond contrastant. Dans le dictionnaire "contrastant" est défini comme "marquant une opposition frappante entre deux couleurs".

Il est significatif que le choix de couleurs le plus fréquent pour l'impression des caractères des avertissements soit le doré (68 %). L'utilisation de la couleur dorée pour les avertissements et les informations sur le produit a été jugée par les auteurs de ce rapport comme contraire à l'esprit de la directive européenne car, étant réfléchissante, elle n'assure qu'un contraste minimum. Cela signifie que la visibilité change avec la lumière et que sous certains angles les caractères sont quasiment invisibles. La très nette préférence des compagnies de tabac pour le lettrage doré indique clairement leur intention de minimiser l'impact de la directive. Plusieurs autres combinaisons de couleurs ont été jugées comme étant délibérément choisies pour minimiser la visibilité des avertissements (gris clair sur blanc, bleu clair sur bleu foncé, etc.).

Dans certains cas, le choix des couleurs minimisait tellement les prescriptions de la directive qu'il pouvait être considéré comme contraire au texte. Dans ces cas, les avertissements ressortaient à peine du dessin général du paquet, même de près. Ils ne peuvent donc être considérés comme étant clairs et visibles ou imprimés sur fond contrastant tel que défini par le dictionnaire (voir tableau et illustration).

Informations sur le produit

En général, les commentaires sur les mentions relatives à la teneur en goudron et en nicotine sur les paquets des marques examinées sont semblables à ceux qui ont été faits pour les avertissements. Seuls quelques choix de couleurs marquent une opposition frappante entre le texte et le fond. En plus de ce commentaire général, certains problèmes spécifiques ont été notés pour les marques allemandes. Trois des marques les plus vendues (West, Peter Stuyvesant et HB) ont choisi d'imprimer les mentions relatives à la teneur en goudron et en nicotine sur la banderole fiscale. Malheureusement la directive européenne n'est pas aussi stricte que pour les avertissements à la santé et précise simplement que ces indications doivent être parfaitement lisibles et imprimées sur fond contrastant. Le fait que la banderole fiscale soit un emballage extérieur qui est abîmé lors de l'ouverture du paquet n'est pas en soi contraire à la directive. Par contre, les producteurs détournent l'esprit de la directive car la banderole fiscale (dont le fond n'est pas uni) ne représente pas un fond contrastant.

Un autre moyen employé en Allemagne, qui réduit sensiblement la lisibilité des informations sur le produit, est la pratique d'inclure les teneurs en goudron et en nicotine dans une phrase plus longue. Sur les paquets de cigarettes F6 et Marlboro par exemple, les teneurs en goudron et en nicotine sont intégrées dans la phrase "Der Rauch einer Zigarette dieser Mark enthalt nach ISO 0, x mg Nikotin und x mg Kondensat (Teer) ". La taille réduite des caractères utilisés et le texte supplémentaire encadrant les mentions des teneurs font que l'information est très difficile à lire.

Mention de l'autorité qui est l'auteur des avertissements

La directive européenne précise que les Etats membres peuvent choisir d'accompagner ou non les avertissements de la mention de l'autorité. Le Royaume-Uni est à ce jour le seul pays dans lequel

les avertissements ne font pas référence à l'autorité responsable. Certaines marques ont cependant décidé de faire référence à la directive à côté de l'avertissement. Dans les autres pays, la pratique varie. Le Ministre de la santé ou les Autorités de la santé sont cités dans quatre pays (Belgique, Danemark, Grèce et Espagne). En Irlande, le gouvernement irlandais est mentionné et en Allemagne et au Luxembourg, ce sont les ministres de la santé de l'Union. Les autres Etats membres (Italie, France, Pays-Bas et Portugal) font référence à la loi nationale qui impose les avertissements.

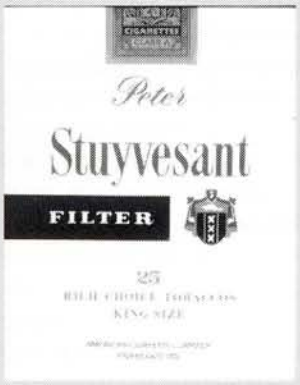
Dans la plupart des pays l'autorité responsable est indiquée avant l'avertissement. Au Danemark et en Irlande, l'autorité est citée après l'avertissement (ce qui est préférable d'après certaines études). En Espagne, la mention relative à l'autorité responsable fait partie intégrante de l'avertissement et est imprimée dans les mêmes caractères, de sorte que tous les avertissements débutent de la même façon: "Los Autoridades Sanitarias advierten que . . . ". Il s'agit là de la solution la moins désirable et ce point devrait être précisé dans l'hypothèse d'une révision de la présente directive.

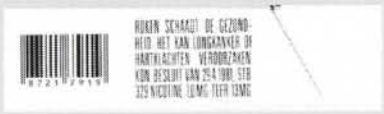
Conclusions

Cette étude est instructive dans la mesure où elle révèle le manque de bonne volonté de certaines compagnies de tabac dans le domaine de l'étiquetage. Elle indique aussi des domaines dans lesquels la législation européenne devrait être renforcée pour garantir une norme commune d'étiquetage entre les différentes marques. Bien que certaines marques respectent généralement la directive européenne (Silk Cut, Camel, etc), la majorité d'entre elles essaie de minimiser l'impact de la directive à l'aide du choix de couleur et de l'utilisation du dessin général du paquet.

Tous les amendements à la directive actuelle doivent viser à clarifier les mesures existantes et renforcer les restrictions de façon à assurer la conformité avec la loi sur tous les points. Dans ce but, les mesures prescrites doivent être aussi précises que possible et ne laisser la voie ouverte à aucune interprétation. Les couleurs à utiliser pour les avertissements et les informations sur le produit devraient par exemple être spécifiées (càd. noir sur blanc).

paquet de cigarettes hollandais





paquet de cigarettes allemand

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/ Avert.	Tar & Nic./ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avertissement
BELGIE/BELGIQUE[1]							
Marlboro (18%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Belga (16%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Bastos (9%)		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
Barclay (6%)			●	●			Gold on beige/ Doré sur beige
Camel (3%)	●	●					Dark blue on yellow/ Bleu foncé sur jaune
DANMARK[1]							
Prince Filter (34%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Prince Light (19%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Cecil Plain (10%)				●	●		Gold on Green/ Doré sur vert
New Look Filter (8%)	●			●			Black on red/ Noir sur rouge
New Look Light (8%)	●			●			White on gold/ Blanc sur doré
DEUTSCHLAND[1]							
Marlboro (20%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
HB (9%)					●	●	Gold on yellow/ Doré sur jaune
West (6%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
F6 (5%)	●					●	Red on white/ Rouge sur blanc
Peter Stuyvesant (4%)			●			●	Grey on white/ Gris sur blanc
ELLAS[2]							
Marlboro (14%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Karelia Filter (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
N°1 Filter (6%)					●	●	Light grey on white/Gris pale sur blanc
Camel (6%)	●	●					Dark blue on yellow/Bleu foncé sur jaune
Karelia Lights (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/ Avert.	Tar & Nic./ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avertissement
ESPANA[3]							
Ducados (28%)		●			●		Gold on blue/ Doré sur bleu
Fortuna (26%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (12%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Winston (6%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
Celtas (3%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
IRELAND							
Marlboro			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Rothmans			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Major				●	●		Gold on green/ Doré sur vert
Carroll's N°1		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
John Player			●	●			Gold on blue/ Doré sur bleu
ITALY[1]							
MS Filter (28%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (19%)			●			●	Gold on white/ Doré sur blanc
Merit (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
MS Mild (6%)[4]		●	●				Gold on white/ Doré sur blanc
Muratti (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
FRANCE[2]							
Marlboro (16%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Gauloises Plain (11%)	●	●					Black on blue/ Noir sur bleu
Camel (5%)	●	●					Blue on yellow/ Bleu sur jaune
Gitanes (5%)			●	●			Light blue on dark blue/ Bleu clair sur bleu foncé
Peter Stuyvesant (5%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVE ON THE LABELLING OF TOBACCO PRODUCTS
MISE EN PLACE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR L'ETIQUETAGE DES PRODUITS DU TABAC

(December/Décembre 1993)

Position with regard to the Directive / Position face à la Directive

Brands/marques	Respects / Respecte		Against the spirit/ Ne respecte pas l'esprit		Does not respect Ne respecte pas		Colours used Couleurs utilisés
	Warning/ Avert.	Tar & Nic./ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avert.	Tar & Nic:/ Goud. & Nic.	Warning/ Avertissement
LUXEMBOURG							
Belga			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Ducal		●	●				Orange on white and red/ Orange sur blanc et rouge
Marlboro			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Maryland					●	●	Gold on rust/ Doré sur rouge-brun
Lucky Strike	●	●					Green gold on white/Vert doré sur blanc
NETHERLANDS[1]							
Marlboro (21%)					●	●	Gold on white/ Doré sur blanc
Camel (15%)					●	●	Dark blue on yellow/ Bleu foncé sur jaune
Caballero (13%)					●	●	Red on orange/ Rouge sur orange
Peter Stuyvesant (9%)					●	●	Green on white/ Vert sur blanc
Barclay (6%)					●	●	Gold on beige/ Doré sur beige
PORTUGAL[1]							
SG Gigante (28%)					●	●	Gold on red/ Doré sur rouge
SG Filtro (28%)					●	●	Gold on blue/ Doré sur bleu
SG Ventil (16%)	●	●					Dark blue on grey/ Bleu foncé sur gris
SG Lights (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
Marlboro (7%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc
UK[1]							
Benson & Hedges (18%)	●	●					Black on gold/ Noir sur doré
John Player Superkings (12%)			●	●			Grey on black/ Gris sur noir
Silk Cut (10%)	●	●					Purple on white/ Pourpre sur blanc
Berkeley Superkings (9.5%)			●	●			Gold on red/ Doré sur rouge
Regal King Size (9%)			●	●			Gold on white/ Doré sur blanc

1 Maxwell Report / 2 Tobacco Journal International / 3 Tobacco International

L'ETIQUETAGE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL - L'EXEMPLE D'AUTRES PAYS

L'étiquetage des produits du tabac n'est appliqué que dans relativement peu de pays. En 1991, 77 pays dans le monde imposaient l'apposition d'avertissements à la santé, mais la plupart d'entre eux (48) n'imposaient que l'apposition d'un message avertissant que fumer est dangereux pour la santé, un avertissement traditionnel et si familier qu'il fait cliché et attire à peine l'attention des fumeurs.

Par contre certains pays ont cherché à renforcer l'efficacité de l'étiquetage par des techniques qui ont ensuite servi de modèle à d'autres pays. L'Islande, la Suède, le Canada et l'Australie font dans ce domaine figures de précurseurs.

Islande

Depuis 1985, l'Islande utilise des pictogrammes pour augmenter l'efficacité de ses avertissements. L'introduction de pictogrammes a été une grande innovation qui est à ce jour limitée à l'Islande. La loi repose sur les concepts et objectifs suivants :

- avoir un meilleur contact avec une population d'environ 70 000 fumeurs
- utiliser des messages clairs, concis et non sophistiqués
- utiliser différents messages et les changer régulièrement
- utiliser des avertissements de couleur d'une taille appréciable, qui couvrent un quart de la surface avant ou arrière du paquet de cigarettes
- éviter une propagande basée sur le principe de la peur.

Une couleur et un pictogramme différents sont associés avec les différents avertissements. Lors de l'élaboration des textes des avertissements, les illustrateurs graphiques ont proposé d'utiliser des illustrations pour renforcer le message. L'expérience tirée des avertissements précédents était qu'après un certain temps, les fumeurs ne les lisaient plus. L'utilisation d'une illustration en connection avec un texte rappelle au consommateur l'association entre un message particulier et une illustration.

Les avertissements ne sont pas trop forts, sauf celui qui accompagne le personnage en noir "des centaines d'Islandais meurent chaque année à cause du tabagisme".

Le coût des avertissements est supporté par les fabricants de cigarettes qui n'ont pas le droit de les placer sur des enveloppes transparentes ou sur tout autre emballage. Toute personne qui contrevient à cette réglementation sera susceptible d'une amende ou, dans le cas de violations sérieuses et repétées, pourra être envoyée en prison. La réglementation s'applique aussi aux cigarettes importées, sous peine d'être renvoyées dans leur pays d'origine.

Islande

Avertissements à la santé sur les paquets de cigarettes d'après le réglement 499/1984

1. Fumer pendant la grossesse menace la santé de la mère et de l'enfant.

2. Fumer peut nuire à vos artères et provoquer des attaques cardiaques.

3. Protégez les enfants de la fumée de tabac.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

4. Si vous arrêtez de fumer vous améliorerez votre santé et augmenterez votre espérance de vie.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

5. Fumer est un problème de santé que vous pouvez aider à résoudre.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

6. Des centaines d'Islandais meurent chaque année à cause du tabac.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

7. La fumée de tabac pollue l'air et est un risque pour la santé.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

8. Le tabac à usage oral et à mâcher endommagent les muqueuse.

DIRECTEUR GENERAL DE LA SANTE PUBLIQUE

Suède

La Suède a inauguré en 1977 le système des avertissements rotatifs. La loi suédoise sur le tabac a mis en place un système imposant l'apposition d'un avertissement à la santé, présenté dans un cadre, sur tous les produits du tabac. Seize avertissements étaient prévus, dont treize pour les paquets de cigarettes. De plus, la loi énonçait que le texte des avertissements devait être renouvelé tous les deux ou trois ans. Depuis l'introduction de ce système, l'ensemble des avertissements a déjà été renouvelé trois fois en 1979, 1981 et 1985.

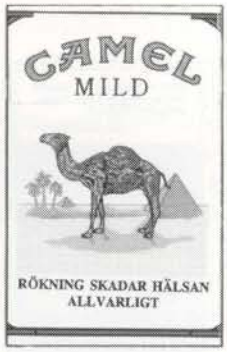
En janvier 1991, le Bureau National pour la Santé et le Bien-être avait décidé d'introduire des changements importants aux avertissements pour les produits du tabac. Seize nouveaux textes étaient préparés, dont la taille était augmentés (le "cadre" reservé au texte devait mesurer 5 cm de large et 6 cm de hauteur). De plus, à l'exemple de l'Islande, chaque texte devait être illustré par un pictogramme. Quatre compagnies de tabac ont porté plainte contre les nouveaux avertissements, invoquant la violation de la liberté de la presse et du droit des marques et soulignant que les nouveaux textes n'étaient pas en conformité avec les avertissements prévus par la directive communautaire 89/622. Le Bureau National de la Santé et du Bien Etre a rejeté ces arguments, mais le 19 décembre 1991, le Cabinet suédois a annulé les nouveaux avertissements sur la seule base que leur texte différait de celui de la directive communautaire.

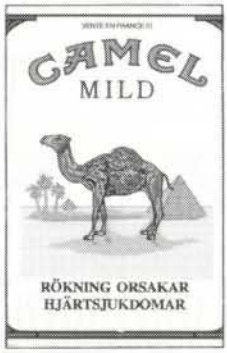
Il est tout à fait regrettable qu'une directive communautaire qui a pour base "un niveau élevé de protection de la santé" ait pour conséquence d'empêcher des pays d'adopter des mesures plus strictes et plus complètes d'étiquetage.

Suède

Avertissements à la santé prescrits par la directive européenne

(introduits en 1993)





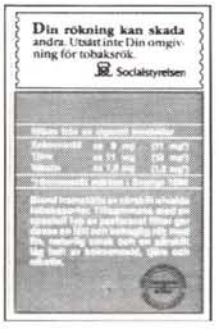
Suède

Les avertissements à la santé qui n'ont jamais été introduits

© Paul Nordgren

Avertissements à la santé prescrits par la loi actuelle sur l'étiquetage des produits du tabac

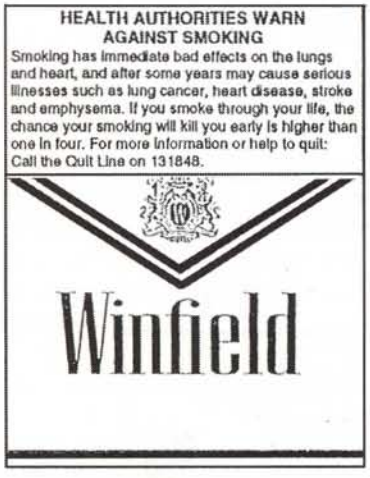
(introduite en 1977)



© *Paul Nordgren*

Australie

Avertissements à la santé qui seront introduits en 1994.



Australie

Une loi (Health (Tobacco Warning Labels) Regulations) réglemente l'étiquetage des produits du tabac depuis 1986. En avril 1992, le Conseil ministériel de lutte contre la drogue avait décidé à l'unanimité de renforcer la législation sur l'étiquetage. Cette décision prévoyait qu'un avertissement rotatif -choisi parmi une sélection de douze textes couvrant 25% de la surface - devrait être apposé sur le haut de la face avant du paquet, et que l'arrière et les côtés du paquet porteraient des avertissements détaillés et le numéro national d'appel gratuit de "Quit line". Quelques états australiens avaient déjà adopté les mesures nécéssaires à la mise en place d'une telle législation, mais de nombreux autres avaient indiqués qu'ils préféraient une position plus modérée. Suite à ces réactions, et aux pressions exercées par l'industrie du tabac, le Conseil ministériel de lutte contre la drogue a décidé de revenir sur sa proposition initiale et de l'alléger. La nouvelle législation reste cependant l'une des plus strictes au monde.

A dater d'avril 1994, la partie supérieure de l'avant de chaque paquet de cigarettes devra comporter un avertissement rotatif couvrant au moins 25% de la surface, imprimé en noir sur fond blanc; un tiers de la surface arrière du paquet devra porter des avertissements détaillés, ainsi que le numéro d'appel de "Quit line". La liste des six avertissements rotatifs est la suivante :

- Fumer entraîne la dépendance
- Fumer tue
- Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires
- Fumer est nocif pour votre bébé
- Votre tabagisme peut nuire à la santé des autres
- Fumer provoque le cancer du poumon.

Canada

Depuis juillet 1993, le Canada a la législation la plus stricte du monde (avec l'Australie) en matière d'étiquetage. L'adoption de cette législation n'a pas été facile, et les organisations de santé du Canada ont du faire face à l'une des plus importantes campagnes que l'industrie du tabac ait jamais menée. Il en résulte que même si les organisations de santé n'ont pas obtenu tout ce qu'elles voulaient (l'insertion de notices donnant des informations détaillées à l'intérieur des paquets par exemple), la législation adoptée est un modèle pour tous les autres pays.

Le texte canadien impose à présent le premier avertissement sur le tabagisme passif qui reconnaisse explicitement le lien de causalité entre la fumée de tabac ambiante et le développement de maladies chez le non-fumeur ("La fumée du tabac cause chez les non-fumeurs des maladies pulmonaires mortelles"). Une autre innovation est que les textes sont rédigés de façon à imputer la responsabilité de la maladie ou du risque au produit ("La cigarette cause le cancer") et non plus au comportement personnel ("Fumer provoque le cancer"). Les canadiens espèrent ainsi suggérer que ce n'est pas le fumeur qui est à blamer pour sa conduite, mais le produit lui-même qui est défectueux.

A partir du 11 aout 1994, tous les paquets de cigarettes devront porter l'un des avertissements suivants, en francais sur l'une des deux grandes surfaces et en anglais sur l'autre:

- "La cigarette crée une dépendance" "Cigarettes are addictive",
- "La fumée de tabac peut nuire à vos enfants" "Tobacco smoke can harm your children",
- "La cigarette cause des maladies pulmonaires mortelles" "Cigarettes cause fatal lung disease",
- "La cigarette cause le cancer", "Cigarettes cause cancer",
- "La cigarette cause des maladies du coeur" "Cigarettes cause strokes and heart disease",
- "Fumer durant la grossesse peut nuire à votre bébé" "Smoking during pregnancy can harm your baby",
- "Fumer peut vous tuer" "Smoking can kill you"
- "La fumée de tabac peut causer chez les non-fumeurs des maladies pulmonaires mortelles" "Tobacco smoke causes fatal lung disease in non-smokers".

Ces avertissements devront apparaître au haut des deux grandes surfaces du paquet et couvrir 25% de la surface. Cependant, chaque avertissement devra être encadré par une bordure de 3 ou 4 mm, ce qui portera la surface totale couverte à 30 ou 35%. Les avertissements seront imprimés en noir sur fond blanc et entourés d'une bordure noire la moitié du temps. L'autre moitié du temps, ils seront imprimés en blanc sur fond noir et entourés d'une bordure blanche. Si la bordure blanche est sur un paquet blanc, un ligne noire d'1 mm séparera les deux parties du paquet.

"Agents toxiques" sera imprimé sur le côté du paquet, et les niveaux de nicotine, goudron et monoxyde de carbone seront indiqués. Cette information sera imprimée en noir sur un fond blanc.

Sources :
- Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic; Ruth Roemer; World Health Organisation, Geneva, 1993.
- Innovation in Iceland : graphic health warnings on tobacco products; Thornstein Blondal, Gudjon Magnusson; New York State Journal of Medicine, July 1985.

Canada

LA REACTION DE L'INDUSTRIE DU TABAC

L'industrie du tabac a toujours été peu disposée à accepter d'améliorer l'information donnée au consommateur sur les dangers du tabagisme et sur le contenu des produits du tabac. Bien que les compagnies de tabac aient été, dans certains cas, prêtes à accepter des avertissements faibles dans le cadre d'accords volontaires, elles cherchent généralement à minimiser l'impact de tels avertissements en continuant à publiquement nier le lien de causalité entre tabagisme et maladie et, dans de nombreux cas, en faisant la promotion d'images du tabagisme qui sapent le message santé. La pratique a aussi montré qu'elles exploitent toutes les faiblesses de la législation pour minimiser son impact (voir chapitre sur le législation de l'Union européenne). Il faut enfin savoir que l'industrie a intérêt à accepter quelques avertissements à la santé, qui peuvent offrir un certain degré de protection contre les poursuites pour responsabilité du fait du produit.

Ce chapitre analyse les arguments que l'industrie du tabac a employé à diverses occasions pour contrer des mesures d'amélioration de l'information donnée au consommateur, les tactiques adoptées pour minimiser la mise en place de telles mesures et la question de l'influence des avertissements à la santé sur la responsabilité du produit.

Arguments utilisés par l'industrie du tabac contre l'amélioration de l'étiquetage des produits du tabac

L'industrie du tabac s'est battue (et se bat encore) avec acharnement contre des mesures qui améliorent l'étiquetage des produits du tabac. L'industrie s'est opposé avec vigueur aux législations sur l'étiquetage adoptées au Canada et en Australie et, malgré la modération des directives européennes sur l'étiquetage, un document de l'industrie envoyé au président du Conseil des ministres fait état d'une opposition non équivoque aux propositions de la Commission.

Plusieurs arguments ont été utilisés à l'appui de la position de l'industrie. Les plus courants sont :

Les avertissements à la santé sont contraires au droit de marque commercial d'une compagnie

Les compagnies de tabac protestent car l'impression d'avertissements sur les paquets touche à l'image de marque du produit. Ceci est particulièrement vrai pour les avertissements à la santé imprimés en noir et blanc qui empêchent les compagnies de recourir à des avertissements "camouflés" dans le dessin général du paquet.

Les compagnies de tabac ont beaucoup investi dans la création d'images de marque attrayantes pour leurs produits. Le paquet est un élément essentiel de la diffusion de cette image auprès du consommateur (voir chapitre VIII. sur les paquets génériques) et il n'est donc pas surprenant que ces compagnies se battent pour protéger leur investissement.

Vu les risques pour la santé associés à la consommation de tabac, cet argument n'est cependant pas acceptable. Priorité doit être donnée aux droits du consommateur. Du point de vue des pratiques commerciales, il n'est pas acceptable qu'un produit intrinsèquement dangereux soit commercialisé sans que le consommateur soit clairement averti de ses dangers. Le fabricant est responsable de la communication de cette information, qui doit être présentée sur le produit lui même et de façon à ce que tous les consommateurs reçoivent un minimum d'informations. Le risque pour la santé est tel que les avertissements à la santé doivent être présentés de façon à avoir un impact maximum auprès du consommateur.

Les avertissements à la santé sont une violation de la liberté d'expression

Certaines compagnies de tabac ont avancé que l'obligation d'imprimer des avertissements à la santé sur les paquets - qui sont leur propriété- est une violation de leur liberté d'expression. Elles arguent que ce droit fondamental ne protège pas seulement les personnes qui expriment leur opinion, mais protège aussi les personnes contre l'obligation d'exprimer une opinion qui n'est pas la leur.

Deux arguments peuvent être utilisés pour contrer cette objection. Le premier est qu'en l'absence d'avertissements à la santé clairement visibles pour le consommateur, l'industrie du tabac peut être considérée comme pleinement responsable de tout dommage causé au consommateur qui résulterait de l'utilisation de ces produits. Deuxièmement, la liberté d'expression est soumise à certaines conditions. L'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme précise que "1. Toute personne a le droit à la liberté d'expression (...)" et que "2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, (...) à la protection de la santé (...)".

L'état (ou l'Union européenne) n'a pas de compétence pour légiférer dans ce domaine

L'industrie du tabac européenne, confrontée aux propositions de directives sur l'étiquetage, a prétendu qu'il s'agissait d'une ingérence inutile du législateur européen dans un domaine qui devrait être réglementé par une loi nationale ou

par des accords volontaires entre les autorités nationales et l'industrie. Cet argument était clairement destiné à retarder l'adoption de la législation plus qu'à soulever une question de principe. Lorsque les gouvernements nationaux ont adopté de telles propositions, l'industrie a réagi de la même façon, en défendant que les gouvernements n'avaient pas à légiférer dans ce domaine mais devraient plutôt compter sur des accords volontaires avec l'industrie.

L'argument contre une intervention législative dans ce domaine est qu'elle est symptomatique d'un "état nounou" qui cherche à réglementer la vie de ces citoyens "pour leur propre bien" mais qui par là même les prive de leur libre arbitre. Il est paradoxal que l'industrie du tabac se présente dans ce contexte comme le défenseur du consommateur. En fait, c'est précisément dans l'intérêt du consommateur qu'une législations stricte sur l'étiquetage est nécessaire. De plus, des enquêtes par sondage ont montré que les consommateurs sont généralement en faveur d'une meilleure information sur le produit - qui est essentielle pour leur permettre de prendre des décisions en pleine connaissance de cause.

Les consommateurs connaissent déjà les dangers du tabagisme

Grâce aux campagnes d'information du public, il est vrai que la plupart des personnes (dans les pays développés) sont aujourd'hui conscientes que le tabac est mauvais pour la santé et qu'il est une cause de cancer du poumon et d'autres maladies graves.

Ceci ne réduit en rien le besoin d'avertissements clairs et placés en évidence. En dehors du fait que les avertissements sur les paquets doivent être considérés comme une obligation légale minimum pour un produit aussi dangereux, l'apposition d'avertissements à la santé sur l'unité de conditionnement est le seul moyen de garantir que chaque consommateur est informé sur les dangers du produit.

De plus, l'étendue du risque pour la santé est souvent sous estimé (Borland & Naccarella, 1991).

Enfin, il a été démontré que, en dépit de l'influence de facteurs additionnels tels que la dépendance et la pression sociale, le public tend à agir rationnellement sur la base de l'information qui est mise à sa disposition et qui attire son attention (Fishbein and Azjen, 1975). Présenter une information à une personne au moment où elle fume maximise sa disponibilité et la fait ressortir. C'est à ce moment qu'augmente la probabilité d'une évaluation raisonnable de l'information qui aura une influence sur le comportement.

Les avertissements à la santé n'ont aucune influence sur le niveau de connaissance des consommateurs

Plusieurs études ont montré que la mémorisation des avertissements à la santé sur des paquets standards est assez faible (Hill, 1988; Wilson et al, 1988; Beede et al, 1992). Comme nous l'avons vu dans le chapitre sur les avertissements, les paquets sont cependant un support d'information potentiellement très puissant, qui touche tous les fumeurs, sont constamment en vue, et sont vus précisément au moment où l'on fume ou où l'on envisage de fumer. Le fait que certaines études aient montré qu'ils ne sont que modérément efficaces indique que la présentation et le contenu des avertissements doivent être améliorés pour qu'ils soient vraiment efficaces.

Les avertissements à la santé doivent être attribués à l'autorité responsable

L'industrie du tabac a toujours demandé que les avertissements à la santé soient attribués à l'autorité qui impose leur apposition. Les compagnies de tabac ne veulent pas être vues comme étant d'accord avec les déclarations sur les dangers du tabagisme. Comme aucune compagnie n'a formellement reconnu l'étendue des dangers du tabagisme, cela les laisse libres de continuer à ignorer les messages transmis au public en mettant en question leur validité scientifique.

Les messages des avertissements ne sont pas prouvés et sont faux

L'industrie du tabac maintient souvent qu'elle s'oppose aux avertissements parce que les risques du tabagisme pour la santé n'ont pas encore été scientifiquement prouvés et qu'elle est donc obligée de faire de fausses déclarations.

La nocivité du tabagisme ne fait aujourd'hui plus aucun doute et l'insistance de l'industrie sur le fait qu'elle n'est pas prouvée ne s'explique que par sa détermination à défendre ses intérêts économiques. Il serait cependant logique que tant que l'industrie refuse d'assumer la responsabilité des avertissements sur les produits du tabac, elle ne soit pas autorisée à invoquer les avertissements pour sa défense dans le cadre de poursuites pour responsabilité du fait du produit.

Rien ne prouve que les avertissements rotatifs soient nécessaires, ils compliquent la distribution et augmentent les coûts

L'industrie proteste car les avertissements rotatifs sont très chers et techniquement difficiles à imprimer. Cela est sans doute vrai mais ne dégage en rien l'industrie de son obligation vis-à-vis du consommateur.

Les avertissements rotatifs permettent d'informer le consommateur de façon plus complète sur les différentes conséquences du tabagisme pour la santé. Vu le nombre important de ces conséquences, un seul avertissement n'est tout simplement pas suffisant.

De plus, les études ont montré que trop voir un avertissement entraîne un effet d'habitude qui réduit leur efficacité (Catania, 1984; Skilbeck, Tulip & Ley, 1977). Les avertissements rotatifs permettent d'assurer que le consommateur reçoit une information plus complète sur les conséquences du tabagisme pour la santé et réduit l'effet d'habitude.

Tactiques adoptées par l'industrie pour minimiser la mise en place des réglementations d'étiquetage

Cas juridiques dans l'Union Européenne

Suite à la mise en place de la directive européenne sur l'étiquetage des produits du tabac, plusieurs compagnies de tabac ont décidé d'attaquer la transposition de cette directive dans la loi nationale. Deux cas ont été portés devant la Cour Européenne de Justice et un cas a été porté devant la Haute Cour Constitutionnelle allemande. Il ressort clairement de ces cas que les autorités réglementaires devraient préciser la forme et la présentation exactes des avertissements, plutôt que de donner des indications qui deviennent en fait des normes maximales au lieu des prescriptions minimales prévues.

C-11/92: R v. Secretary of State for Health, ex parte Gallagher, Imperial Tobacco and Rothmans International Tobacco (UK)

Selon les termes de la directive européenne, tous les paquets de cigarettes en vente dans l'Union doivent porter des avertissements à la santé qui couvrent au moins 4% de la surface du paquet. En transposant la directive, le Royaume-Uni a cependant imposé une taille minimum de 6% de la surface du paquet pour les avertissements. Les cigarettes importées d'autres Etats membres sont dispensées d'être en

conformité avec la loi britannique à condition qu'ils respectent les prescriptions adoptées par le pays exportateur.

Cette décision a été attaquée par trois compagnies basées au Royaume-Uni, Gallagher, Imperial Tobacco et Rothmans International, qui ont porté plainte devant la Cour Européenne de Justice. La Cour a jugé que comme la directive fixait une surface minimum, les Etats membres pouvaient librement augmenter l'espace réservé aux avertissements.

La Cour a reconnu que sa décision pouvait impliquer un traitement défavorable pour les produits nationaux par rapport aux produits importés, mais elle a jugé qu'il s'agissait d'une conséquence regrettable du fait de fixer dans la directive des normes minimum concernant la taille des avertissements.

C-222/91 : Ministero delle Finanze et Ministero dell Sanità v. Philip Morris (Belgium) and Others

Lors de la mise en place de la directive de l'Union, les autorités italiennes ont décidé d'imposer le placement de deux avertissements spécifiques sur le dos du paquet, en plus de l'avertissement général sur l'avant du paquet. Elles ont aussi demandé que les avertissements sur les autres produits du tabac couvrent au moins 4% de la surface du paquet, comparé à 1% mentionné dans la directive.

La Cour a jugé que la directive ne laissait pas la possibilité d'exiger plus d'un avertissement à la santé. Elle a aussi jugé qu'en ce qui concerne les produits du tabac autres que les cigarettes, les Etats membres ne pouvaient pas imposer de mesures plus strictes.

Affaire portée devant la Haute Cour Constitutionnelle allemande par Reemstma et autres

Un procès intenté par Reemstma et d'autres fabricants devant la Haute Cour Constitutionnelle allemande est en cours. Les plaignants arguent que l'obligation d'imprimer des avertissements à la santé sur leurs paquets est une violation de la liberté d'expression garantie par la Constitution. De plus, ils maintiennent que les avertissements imposés ne sont pas scientifiquement fondés et sont faux. L'affaire est encore devant les tribunaux.

Poursuites judiciaires au Canada

Lorsque le gouvernement fédéral Canadien a annoncé le 22 juillet 1993 son intention d'introduire de nouveaux avertissements, plus forts, sur tous les produits du tabac à dater d'août 1994, l'industrie du tabac a réagi en portant plainte devant la Cour Suprême du Canada et en demandant l'annulation des nouvelles réglementations.

Cette plainte n'est pas la première, l'industrie avait déjà saisi la Cour Supérieure du Québec à Montréal et la Cour Fédérale dans l'Ontario pour contester la constitutionalité de la Loi de Contrôle des Produits du Tabac en application de laquelle les réglementations sur l'étiquetage ont été adoptées.

IL s'agit essentiellement d'une tactique destinée à gagner du temps. L'industrie a peu ou pas de chances de gagner ces cas, mais ces tentatives représentent une nouvelle bagarre, longue et coûteuse, pour les avocats des Ministères de la santé et de la justice et pour les organisations de santé. De plus, l'industrie défend que le gouvernement ne peut prendre aucune initiative tant que toutes les voies d'appel ne sont pas épuisées, ce qui peut prendre des années, et c'est exactement ce que l'industrie espère.

Jouer sur le contexte politique en Suède

En janvier 1991, le Bureau National de la Santé et du Bien-être avait adopté une nouvelle série d'avertissements dont le message était renforcé par des pictogrammes contenus dans une "boite texte" élargie. Quatre compagnies de tabac ont porté plainte contre les nouveaux avertissements, invoquant la violation de la liberté de la presse et du droit des marques. Elles ont aussi souligné le fait que les nouveaux textes n'étaient pas conformes avec les avertissements prescrits par la directive européenne sur l'étiquetage adoptée en 1989.

Le Bureau National de la Santé et du Bien-être a rejeté ces arguments, mais le 19 décembre 1991, le Cabinet suédois a décidé d'annuler les nouveaux avertissements en raison de leur incompatibilité avec la directive européenne. L'industrie du tabac a immédiatement affirmé qu'elle avait remporté une grande victoire et que ses arguments avaient été retenus.

Le Cabinet n'avait cependant absolument pas critiqué la décision du Bureau National de la Santé et du Bien-être, ni fait de commentaire sur les arguments de l'industrie concernant la liberté de la presse et le droit des marques. Cette décision du Cabinet représente simplement un geste politique qui doit être compris dans le contexte de la demande d'adhésion de la Suède à l'Union européenne, et non une décision sur la politique à mener en matière d'étiquetage des produits du tabac.

Pression économique en Islande

Lorsque l'Islande a introduit en 1985 son nouveau système d'avertissements à la santé accompagnés de pictogrammes, les compagnies de tabac étrangères ont menacé de suspendre toutes leurs exportations vers l'Islande. Le marché du tabac islandais étant très petit, l'industrie pouvait se permettre de formuler une telle menace. Elle était sans aucune doute destinée à décourager d'autres pays plus grands de suivre l'exemple de l'Islande. La compagnie Philip Morris a concrétisé sa menace et a retiré ses cigarettes du marché islandais, qui ne sont donc disponibles que dans les magasins hors-taxes.

Campagne publique d'opposition en Australie

En Australie, la réaction de l'industrie du tabac a été très vive lorsqu'elle a eu vent du projet du gouvernement fédéral d'introduire une nouvelle réglementation plus sévère concernant l'étiquetage des produits du tabac. Philip Morris a intenté un procès contre cette réglementation, au motif qu'elle était trompeuse selon les termes de la loi sur les pratiques commerciales (Trade Practices Act). L'affaire a par la suite été retirée par Philip Morris qui a cependant continué à faire pression contre les améliorations de l'étiquetage proposées. Ils ont aussi lancé une campagne publique contre la réglementation en publiant une annonce accusant le gouvernement "d'aller trop loin". L'annonce, publiée dans plusieurs journaux quotidiens nationaux, affirmait que 98% des consommateurs savaient déjà qu'il y a des avertissements sur les produits du tabac et que la nouvelle réglementation serait contraire au droit des marques.

Influence des avertissements à la santé sur la responsabilité du fait des produits

Le principe du "consentement en pleine connaissance de cause" entre le consommateur et le producteur est fondamental dans la pratique commerciale. Le concept philosophique et légal du consentement en pleine connaissance de cause signifie qu'une personne connaît parfaitement les

risques inhérents à une activité. Les tribunaux qui ont traité de cette obligation placée sur le fabricant (dans des affaires non liées au tabac) ont dit que les avertissements doivent être clairs et compréhensibles, de façon à informer l'utilisateur sur la nature du risque et l'étendue du danger en termes proportionnés avec la gravité du danger potentiel. Ils ne doivent pas être neutralisés ou annulés par des efforts parallèles du fabricant.

Les conditions de consentement en pleine connaissance de cause n'ont de toute évidence pas été atteinte en ce qui concerne les produits du tabac. L'industrie du tabac a accepté (ou a été forcée d'accepter) l'apposition d'avertissements à la santé sur ses produits, mais elle continue à entretenir le doute sur l'étendue des risques et n'a jamais publiquement reconnu que les risques du tabagisme pour la santé sont prouvés. De plus, la perception publique des dangers du tabagisme est très compromise par la promotion faite pour les produits du tabac.

Enfin, pour que les conditions de consentement en pleine connaissance de cause soient atteintes dans le cas des produits du tabac, les consommateurs devraient avoir une information complète sur les différentes maladies et risques pour la santé liés au tabagisme (cancer, maladies cardio-vasculaires, attaques, maladies vasculaires périphériques, maladies respiratoires, etc.), sur le niveau de risque, le pronostic sur la possibilité d'apparition d'une maladie et sur les effets de la cessation tabagique pour la santé. Cette information devrait être communiquée au consommateur de façon claire et compréhensible.

Dans certains cas, l'existence d'avertissements à la santé a permis aux compagnies de se défendre contre des plaintes pour responsabilité du fait des produits en placant la responsabilité du dommage causé sur le consommateur plutôt que sur le produit. L'argument est que les consommateurs ont été prévenus des risques pour la santé (bien que superficiellement) et que l'industrie ne peut être tenue responsable pour aucun des dommages causés.

La responsabilité du fait des produits en ce qui concerne les produits du tabac en est cependant encore à ses débuts et va certainement se développer dans les années à venir. Le plus célèbre cas de plainte contre l'industrie du tabac pour responsabilité du fait des produits est l'affaire Cipollone aux Etats-Unis. Dans cette affaire, comme dans beaucoup d'autres, l'argument de l'industrie du tabac était l'existence de l'avertissement "Fumer peut être dangereux pour votre santé" introduit par la loi fédérale sur l'étiquetage des cigarettes et la publicité (Federal Cigarette Labeling Act) de 1965. L'industrie a argué que les fumeurs connaissaient les dangers de la cigarette et que par conséquent, d'un point de vue légal, le fumeur avait accepté en toute connaissance de cause tous les risques encourus.

Bien que ce cas n'ait pas établi de précédent juridique en dehors des Etats-Unis (l'affaire a été retirée des tribunaux en 1992), le mari de Mme Cipollone a reçu 400.000 $ de dommages, et en juin 1992 la Cour Suprême a jugé que la loi fédérale imposant l'apposition d'avertissements à la santé ne protège pas les fabricants contre toute poursuite. De plus, dans une autre affaire, en mai 1993, le tribunal du comté de Washington dans le Mississipi a jugé que "les cigarettes sont, c'est un fait, défectueuses et déraisonnablement dangereuses pour la consommation humaine. Les cigarettes sont défectueuses parce que, utilisée tel que prévu, elles sont une cause de cancer, d'emphysème, de maladie cardiaque et d'autres maladies". Le tribunal a aussi défini que le standard adéquat pour les cas de responsabilité du fait des produits du tabac est la "responsabilité absolue".

Il reste à voir comment la question de la responsabilité du fait des produits va se développer en Europe. La loi devrait spécifier que les avertissements sont un standard minimum et non maximum, n'exonèrent pas les compagnies de tabac de leur obligation d'assurer les conditions de consentement en pleine connaissance de cause de la part des consommateurs, et ne les protègent pas contre d'éventuelles plaintes pour responsabilité du fait des produits.

Annonce publiée par PHILIP MORRIS Philip Morris en Australie

1 Health warnings and contents labelling on tobacco products, Centre for Behavioural Research in Cancer, Victoria, Australia, 1992.
2 With thanks to David Sweanor of the Non-smokers' Rights Association, Ottawa, Canada.

■ PAQUET GENERIQUE - L'AVERTISSEMENT A LA SANTE LE PLUS EFFICACE

Depuis longtemps, il est reconnu que le conditionnement des paquets joue un rôle de promotion important. Les compagnies de tabac investissent chaque année d'importantes sommes d'argent dans la création d'images de marque qui vont attirer des groupes cibles déterminés. C'est cette image qui a fait l'objet de tant de soins qui va différencier les marques, plus que de réelles différences entre les cigarettes elles-mêmes. Le paquet de cigarettes est un élément essentiel de cette stratégie car il représente le moyen par lequel le fumeur va s'approprier l'image de la marque.

La séduction qu'exercent les paquets et le pouvoir des images qu'ils transmettent détournent l'attention de la nature réelle du produit et minimisent l'avertissement à la santé. Pour cette raison, les organisations de santé du monde entier ont demandé l'introduction de "paquets génériques" pour les cigarettes.

L'idée d'un "paquet générique" pour les cigarettes vient du concept de produits génériques. La recommandation est que les gouvernements devraient étendre les réglementations sur l'étiquetage des produits du tabac pour inclure la standardisation de la couleur, du design et de la rédaction de tout l'extérieur du paquet.

Cela voudrait dire que toutes les marques de cigarettes seront vendues dans des paquets génériques standards (avec par exemple un fond beige ou blanc) sur lequel n'apparaîtraient que le nom de la marque, écrit avec des caractères uniformes, les avertissements à la santé et les informations sur le produit.

Les paquets génériques feraient mieux ressortir les avertissements à la santé car les producteurs ne pourraient plus utiliser le design et les jeux de couleur pour détourner l'attention de l'avertissement. Une enquête menée en Nouvelle-Zélande en 1992[1] a montré qu'en contrôlant le dessin du paquet et en supprimant les stimuli qui détournent l'attention, une augmentation de la conscience de la présence d'avertissements et de leur mémorisation intervient. L'enquête, menée parmi 568 adolescents a conclu que bien que la plupart des adolescents sont conscients de l'existence d'avertissements à la santé sur les paquets de cigarettes, l'attention qu'ils y accordent est limitée comparée à l'information sur la marque de cigarettes. Par contre, lorsque présentés sur des paquets génériques, la capacité de mémoriser les avertissements à la santé était significativement améliorée.

Il est aussi probable que les paquets génériques rendent le produit moins attrayant, spécialement auprès des adolescents. Une autre étude menée en 1991[2] en Nouvelle-Zélande par les mêmes chercheurs a montré que les paquets génériques réduisaient l'intérêt pour le tabagisme. L'enquête menée parmi 550 enfants (âgés de 13 ans environ) a révélé que les paquets génériques avec un minimum d'information imprimée en noir étaient perçus comme "tristes et ennuyeux" et la curiosité au sujet du tabagisme en était réduite.

De plus, il est probable qu'une telle politique reçoive un vaste soutien de la part du public, même parmi les fumeurs. Une étude publiée en Australie en 1992 [3] a montré un fort soutien parmi les fumeurs en faveur de mesures visant à rendre les paquets moins attrayants. 66% des fumeurs ont déclaré soutenir une telle politique. Ce chiffre atteint 87% de fumeurs, si l'on peut leur démontrer que cette politique entraînerait une diminution du nombre de jeunes qui commencent à fumer.

L'extension des réglementations sur l'étiquetage pour inclure des éléments du design du paquet et pour introduire des paquets génériques devrait être sérieusement considérée. Des paquets génériques pour les cigarettes sont justifiables, populaires et seraient une contribution importante à l'efficacité des avertissements à la santé et à la crédibilité des campagnes d'information du public.

En fait, les paquets génériques agiraient en eux-mêmes comme un avertissement à la santé très efficace. Le fait même que le produit soit soumis à ce type de restrictions soulignerait sa différence par rapport aux autres produits de consommation. L'étendue du risque pour la santé serait implicitement mentionné par le conditionnement.

1 P. Beede and R. Lawson, The effect of plain packages on the perception of cigarette health warnings, New Zealand, 1992.
2 P. Beede and R. Lawson, Brand image attraction : the promotional impact of cigarette packaging, New Zealand, 1991
3 Health Warnings and Contents Labelling on Tobacco Products, Centre for Behavioural Research in Cancer, Australia, 1992

Il ressort des développements précédents que les deux directives européennes concernant l'étiquetage des produits du tabac adoptées à ce jour ne garantissent pas une qualité satisfaisante de l'étiquetage dans les pays de l'Union Européenne. La critique principale qui peut être faite porte sur le manque de visibilité dû essentiellement à la petite taille des avertissements et des mentions relatives à la composition du produit et à l'utilisation de couleurs peu contrastantes avec le fond du paquet.

Les autres faiblesses de la législation européenne sont de ne pas assurer un renouvellement régulier des avertissements, aux niveaux européen et national, et de ne pas fournir une information complète sur la composition des produits du tabac. Une révision de cette législation est nécéssaire qui devrait tenir compte, au minimum, des recommandations ci-dessous. Celles-ci ne portent que sur l'étiquetage des paquets de cigarettes qui ont fait l'objet d'une étude plus détaillée dans ce rapport.

En ce qui concerne les produits du tabac autres que les cigarettes, la pratique montre que la plupart des remarques faites au sujet de l'étiquetage des paquets de cigarettes s'appliquent aussi (manque de visibilité, taille des avertissements et des informations sur le produit), mais le manque d'études techniques et d'une analyse précise de la mise en place de la législation communautaire empêche de faire des recommandations aussi précises que pour les cigarettes.

Une remarque doit cependant être faite au sujet de l'étiquetage des paquets de tabac à rouler qui devrait être similaire à celui prévu pour les cigarettes, sauf en ce qui concerne les mentions relatives à la composition du produit. La directive de 1992 représente déjà un progrès dans ce sens, mais la surface reservée aux avertissements à la santé n'est que de 1% de la surface totale. Ce pourcentage devrait être égal à celui indiqué pour les cigarettes, c'est à dire actuellement un minimum de 4%.

Recommandations pour l'amélioration de la législation européenne concernant l'étiquetage des paquets de cigarettes :

- Un minimum de 25% des deux grandes surfaces devrait être réservé aux avertissements et au moins 50% du côté du paquet devrait être réservé aux mentions relatives à la composition du produit.

- Les avertissements devraient être imprimés au haut du paquet, en noir sur fond blanc et être entourés d'une bordure noire.

- La liste d'avertissements prévue par la législation européenne devrait être renouvelée régulièrement, ainsi que les listes nationales d'avertissements. Ces dernières devraient comprendre un plus grand nombre d'avertissements rotatifs.

- Les mentions relatives à la composition du produit devraient être plus complètes, en incluant la teneur en monoxyde de carbone, et plus détaillées, en incluant un bref descriptif de chacun des agents.

DIRECTIVE DU CONSEIL du 13 novembre 1989

concernant le rapprochement des dispositions législatives, règlementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits de tabac.

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission (1),

en coopération avec le Parlement européen (2),

vu l'avis du comité économique et social (3),

Considérant qu'il existe des divergences entre les dispositions législatives, règlementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits du tabac ; que ces disparités sont de nature à créer des entraves aux échanges et à faire ainsi obstacle à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur;

considérant qu'il y a lieu d'éliminer ces entraves éventuelles et, à cette fin, de soumettre la mise sur le marché et la libre circulation des produits du tabac à de règles communes en ce qui concerne leur étiquetage;

considérant que ces règles communes doivent tenir dûment compte de la protection de la santé des personnes;

considérant que le Conseil européen a souligné à Milan, les 28 et 29 juin 1985, l'intérêt de lancer un programme d'action européen contre le cancer;

considérant que le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, dans leur résolution du 7 juillet 1986 concenant un programmme d'action des Communautés européennes contre le cancer (4), ont fixé pour objectif à ce programme de contribuer à améliorer la santé et la qualité de la vie des citoyens de la Communauté en réduisant le nombre de cancers et qu'à cetitre ils ont considéré comme prioritaire la lutte contre le tabagisme;

considérant que l'inscription sur les unités de conditionnement de tous les produits du tabac d'un avertissement relatif aux risques que l'utilisation de ces produits présente pour leur santé est importante pour la protection des personnes;

considérant que, pour renforcer la protection de la santé des personnes, l'indication de la teneur en goudron et en nicotine sur les paquets de cigarettes est nécéssaire à l'information et à l'éducation sanitaire des citoyens;

considérant que la présente directive comporte des prescriptions qui seront revues sur la base de l'expérience acquise et de l'évolution des connaissances médicales dans ce domaine, l'objectif étant de parvenir à une protection accrue des personnes;

considérant, enfin, que les initiatives prévues dans la présente directive auront des effets d'autant plus favorables sur la santé publique qu'elles seront accompagnées de programmes d'éducation sanitaire lors de la scolarité obligatoire et de campagnes d'information et de sensibilisation,

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE :

Article 1

la présente directive a pour objet l'harmonisation des dispositions législatives, règlementaires et administratives des Etats mebres concernant les avertissements relatifs à la santé à faire figurer sur les unités de conditionnement des produits du tabac et les mentions de la teneur en goudron et en nicotine à faire figurer sur les paquets de cigarettes, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé des personnes par la réduction des dommages causés pour leur santé par le tabagisme.

Article 2

aux fins de la présente directive, on entend par :

1) produits du tabac : les produits destinés à être fumés, prisés, sucés ou mâchés, dès lors qu'ils sont, même partiellement, constitués de tabac;

2) goudron : le condensat de fumée brut anhydre et exempt de nicotine;

3) nicotine : les alcaloïdes nicotiniques.

Article 3

1. La teneur en goudron et en nicotine à mentionner obligatoirement sur les paquets de cigarettes est mesurée selon les méthodes ISO 4387 et 3400.

2. L'exactitude des mentions portées sur les paquets est vérifiée selon la norme ISO 8243.

3. Les mentions sont imprimées sur la tranche latérale des paquets de cigarettes dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, en caractères parfaitement lisibles sur fond contrastant de façon à couvrir au moins 4 % de la surface corrspondante. Cepourcentage est porté à 6 % pour les pays à deux langues officielles et à 8 % pour les pays à trois langues officielles.

4. Les Etats membres transmettent à la Commission, au mois de janvier de chaque année, la liste des teneurs en goudron et en nicotine des cigarettes commercialisées sur leur marché. La Commission publie ces données au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 4

1. Toutes les unités de conditionnement des produits du tabac portent sur leur surface la plus visible, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, l'avertissement général "Nuit gravement à la santé"

2. Pour les paquets de cigarettes, l'autre grande surface du conditionnement porte, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, des

avertissements spécifiques alternant selon la règle suivante :

- chaque Etat membre établit une liste d'avertissements exclusivement à parir de ceux figurant à l'annexe,
- les avertissements spécifiques retenus sont imprimés sur les unités de conditionnement de manière à garantir l'apparition de chaque avertissement sur une quantité égales d'unités de conditionnnement, avec une tolérance de plus ou moins 5 %.

3. Les Etats membres peuvent prévoir que les avertissements visés aux paragraphes 1 et 2 sont accompagnés de la mention de l'autorité qui en est l'auteur.

4. Sur les paquets de cigarettes, les avertissements visés aux paragraphes 1 et 2 couvrent au moins 4 % de chaque grande surface de l'unité de conditionnement, non compris la mention de l'autorité visée au paragraphe 3. Ce pourcentage est porté à 6 % pour les pays à deux langues officielles et à 8 % pour les pays à trois langues officielles.

Les avertisssements requis sur les deux grandes surfaces de chaque paquet de cigarettes :

a) doivent être clairs et lisibles;

b) doivent être imprimés en caractères gras;

c) doivent être imprimés sur fond contrastant;

d) ne doivent pas figurer à un endroit où ils risquent d'être abîmés lorsque le paquet est ouvert;

e) ne doivent pas être placés sur la feuille transparente ou sur tout autre papier d'emballage extérieur au conditionnement.

5. Sur les produits du tabac autres que les cigarettes, l'avertissement général visé au paragraphe 1 est imprimé ou apposé de façon inamovible à un endroit apparent sur fond contrastant et de manière à être facilement visible, clairement lisible et indélébile. Il ne doit en aucune façon être dissimulé; voilé ou séparé par d'autres indications ou images.

Article 5

L'adaptation au progrès technique des dispositions de la présente directive se limite aux méthodes de mesure et de vérification visées à l'article 3 paragraphes 1 et 2.

Article 6

En vue de l'adaptation au progrès technique visé à l'article 5, la Commission est assistée par un comité consultatif, composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

Article 7

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le Président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès verbal; en outre, chaque Etat membre peut demander que sa position figure à ce procès-verbal.

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.

Article 8

1. Les Etats membres ne peuvent, pour des considérations d'étiquetage, interdire ou restreindre le commerce des produits conformes à la présente directive.

2. Les dispositions de la présente directive n'affectent pas la faculté des Etats membres de prescrire, dans le respect du traité, les exigences qu'ils estiment nécessaires pour assurer la protection de la santé des personnes lors de l'importation, de la vente et de la consommation des produits du tabac, pour autant que cela n'implique pas de modifications de leur étiquetage par rapport aux dispositions de la présente directive.

Article 9

1. Les Etats adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er juillet 1990.

Ils en informent immédiatement la Commission et lui communiquent les dispositions de droit interne qu'ils ont adoptées dans le domaine régi par la présente directive.

La Commission publie au Journal officiel des Communautés européennes

les listes nationales d'avertissements prévues à l'article 4 paragraphe 2 premier tiret.

2. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives précitées avant le 31 décembre 1991.

Toutefois, pourront encore être commercialisées :

- jusqu'au 31 décembre 1992, les cigarettes

et

- jusqu'au 31 décembre 1933, les autres produits de tabac

existant à la date du 31 décembre 1991 et non conformes à la présente directive.

3. Les Etats membres qui, après le 31 décembre 1991, modifient leurs listes d'avertissements telles que prévues à l'article 4 paragraphe 2 premier tiret, notifient cette modification dix-huit mois avant son application à la Commission, qui la publie au Journal officiel des Communautés Européennes.

Article 10

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,
le 13 novembre 1989.

Par le Conseil
Le président
C. EVIN

(1) JO n° C48 du 20.2.1988, p.8, et JO n° C62 du 11.3.1989, p.12
(2) JO n° C12 du 16.1.1989, p.106, et JO n° C291 du 20.11.1989.
(3) JO n° C237 du 12.9.1980, p.43
(4) JO n° C184 du 23.7.1986, p.19

ANNEXE 1

Liste d'avertissements relatifs à la santé visée à l'article 4 paragraphe 2 premier tiret.

A. Avertissements devant obligatoirement figurer sur les listes nationales

1. Fumer provoque le cancer.
2. Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires.

B. Avertissements parmi lesquels les Etats membres peuvent choisir

1. Fumer provoque des maladies mortelles.
2. Fumer tue;
3. Fumer peut tuer.
4. Femmes enceintes : fumer nuit à la santé de votre enfant.
5. Protégez les enfants : ne leur faites pas respirer votre fumée.
6. Fumer nuit à votre entourage.
7. Arrêter de fumer réduit le risque de maladies graves.
8. Fumer provoque le cancer, la bronchite chronique et d'autres maladies pulmonaires.
9. Plus de ... personnes meurent chaque année en ... (nom du pays) à la suite d'un cancer du poumon.
10. Chaque année, ... (nom des ressortissants d'un pays) meurent sur la route - ... fois de plus meurent du tabagisme.
11. Chaque année, le tabagisme fait plus de victimes que les accidents de la route.
12. Les fumeurs meurent prématurément.
13. Pour être en bonne santé, ne fumez pas.
14. Faites des économies : arrêtez de fumer.

DIRECTIVE DU CONSEIL du 15 mai 1992

modifiant la directive 89/622/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits du tabac

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100 A

vu la proposition de la commission (1)

en coopération avec le Parlement européen (2),

vu l'avis du Comité économique et social (3),

considérant qu'il existe des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits du tabac; que ces disparités sont de nature à créer des entraves aux échanges et à faire ainsi obstacle à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur;

considérant qu'il y a lieu d'éliminer ces entraves éventuelles et, à cette fin, de soumettre la mise sur le marché et la libre circulation des produits du tabac à des règles communes en ce qui concerne leur étiquetage;

considérant que ces règles communes doivent tenir dûment compte de la protection de la santé des personnes et en particulier des jeunes et avoir pour base un niveau élevé de protection de la santé, conformément à l'article 100 A paragraphe 3 du traité CEE;

considérant que, dans leur résolution du 7 juillet 1986, concernant un programme d'action des Communautés européennes contre le cancer (4), le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil ont fixé pour objectif à ce programme de contribuer à améliorer la santé et la qualité de la vie des citoyens de la Communauté en réduisant le nombre de cancers et que, à ce titre, ils ont considéré comme prioritaire la lutte contre le tabagisme;

considérant que, pour assurer une information objective sur les risques entraînés par la consommation du tabac, la directive 89/622/CEE (5) a établi un avertissement général qui doit figurer sur les unités de conditionnement de tout produit du tabac, ainsi que des avertissements spécifiques réservés aux cigarettes;

considérant que la Commission, à la demande du Conseil, s'est engagée à modifier la directive 89/622/CEE pour établir des avertissements spécifiques additionnels qui doivent figurer sur les unités de conditionnement des produits du tabac autres que les cigarettes;

considérant que les experts scientifiques sont d'avis que tous les produits du tabac entraînent des risques pour la santé;

considérant que, du point de vue de leurs effets sur la santé et des fins de leur étiquetage, il convient de distinguer les produits du tabac à fumer des produits du tabac sans combustion;

considérant que les tabacs à rouler présentent les mêmes risques pour la santé que les cigarettes et qu'il convient que les avertissements spécifiques réservés aux cigarettes soient également retenus pour les tabacs à rouler;

considérant que les autres produits du tabac à fumer présentent des risques pour la santé qui sont similaires à ceux des cigarettes; que, toutefois, leur gamme est moins homogène; qu'il convient, par conséquent, d'indiquer sur ces produits des avertissements spécifiques selon des règles appropriées;

considérant qu'il est prouvé que les produits du tabac sans combustion constituent un facteur de risque majeur de cancer et qu'ils doivent donc porter un avertissement spécifique concernant ce risque;

considérant que les experts scientifiques estiment que la dépendance entraînée par la consommation de tabac constitue un danger justifiant qu'il fasse l'objet d'un avertissement spécifique sur tout produit de tabac;

considérant, en outre, que de nouveaux produits du tabac à usage oral apparaissant sur le marché de certains Etats membres exercent un attrait particulier sur les jeunes et que les Etats membres les plus exposés à ce problème ont déjà interdit totalement ces nouveaux produits ou ont l'intention de les interdire;

considérant que, pour ce qui concerne ces produits, il existe des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres et que, de ce fait, il y a lieu de les soumettre à des règles communes;

considérant qu'il existe un risque réel que ces nouveaux produits à usage oral soient utilisés surtout par les jeunes, entraînant ainsi une dépendance à l'égard de la nicotine, si des mesures restrictives ne sont pas prises en temps utile;

considérant que, conformément aux conclusions des études du Centre international de recherche sur le cancer, les tabacs à usage oral sont caractérisés par la présence de quantités particulièrement élevées de substances cancérigènes; que ces nouveaux produits provoquent notamment des cancers de la bouche;

considérant que les interdictions de mise sur le marché déjà introduites par trois Etats membres en ce qui concerne ces tabacs ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur; qu'il est donc nécessaire de procéder au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres dans ce domaine, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé; que la seule mesure appropriée est l'interdiction totale; que, toutefois, cette interdiction ne concerne pas les produits du tabac à usage oral de longue tradition qui restent soumis aux dispositions de la directive 89/622/CEE, telle que modifiée par la présente directive, applicables aux produits du tabac sans combustion;

considérant, enfin, que les initiatives prévues par la présente directive auront des effets d'autant plus favorables sur la santé publique qu'elles seront accompagnées de programmes d'éducation sanitaire lors de la scolarité obligatoire et de campagnes d'information et de sensibilisation,

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

Article 1

La directive 89/622/CEE est modifiée comme suit:

1) Dans le titre et à l'article 1er, les mots suivants sont ajoutés:

"ainsi que l'interdiction de certains tabacs à usage oral."

2) A l'article 2, le point suivant est ajouté:

"4) tabacs à usage oral aux fins de l'article 8 bis : tous les produits destinés à un usage oral, à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de particules fines ou toute combinaison de ces formes - notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux - ou sous une forme évoquant une denrée comestible."

3) L'article 4 est modifié comme suit:

a) Au paragraphe 2, le mot "annexe" est remplacé par "annexe I".

b) Le paragraphe 2 bis suivant est inséré:

"2 bis. Outre l'avertissement général visé au paragraphe 1, les unités de conditionnement des produits du tabac autres que les cigarettes portent un avertissement spécifique selon les règles suivantes:

a) sur l'autre grande surface des paquets de tabacs à rouler, les avertissements spécifiques, dont chaque Etat membre établit une liste exclusivement à partir de ceux qui figurent à l'annexe I, alternent de manière à garantir l'apparition successive de chaque avertissement sur une quantité égale d'unités de conditionnement, avec une tolérance de plus ou moins 5%;

b) les unités de conditionnement des cigares, cigarillos,
tabacs à pipe ou d'autres produits du tabac à fumer, à l'exception des cigarettes et des tabacs à rouler, portent un avertissement spécifique, parmi ceux qui figurent à l'annexe II, de manière à garantir leur alternance effective;

c) les unités de conditionnement des produits du tabac sans combustion portent l'avertissement spécifique suivant : "Provoque le cancer".

Les avertissements spécifiques sont imprimés ou apposés de façon inamovible, dans la ou les langues officielles du pays de commercialisation finale, sur les unités de conditionnement.

c)Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant :

"3. Les Etats membres peuvent prévoir que les avertissements visés aux paragraphes 1, 2 et 2bis sont accompagnés de la mention de l'autorité qui en est l'auteur."

d)Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant :

"5. Sur les produits du tabac autres que les cigarettes, l'avertissement général visé au paragraphe 1 ainsi que l'avertissement spécifique prévu au paragraphe 2 bis sont imprimés ou apposés de façon inamovible. Chaque avertissement doit, dans chaque langue utilisée, couvrir au moins 1% de la surface totale de l'unité de conditionnement. Il doit, en tout état de cause, être facilement visible, clairement lisible et indélébile. Les avertissements doivent figurer à un endroit apparent sur fond contrastant et ne doivent en aucune façon être dissimulés, voilés ou séparés par d'autres indications ou images."

4) L'article 5 est remplacé par le texte suivant :

"Article 5

La Commission adapte au progrès technique, selon la procédure
prévue aux articles 6 et 7, les méthodes de mesure et de vérification visées à l'article 3 paragraphes 1 et 2 et, le cas échéant, les définitions visées à l'article 2 points 2 et 3."

5) L'article suivant est inséré :

"Article 8 bis

Les Etats membres interdisent la mise sur le marché des tabacs à usage oral, tels que définis à l'article 2 point 4."

6) L'annexe est remplacée par celles qui figurent à l'annexe de la présente directive.

Article 2

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er juillet 1992. Ils en informent immédiatement la Commission et lui communiquent les dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. La modification de la directive 89/622/CEE visée à l'article 1er point 5 devient applicable au plus tard le 1er juillet 1992. Les modifications de la directive 89/622/CEE visées à l'article 1er points 3, 4, et 6 deviennent applicables au plus tard le 1er janvier 1994. Toutefois, les produits existant à cette date et non conformes aux prescriptions de l'article 4 paragraphes 2bis, 3 et 5 de la directive 89/622/CEE pourront encore être commercialisés jusqu'au 31 décembre 1994.

Article 3

1. La Commission publie au Journal officiel des Communautés européennes les listes nationales d'avertissements prévues à l'article 4 paragraphe 2 bis point a) de la directive 89/622/CEE pour le tabac à rouler.

2. Les Etats membres qui, après le 31 décembre 1993, modifient leur liste d'avertissements visée au paragraphe 1, notifient cette modification dix-huit mois avant son application à la Commission, qui la publie au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 4

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Luxembourg, le 15 mai 1992

Par le Conseil
Le président
Arlino DE CARVALHO

A. Références

1 JO n° C 29 du 5.2. 1991, p. 5, et JO n° C 260 du 5.10.1991, p.7.

2 Avis rendu le (non encore paru au Journal officiel) et décision du (non encore parue au Journal officiel).

3 Avis rendu le (non encore paru au Journal officiel).

4 JO n° C 184 du 23.7.1986, p. 19.

5 JO n° L 359 du 8.12.1989, p. 1.

■ ANNEXE 1

Liste d'avertissements relatifs à la santé visée à l'article 4 paragraphe 2 bis point a)

A. Avertissements devant obligatoirement figurer sur les listes nationales

1. Fumer provoque le cancer.
2. Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires.

B. Avertissements parmi lesquels les Etats membres peuvent choisir

1. Fumer provoque des maladies mortelles.
2. Fumer tue.
3. Fumer peut tuer.
4. Femmes enceintes : fumer nuit à la santé de votre enfant.
5. Protégez les enfants : ne leur faites pas respirer votre fumée
6. Fumer nuit à votre entourage.
7. Arrêter de fumer réduit les risques de maladies graves.
8. Fumer provoque le cancer, la bronchite chronique et d'autres maladies pulmonaires.
9. Plus de ... personnes meurent chaque année en .... (nom du pays) à la suite d'un cancer du poumon.
10. Chaque année ... (nombre des ressortissants d'un pays) meurent sur la route - ... fois de plus meurent du tabagisme.
11. Chaque année, le tabagisme fait plus de victimes que les accidents de la route.
12. Les fumeurs meurent prématurément.
13. Pour être en bonne santé, ne fumez pas.
14. Faites des économies : arrêtez de fumer.
15. Fumer entraîne la dépendance.

■ ANNEXE 2

Liste d'avertissements relatifs à la santé visée à l'article 4 paragraphe 2 bis point b)

1. Fumer provoque le cancer.
2. Fumer provoque des maladies mortelles.
3. Fumer nuit à votre entourage.
4. Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires."

This report was undertaken by the "European Bureau for Action on Smoking Prevention"
at the request of the Commission of the European Communities.
Its authors assume complete responsibility for the contents.

- December 1993 -

This report was conceived and written by
Caroline Naett and Catherine Howie.
Secretariat : Marie Fombona and Françoise Thomson.
Responsible editors : Luc Joossens and Caroline Naett.
Any part of this publication may be reproduced provided that the source is mentioned.

. . . . . .

Ce rapport a été réalisé par le "European Bureau for Action on Smoking Prevention"
à la demande de la Commission Européenne.
Les vues qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs.

- Décembre 1993 -

Ce rapport a été conçu et rédigé par
Caroline Naett et Catherine Howie.
Secrétariat : Marie Fombona et Françoise Thomson.
Editeurs Responsables : Luc Joossens et Caroline Naett.
Toute reproduction est autorisée moyennant la mention de la source.

Graphic Design : **Art'itude édition** 02/646 98 18 *D.T.P.: Made in I.*

European Bureau for Action on Smoking Prevention

117, RUE DES ATRÉBATES - 1040 BRUXELLES

TÉL. 32 - 2 / 732.24.68 - FAX 32 - 2 / 736.91.92