



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.6.2007
COM(2007) 360 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de ontwikkeling van de markt voor zuivelproducten en concurrerende producten

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de ontwikkeling van de markt voor zuivelproducten en concurrerende producten

INLEIDING

Krachtens artikel 4, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 1898/87 van de Raad betreffende de bescherming van de benaming van melk en zuivelproducten bij het in de handel brengen¹ moeten de lidstaten elk jaar uiterlijk op 1 oktober verslag uitbrengen over ontwikkelingen op de markt voor zuivel en daarmee concurrerende producten. Het verslag van de Commissie aan de Raad dient vervolgens op 1 maart van het volgende jaar te worden overgelegd.

Aangezien de Commissie jarenlang geen mededelingen in dit verband heeft ontvangen, kon over die jaren evenmin verslag worden uitgebracht bij de Raad. In 2006 heeft de Commissie de lidstaten gevraagd weer gegevens voor een dergelijk verslag aan te leveren. Slechts tien lidstaten hebben dit verzoek ingewilligd, de meeste van hen na de in artikel 4, lid 3, van de hierboven genoemde verordening vastgestelde datum (1 oktober).

Geen enkele van deze lidstaten kon statistieken indienen over de markt voor producten die met melk en zuivel concurreren. De lidstaten zijn het er wel over eens dat, wat andere informatie betreft, sommige benamingen erg vaak misleidend kunnen zijn voor de consument. Vaak zetten de kleinhandelaren zuivel en daarmee concurrerende producten, soms vergelijkbaar verpakt, naast elkaar in het rek. De consument kan in dergelijke omstandigheden worden misleid door concurrerende producten die niet duidelijk als een alternatief niet-zuivelproduct worden gepresenteerd.

Bij de interpretatie van de in dit verslag verwerkte gegevens over de markt voor zuivelproducten moet rekening worden gehouden met de verschillende nationale productiepatronen, die, bijvoorbeeld, aansluiten op bepaalde voorkeuren voor specifieke categorieën consumptiemelk.

Hoewel nauwelijks informatie over concurrerende producten voorhanden is, wordt de impact van dergelijke producten in het algemeen nog altijd als marginaal beschouwd. De lagere prijs speelt evenwel in hun voordeel.

De producerende bedrijven lijken de etikettering voor concurrerende producten correct toe te passen, in tegenstelling tot de kleinhandel, waar de naleving van de verordening soms te wensen overlaat en de consument duidelijk het gevaar loopt te worden misleid.

Het bestaan van Verordening (EEG) nr. 1898/87 wordt nog steeds als zinvol beschouwd, omdat zij garant staat voor een correcte etikettering van melk en zuivel en voor gelijke kansen voor zuivel en producten die daarmee concurreren. De jaarlijkse rapportage daarentegen lijkt niet langer gerechtvaardigd.

¹ PB L 182 van 3.7.1987, blz. 36.

ONTWIKKELING VAN DE MARKT VOOR ZUIVELPRODUCTEN

De consumptietendensen wijzen, zoals algemeen bekend, op de dalende belangstelling voor de vetfractie van melk. Oorzaken zijn bezorgdheid om de gezondheid, nieuwe consumptiegewoonten (kleine gezinnen koken minder zelf) en het groeiende gebruik van de proteïnefractie van melk, met name in de vorm van voedingsingrediënten.

De consument is van **basisproducten**, zoals boter en vloeibare melk, overgeschakeld op meer gesofisticeerde producten die beter overeenstemmen met zijn leefwijze. Kinderen drinken liever gearomatiseerde dan volle melk, zoals duidelijk blijkt uit de schoolmelkregeling. Waar melk als basisproduct minder aantrekkelijk is geworden voor de consument, daar blijken voedingsproducten en dranken met zuivelingrediënten helemaal in: mengelingen van vruchtensap en melk of zuivel, cappuccino en aanverwanten, warm of koud, zijn tegenwoordig algemeen beschikbaar en worden door een breed publiek geconsumeerd.

Door de toenemende belangstelling voor gezondheidsoverwegingen hebben minder vette producten hun intrede gegaan op de markt. Sommige verwerkte voedingsmiddelen die de plaats van de basisproducten hebben ingenomen, kunnen echter net zoveel vet of suiker bevatten als de "oude" basisproducten en soms zelfs meer.

Basiszuivelproducten worden soms vervangen door levensmiddelen met vooral uit de proteïnefractie bestaande melkingrediënten. Weiprodukten, ooit een bijproduct met milieuproblemen bij de verwijdering, worden tegenwoordig als "gezonde voeding" of als essentieel ingrediënt van dieetproducten gepresenteerd. Begin 2007 werden de hoogste weiprijzen ooit genoteerd.

Uit de ontwikkeling van het segment **consumptiemelk** blijkt duidelijk dat de vraag naar halfvolle of magere melk gestaag toeneemt. Bovendien zijn aan een aantal lidstaten afwijkingen toegestaan voor de afzet van consumptiemelk met een vetgehalte buiten de normale waarden (2,8 tot 3,2 % in plaats van ten minste 3,5 % voor volle melk en 1,0 tot 2,5 % in plaats van 1,5 tot 1,8 % voor halfvolle melk)². Productie zowel als afzet van dergelijke melk in de betrokken lidstaten wordt als gevolg van deze afwijkingen beperkt. In februari 2007 is aan de Raad voorgesteld het vetgehalte van consumptiemelk in de EU vrij te geven om de afzet van melk, ongeacht de lidstaat waar deze is geproduceerd, in alle lidstaten mogelijk te maken en de consument een grotere keuze te bieden.

De gewoonten op het gebied van consumptiemelkverbruik verschillen van lidstaat tot lidstaat. In de hele EU-25 bestaat de geproduceerde hoeveelheid consumptiemelk voor ruim een derde uit volle melk, voor meer dan 50 % uit halfvolle melk en voor 10 % uit magere melk. De nationale gegevens tonen echter grote verschillen. In sommige lidstaten wordt nauwelijks magere melk gedronken (minder dan 3 %); in Denemarken is maar liefst 49 % van de geconsumeerde consumptiemelk mager.

² Verordening (EG) nr. 2597/97 van de Raad van 18 december 1997 houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten met betrekking tot consumptiemelk (PB L 351 van 23.12.1997, blz. 13).

Consumptiemelk	100%
Volle melk	36%
Halfvolle melk	54%
Magere melk	10%

Voor de **smeerbare vetproducten** zijn specifieke normen³ vastgesteld, omdat margarine en melangeproducten, maar ook zuivelpasta's met een lager vetgehalte (meestal 40 - 60 %) als alternatief voor boter (80 - 82 %) worden gebruikt. Uit consumptiegegevens blijkt dat het vetgehalte, eerder dan de benaming van de boter, doorslaggevend is voor de keuze van de consument. De benaming "boter" blijft echter gelden als dé referentie voor kwaliteit, zoals blijkt uit het gebruik van verkoopbenamingen zoals "roomijs met de smaak van boter" (waarin geen boter zit) of "boterkoekjes" (waarvan de consument niet zeker weet of ze met boter of andere vetstoffen zijn geproduceerd). Opmerkelijk is dat Polen verslag deed van een hogere boterverkoop vóór de traditionele feestdagen, terwijl in andere perioden op grote schaal andere vetstoffen worden gekocht.

Aan de keuze van boter liggen ook economische overwegingen ten grondslag. Hetzelfde geldt voor de meeste andere zuivelproducten: koopkrachtiger consumenten zijn geneigd producten met een uitgesproken smaak te kiezen.

De productietendensen voor het succesproduct **yoghurt** gaan in gestaag stijgende lijn. Een aantal al dan niet gezoete gewone basisproducten heeft plaats gemaakt voor gearomatiseerde yoghurt of voor producten met toegevoegde vruchten, noten of granen. Het verbruik van gegiste producten, al dan niet met probiotica, neemt doorgaans toe. In het segment "gezonde voeding" is de prijs kennelijk niet de doorslaggevende factor, getuige het feit dat producten met aanduidingen als "light" of "gezond" aanzienlijk prijziger zijn dan producten zonder vermelding van een nieuwe eigenschap.

De continu stijgende productiecijfers voor **kaas** zijn een ander succesverhaal. Vooral de toename van het aantal vetarme kazen heeft dit product tot een vast en belangrijk bestanddeel van een gewoon dieet gemaakt. De introductie van speciale kazen en het wijdverbreide gebruik van kaas op broodjes of in slaatjes en van geraspte, verwerkte of poederkaas in gerechten zijn eveneens bevorderlijk voor het kaasverbruik, net als het gebruik van kaas als alternatief voor vlees in perioden waarin sanitaire crises het vertrouwen van de consument een zware klap gaven.

Niet onbelangrijk is dat meer en meer consumenten zich kaasproducten kunnen veroorloven dankzij de kortere rijtijd en de invoering van goedkopere merken.

Aanduidingen over de voedingswaarde, zoals de "verkeerslichtkleuren" in het Verenigd Koninkrijk, kunnen ook een invloed hebben op de consumptie van, onder meer, kaas. Talrijke kazen krijgen een rood licht, wat vetrijk betekent. Bij een dergelijke etikettering wordt echter geen rekening gehouden met de grootte van een gewone portie. Slechts het absolute vetgehalte van het product wordt in aanmerking genomen.

³ Verordening (EG) nr. 2991/94 van de Raad tot vaststelling van normen voor smeerbare vetproducten (PB L 316 van 9.12.1994, blz. 2).

CONCURRERENDE PRODUCTEN

Tijdens de voorbereiding van dit verslag hebben de diensten van de Commissie een aantal producten ontdekt die niet voldoen aan Verordening (EEG) nr. 1898/87:

- soja"kaas",
- melk met koninginnengelei (gezien op het internet),
- melk met soja-isoflavonen,
- melk met plantaardige sterolen.

Verordening (EEG) nr. 1898/87 wordt in de lidstaten op verschillende manieren geïnterpreteerd. Sommige staan dergelijke benamingen niet toe; andere nemen blijkbaar geen maatregelen om het gebruik van dergelijke onwettelijke benamingen te verhinderen.

Hoewel geen specifieke gevallen door de lidstaten werden gemeld, mag worden aangenomen dat producenten van op soja, rijst of haver gebaseerde producten deze correct etiketteren als soja, rijst- of haverdranken of -producten, weliswaar soms met verwijzing naar de voordelen van deze producten ten opzichte van zuivel (zonder lactose of cholesterol).

Meldingen van de niet-naleving van Verordening (EEG) nr. 1898/87 hadden veeleer betrekking op de distributie- en de cateringsector.

Sommige kleinhandelaren maken in folders of op posters in hun zaak gebruik van beschermde melk- en zuivelbenamingen om reclame te maken voor niet-zuivelproducten. Hierdoor kan de consument worden misleid tot de aankoop van een product dat eruitziet als een zuivelproduct, dicht bij het gamma zuivelproducten in de rekken staat of een onduidelijke ingrediëntenlijst heeft.

Zo wordt er roomijs met soja"melk" of met rijst"melk" aangeboden.

Zelfs traditionele zuivelproducenten hebben producten ontwikkeld die met zuivel concurreren en misleidend kunnen zijn voor een consument die het betrokken merk associeert met zuivelproducten, vertrouwen heeft in dat merk en niet altijd weet waaruit het door hem gekochte product bestaat.

Sommige levensmiddelenproducenten, zo werd gerapporteerd, brengen geen benaming op hun product aan maar verbinden hun merk met een aantal kwaliteitsgaranties. Hieruit blijkt dat de consument meer vertrouwen heeft in een merk dan in een product.

De consument die buitenshuis eet, kan niet weten of hem zuivel of andere producten worden geserveerd en is dus erg afhankelijk van de bereidheid van het etablissement om betrouwbare informatie te verstrekken. Op room, sausen en desserts staan de ingrediënten niet vermeld en zelfs de koffieroom, in bulk of individuele porties, wordt niet duidelijk als zuivelproduct afgezet tegenover de concurrerende producten.

Tot slot wordt in tijdschriften en publicaties over gezondheid niet altijd de juiste beschermde benaming gebruikt, zoals blijkt uit het gebruik van de benaming "sojamelk" in beschrijvingen of aanbevelingen.

INNOVERENDE PRODUCTEN

Kennelijk heeft het beeld van zuivel als een product dat kinderen nodig hebben "om gezond op te groeien" enigszins aan kracht ingeboet en worden zuivelproducten steeds meer beschouwd en verkocht als een lekker en gezond voedingsmiddel met essentiële voedingsbestanddelen, zoals calcium.

Producten met het bio-etiket, die enkele jaren geleden nog dure nicheproducten waren, gaan tegenwoordig in grote hoeveelheden over de toonbank. Ze worden tegen een meerprijs verkocht en kunnen ook de zuivelproducenten meer opbrengst opleveren.

Een van de opmerkenswaardige innovatieve producten die recent op de markt zijn verschenen, is *Labam*, een gegiste melkdrank die aansluit op de eetgewoonten van uit Noord-Afrika afkomstige consumenten.

CONCLUSIES

Het is door de bank genomen positief dat de consument op de markt producten vindt die overeenstemmen met zijn behoefte of voorkeur. Even essentieel is echter dat de consument precies weet wat hij koopt en niet wordt misleid.

Verordening (EEG) nr. 1898/87 levert voor consumenten en zuivelproducenten de garantie dat zuivelproducten de juiste benaming krijgen en dat wordt voorkomen dat beschermde benamingen worden gegeven aan andere producten die eventueel op hetzelfde winkelrek worden aangeboden. Eerlijke concurrentie moet vooropstaan, in een omgeving waarin de consument zijn keuze kan bepalen aan de hand van volledige en betrouwbare informatie. Zuivelproducenten moeten de kans krijgen hun waren in een sfeer van eerlijke concurrentie met de concurrerende producten aan te bieden.

De etikettering van concurrerende producten lijkt door de producerende bedrijven wél, maar door de kleinhandel niet altijd correct te worden uitgevoerd, met een duidelijk gevaar van consumentenmisleiding tot gevolg.

Waarschijnlijk worden in een aantal lidstaten producten verhandeld die niet overeenstemmen met Verordening (EEG) nr. 1898/87. De Commissie zal de toepassing van deze verordening op de voet volgen en de lidstaten eraan herinneren dat zij maatregelen moeten nemen om de toepassing van de EU-wetgeving af te dwingen en misbruik te voorkomen.

Bovendien zijn op de markt van een aantal lidstaten producten aanwezig als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van Verordening (EEG) nr. 1898/87. Een lijst van deze producten is opgenomen in Beschikking 88/566/EEG. De lidstaten wordt verzocht om met het oog op een analyse van deze benamingen zonnodig relevante opmerkingen aan de Commissie te versturen. Waar dat gerechtvaardigd is, zal de Commissie een wijziging van de genoemde beschikking voorstellen.

Hoewel slechts in beperkte mate informatie over concurrerende producten voorhanden is, wordt de impact van dergelijke producten in het algemeen nog altijd als marginaal beschouwd. De lagere prijs speelt evenwel in hun voordeel.

Tot slot moet de frequentie van de verslaglegging over met zuivel concurrerende producten opnieuw worden bezien, aangezien het nut van een jaarlijks verslag over de ontwikkeling van

deze markten wellicht twijfelachtig is. Een twee- tot vijfjaarlijks verslag lijkt voldoende om de tendensen in de consumptie van deze producten te volgen. De Commissie overweegt daarom een overeenkomstig voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1898/87 van de Raad in te dienen.