PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

11 February 1987 **Doc. 5701**

REPORT

on the threat to European agriculture by imitation food products[1]

(Rapporteur : Mr SPIES von BÜLLESHEIM)

I. Draft recommendation

presented by the Committee on Agriculture[2]

The Assembly,

1. Concerned that — at a time when surpluses in the agricultural sector in Europe are reaching record levels and farmers engage in painful efforts to restrain production — imitation food products, often of non-agricultural origin, are invading the market, either as substitutes or as replacements for essential ingredients in natural food such as milk, butter, cream, cheese and meat;

2. Considering that, although principles such as the free choice of the consumer and the freedom of production and trade are important, these have to be weighed against the grave consequences that would befall agriculture in the event of further encroachments of the food market by imitation products;

3. Questioning, furthermore, whether the consumer in reality has freedom of choice between natural foods and imitations, given the latters' often incomplete or unclear labelling, and the intensive and frequently misleading advertisement campaigns in their favour;

1. See Doc. 5566 and Reference No. 1527 of 3 July 1986.

2. *a.* Adopted by the committee on 26 January 1987 by 16 votes to 0 and 2 abstentions.

Members of the committee: Sir *Paul Hawkins (Chairman)*, MM. Griffin, Lanner *(Vice-Chairmen)*, Accili *(Alternate: Cavaliere)*, André, *Arguile, Atasever, Blakset*, Buttigieg, *Carvalhas, Corrie, Debétaz*, Eijsink *(Alternate: van der Werff)*, *Garrett*, Gerstl, Goerens *(Alternate: Konen)*, *Grove*, Mrs Hammarbacken, MM. *Jeambrun, K Johannsson*, Marchio, G Müller, Papaïlias *(Alternate: Rallis)*, Pollidoro, *Prat, Spies von Büllesheim, Steverlynck.*

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See Recommendation 1053 (Standing Committee, 27 March 1987).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

11 février 1987 **Doc. 5701**

RAPPORT

sur l'agriculture européenne menacée par les produits alimentaires d'imitation[1]

(Rapporteur : M. SPIES von BÜLLESHEIM)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission de l'agriculture[2]

L'Assemblée,

1. Préoccupée de voir qu'à une époque où les excédents du secteur alimentaire en Europe atteignent des niveaux record et où les agriculteurs s'efforcent péniblement de restreindre leur production, des produits alimentaires d'imitation, souvent d'origine non agricole, envahissent le marché, soit comme produits de remplacement, soit en se substituant à des composants essentiels d'aliments naturels, comme le lait, le beurre, la crème, le fromage et la viande;

2. Considérant que, bien qu'il importe de respecter des principes comme la liberté de choix du consommateur et la liberté de la production et du commerce, il faut mettre ces principes en balance avec les graves conséquences qu'entraîneraient pour l'agriculture de nouveaux empiétements des produits d'imitation sur le marché alimentaire;

3. Se demandant, par ailleurs, si le consommateur est réellement libre de choisir entre les aliments naturels et les imitations, étant donné l'étiquetage souvent incomplet ou obscur de celles-ci et les campagnes publicitaires intensives et souvent trompeuses en leur faveur;

1. Voir Doc. 5566 et Renvoi n° 1527 du 3 juillet 1986.

2. *a.* Adopté par la commission le 26 janvier 1987 par 16 voix contre 0 et 2 abstentions.

Membres de la commission: Sir *Paul Hawkins (Président)*, MM. Griffin, Lanner *(Vice-Présidents)*, Accili *(Remplaçant: Cavaliere)*, André, *Arguile, Atasever, Blakset*, Buttigieg, *Carvalhas, Corrie, Debétaz*, Eijsink *(Remplaçant: van der Werff)*, *Garrett*, Gerstl, Goerens *(Remplaçant: Konen)*, *Grove*, Mme Hammarbacken, MM. *Jeambrun, K. Johannsson*, Marchio, G. Müller, Papaïlias *(Remplaçant: Rallis)*, Pollidoro, *Prat, Spies von Büllesheim, Steverlynck.*

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir Recommandation 1053 (Commission Permanente, 27 mars 1987).

4. Regretting the widely differing legislations as regards food imitations in Council of Europe member states, and the tendency in international negotiations to adapt standards to the most lax rather than the most stringent national requirements;

5. Recognising that agriculture itself bears part of the responsibility for the development mentioned, by its having excessively in recent years emphasised quantity over quality of production, thus facilitating competition by imitation products as concerns taste, texture and nutritional value;

6. Aware of the case regarding the protection of milk against imitations now before the European Court of Justice, and of the proposal presented in 1986 by the Commission of the European Communities to the Council of Ministers aiming at improved monitoring of the sale of such products,

7. Recommends that the Committee of Ministers urge the governments of member states:

a. to improve the protection of the image and trade name of natural foods, by making it impossible for imitations or substitutes to be even remotely identified or confused with them as regards nomenclature, advertising, labelling and display in stores;

b. to strive, notwithstanding the principles of freedom of production and trade, to attain the highest possible standards of quality and authenticity in the food sector, not only in Europe but within the worldwide GATT framework — in recognition of the crucial importance of agriculture for the well-being of society as a whole;

c. to orient, given the above, agricultural policies so as to encourage quality of production and competitive prices in order to allow natural products to compete more effectively with imitations.

d. to ensure that imitation products do not benefit, either directly or indirectly, from financial or other support by governments, on the understanding that the latter should be strictly reserved for products of purely agricultural origin.

II. Explanatory memorandum

by Mr SPIES von BÜLLESHEIM

I. Introduction — Imitation products and European surpluses

1. At a time when surpluses in the agricultural sector in Europe are reaching unprecedented levels and farmers engage in painful "restraint"

4. Déplorant l'extrême disparité qui existe entre les législations relatives aux produits alimentaires d'imitation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et la tendance dans les négociations internationales à adapter les normes aux règles internationales les plus souples plutôt qu'aux plus sévères;

5. Reconnaissant que l'agriculture est elle-même en partie responsable de cette situation puisqu'elle a ces dernières années privilégié excessivement la quantité par rapport à la qualité de la production, favorisant ainsi la concurrence des produits d'imitation quant à la saveur, la consistance et la valeur nutritive des aliments;

6. Sachant que la Cour européenne de justice est saisie d'une affaire relative à la protection du lait contre les imitations, et que la Commission des Communautés européennes a présenté en 1986 au Conseil des ministres une proposition visant à améliorer le contrôle de la vente de ces produits,

7. Recommande au Comité des Ministres d'inviter instamment les gouvernements des Etats membres:

a. à améliorer la protection de l'image et du nom commercial des aliments naturels, en faisant en sorte que la nomenclature, la publicité, l'étiquetage et la présentation dans les magasins des imitations ou produits de remplacement rendent impossible toute identification ou confusion même lointaine avec eux;

b. à s'efforcer, en dépit des principes de liberté de la production et du commerce, d'atteindre dans le secteur alimentaire des normes de qualité et d'authenticité aussi élevées que possible, non seulement en Europe, mais dans le cadre mondial du GATT, montrant ainsi qu'ils reconnaissent l'importance cruciale de l'agriculture pour le bien-être de la société dans son ensemble;

c. compte tenu de ce qui précède, à orienter les politiques agricoles de manière à encourager la qualité de la production et la compétitivité des prix, afin de permettre aux produits naturels de concurrencer plus efficacement les imitations;

d. à s'assurer que des produits d'imitation ne bénéficient ni directement ni indirectement d'un soutien gouvernemental financier ou autre, étant donné que celui-ci devrait être réservé uniquement aux produits d'origine exclusivement agricole.

II. Exposé des motifs

par M. SPIES von BÜLLESHEIM

I. Introduction — Produits d'imitation et excédents européens

1. Alors même qu'en Europe les excédents agricoles atteignent des niveaux sans précédent et que les agriculteurs se lancent dans de rudes pro-

programmes, a new danger is threatening the industry: imitation products prepared industrially and presented as, or competing with, real milk, butter, cheese, cream, meat, wine or beer, to mention a few examples.

2. This development caused the author of these lines, as well as a number of his colleagues in the Assembly, to prepare, in time for the spring 1986 part-session of the Assembly, a motion for a resolution (Doc. 5566), in which they point to the consequences a spread of such products — which in taste, consistency and use are very similar to the genuine ones — could have not only for farmers but for consumers as well.

3. The matter has been given new actuality by a case now before the European Court of Justice. It pits the Commission of the European Community against the Government of the Federal Republic of Germany and concerns, in the first instance, milk.

4. The Commission maintains that the German requirement — that any product marketed as milk or "milk-like" be just that — constitutes an obstacle to free trade in Europe (Article 30 of the Treaty of Rome); furthermore that the mere description of the contents on the label or package is sufficient guidance to consumers; and, finally, that the freedom to produce, and the choice of consumers, must prevail over the interests of one professional group, in this case farmers. In other instances various additional arguments have been used, such as public health considerations (imitation products being supposedly less rich in animal fats) and the fact that some people are allergic to milk products or prefer the low-calorie imitations.

5. Certain members of the Committee on Agriculture have also raised arguments in this direction. Many of the substitution or imitation ingredients, they say, come from agriculture itself. Their incorporation in food will thus not hurt agriculture when seen in its entirety. Indeed, they maintain, they could in fact enhance consumption to the extent that they make the final product healthier or more tasty. It is clear, with this in mind, that the present report will principally refer to the type of imitation foods or ingredients which have their origin outside agriculture, for instance in the chemical industry. Other members have pointed to the difficulty of legislating in the matter and have referred to the controversy surrounding the introduction of margarine at the beginning of this century. Too stringent restrictions, they fear, would risk being ineffective or even counter-productive.

6. The author agrees that the principles mentioned are important, but believes that food merits

grammes de réduction de la production, un nouveau danger menace cette branche d'activité: la production industrielle d'«imitation», remplaçant ou concurrençant les «vrais» produits comme le lait, le beurre, la crème, la viande, le vin ou la bière, pour ne citer que quelques exemples.

2. Cette évolution nous a conduits, quelques collègues de l'Assemblée et moi-même, à rédiger — à temps pour la partie de session de printemps de 1986 — une proposition de résolution (Doc. 5566) qui évoque les conséquences que pourrait avoir tant pour les agriculteurs que pour les consommateurs la prolifération de ces produits qui ressemblent très fort aux produits naturels correspondants par le goût, la consistance et l'utilisation.

3. La Cour européenne de justice est présentement saisie d'une affaire qui confère une nouvelle actualité au problème. Cette affaire oppose la Commission des Communautés européennes au Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne et porte, en premier lieu, sur le lait.

4. La Commission soutient que la réglementation allemande exigeant que tout produit commercialisé comme lait ou «simili-lait» soit véritablement du lait constitue un obstacle au libre-échange en Europe (article 30 du Traité de Rome). Elle estime en outre que la simple mention des ingrédients, soit sur l'étiquette, soit sur l'emballage, est une indication suffisante pour les consommateurs et que la liberté de produire et le choix des consommateurs doivent prévaloir contre les intérêts d'un groupe professionnel, en l'occurrence les agriculteurs. Dans d'autres cas, on a utilisé divers arguments supplémentaires, invoquant par exemple des considérations de santé publique (les produits d'imitation étant censés être moins riches en graisses animales) et le fait que certaines personnes sont allergiques aux produits laitiers ou préfèrent les imitations «basses calories».

5. Certains membres de la commission de l'agriculture ont également soulevé des arguments dans ce sens. Plusieurs ingrédients de substitution ou d'imitation, disent-ils, proviennent de l'agriculture elle-même. Leur incorporation dans des denrées alimentaires ne nuira pas, par conséquent, à l'agriculture considérée dans sa totalité. En fait, prétendent-ils, ces ingrédients pourraient même augmenter la consommation dans la mesure où ils rendent le produit final plus sain ou plus savoureux. C'est pourquoi le présent rapport traitera principalement du type de produits d'imitation ou d'ingrédients qui ont leur origine en dehors de l'agriculture, par exemple dans l'industrie chimique. D'autres membres ont fait état de la difficulté de légiférer en la matière, se référant à la controverse entourant l'introduction de la margarine au début de ce siècle. Ils craignent que des restrictions trop strictes ne soient inefficaces ou aient un effet contraire à celui qui est recherché.

6. Sans vouloir méconnaître l'importance des principes invoqués, il me semble cependant

rules different from, say, industrial products. Furthermore, the governments of Europe are morally bound to consider the preservation of a viable agriculture as their overriding goal, and they should consequently defend it against usurpation. It is not reasonable to expect the consumer to make the distinction between imitation milk and real milk only by scrutinising the small print on a bottle, and he has a right to benefit from naturally produced high-quality foodstuffs. Furthermore, sometimes inferior (and therefore cheaper) ingredients are used in imitation products, signifying a disadvantage for the consumer. Finally, as has been pointed out by members of the Committee on Agriculture, the large-scale inclusion of artificial ingredients in food-colouring substances, preservatives, emulsifiers and the like, have begun to cause health problems to many people in the form of allergies, hyperactivity in children and so on.

7. The Council of Europe area suffers from enormous over-production in many commodities, and even without imitation foodstuffs the problem will become worse before measures to restrict production will begin to have an effect. It is easy to imagine the demoralising impact on farmers if the vacuum left by reduced production were to be filled by imitation products marketed with the help of intensive and often misleading publicity.

8. The long-term situation for agriculture looks even darker when one considers that people reduce rather than increase their food intake from year to year in an effort to stay slim, and that the population in the Council of Europe area is expected to remain stagnant or even decrease in future decades.

9. By "imitation products" are meant those where either all — or essential — ingredients in the original product have been replaced by extraneous components, and which are promoted for use as substitutes for the original products. An example is milk where the dry matter is replaced, say, by soya or a chemical ingredient.

II. A creeping invasion

10. It is no exaggeration to speak about a "creeping invasion" by imitations of the above type affecting in particular, to different degrees in different countries, milk, milk powder, condensed milk, butter, cheese, yoghurt, cream, meat and sugar.

11. For milk there are no precise figures, but various studies estimate that several million tonnes of the natural product are edged out of the market

que les denrées alimentaires méritent une réglementation distincte de celle s'appliquant, par exemple, aux produits industriels. De plus, les gouvernements européens ont l'obligation morale de s'employer avant toute chose à garantir la viabilité de l'agriculture et, partant, de la protéger contre toute usurpation. On ne saurait raisonnablement attendre du consommateur qu'il distingue le simili-lait du vrai lait, s'il doit pour cela déchiffrer l'étiquette apposée sur la bouteille ; or il est en droit d'exiger des denrées alimentaires d'excellente qualité d'origine naturelle. En outre, à son détriment, on utilise parfois dans les produits d'imitation des ingrédients de qualité inférieure (et par conséquent moins coûteux). Enfin, comme cela a été souligné par des membres de la commission de l'agriculture, l'inclusion à grande échelle d'ingrédients artificiels dans les denrées alimentaires — tels que des colorants, des agents conservateurs ou des émulsifiants — commence à créer des problèmes pour de nombreuses personnes sous la forme d'allergies, d'hyperactivité chez des enfants, etc.

7. La région du Conseil de l'Europe souffre d'une surproduction énorme d'un grand nombre de denrées et, même indépendamment des produits alimentaires d'imitation, le problème s'aggravera avant que les mesures destinées à restreindre la production commencent à porter leurs fruits. Il est facile d'imaginer combien il pourrait être démoralisant pour les agriculteurs que le vide laissé par les réductions de production soit comblé par des produits d'imitation commercialisés à grand renfort de publicité souvent trompeuse.

8. La situation à long terme de l'agriculture paraît plus sombre encore si l'on considère que les consommateurs tendent à manger moins d'année en année dans le souci de rester minces et que dans les prochaines décennies la population du Conseil de l'Europe restera stationnaire, voire même diminuera.

9. Le terme «produits d'imitation» désigne ici les produits dans lesquels tous les ingrédients ou les ingrédients essentiels du produit d'origine ont été remplacés par des composants étrangers, et que l'on incite la population à consommer comme substituts du produit d'origine. Tel serait le cas par exemple d'un lait dans lequel la matière sèche aurait été remplacée par du soja ou par un ingrédient chimique.

II. Une invasion larvée

10. Il n'est pas exagéré de parler d'une «invasion larvée» d'imitations de ce genre touchant notamment, à des degrés divers selon les pays, le lait, le lait en poudre, le lait condensé, le beurre, le fromage, le yaourt, la crème, la viande et le sucre.

11. Pour le lait on ne possède aucun chiffre précis mais, d'après différentes études, plusieurs millions de tonnes du produit naturel sont évin-

by imitation products, and either destroyed or stored at great cost.

12. If the verdict by the European Court of Justice should come down against the present restrictions on imitations, it is expected that this will lead, already in the short term and in the Community area alone, to sales of the latter amounting to 6 million tonnes per year, that is, one 1 million more than the 5 million tonnes reduction of real milk production so painfully achieved by EEC farmers in the last year. This is illustrated in the table below.

Expected reduction in milk production if imitation restrictions are lifted in the European Community

Type of produce	Expected reduction of sales (%)	Expected reduction in tonnes	Expected reduction in raw milk (millions of tonnes)
Butter	10	160 000	3,520
Cheese	5 – 10	330 000	2,180
Milk (including cream)	0,6	160 000	0,160
Condensed milk	3	40 000	0,100
Total			6,040

Source: German Farmers Association, 1986.

13. As a further measure, Community intervention would be needed to purchase about 275 000 tonnes of butter and 525 000 tonnes of skimmed powder milk, to the tune of 1,9 thousand million dollars, out of already depleted CAP funds. Similarly, if it were allowed to replace 1% of the meat in sausages in the Community area with an imitation substance, 140 000 fewer pigs and 14 000 fewer cattle would be brought to market each year.

14. The above caused the European Parliament, in 1985, to point to the "abnormal" situation which consists in the European Community permitting duty-free importation of substances which will be used to undercut the market of milk as ingredients in imitations. (The Parliament, however, stopped short of favouring a Community-wide ban on the sale of imitation products.)

15. In the United Kingdom, where there is virtually no restriction on imitations, the sale of soya milk increased 500% in 1984 alone and has now reached a value of 3,5 million pounds (2,35 million dollars). In 1988 a sales figure of 20 million pounds (13,42 million dollars) is expected.

cées du marché par des produits d'imitation et, soit détruites, soit stockées à grand frais.

12. Si le verdict de la Cour européenne de justice condamnait les présentes restrictions imposées aux imitations, il est à prévoir que cela entraînerait, à court terme et dans la seule région de la Communauté, des ventes de produits d'imitation s'élevant à 6 millions de tonnes par an, soit 1 million de plus que les 5 millions de tonnes de réduction de la production de vrai lait atteints avec tant de peine l'année dernière par les agriculteurs de la CEE. C'est ce qu'illustre le tableau ci-après.

Réduction escomptée de la production laitière au cas où les restrictions sur les imitations seraient levées dans la Communauté européenne

Produit	Réduction escomptée des ventes (%)	Réduction escomptée en tonnes	Réduction escomptée de la production de lait cru (en millions de tonnes)
Beurre	10	160 000	3,520
Fromage	5 – 10	330 000	2,180
Lait (y compris crème)	0,6	160 000	0,160
Lait condensé	3	40 000	0,100
Total			6,040

Source: Association allemande des agriculteurs, 1986.

13. L'autorisation devrait nécessairement s'accompagner d'une intervention de la Communauté pour l'achat de quelque 275 000 tonnes de beurre et 525 000 tonnes de lait écrémé en poudre, ce qui lui coûterait la bagatelle de 1,9 milliard de dollars, creusant ainsi de plus belle le déficit de la PAC. De même, si l'on autorisait les fabricants de saucisses de la Communauté à remplacer 1 % de la viande contenue dans celles-ci par une substance d'imitation, il faudrait commercialiser 140 000 porcs et 14 000 bœufs de moins.

14. Cet état de choses a amené le Parlement européen, en 1985, à relever le caractère anormal de la situation qui consiste pour la Communauté européenne à autoriser l'importation hors taxe de substances qui seront utilisées au détriment du marché du lait, en tant qu'ingrédients de produits d'imitation. (Le Parlement, toutefois, n'a pas été jusqu'à recommander l'interdiction, à l'échelon de la Communauté, de la vente de produits d'imitation.)

15. Au Royaume-Uni, où il n'existe pratiquement aucune restriction sur les imitations, la vente de lait de soja a augmenté de 500 % au cours de la seule année 1984 et atteint aujourd'hui une valeur annuelle de 3,5 millions de livres (2,35 millions de dollars). On escompte pour 1988 un chiffre de ventes de 20 millions de livres (13,42 millions de dollars).

16. In the Federal Republic of Germany, cream substitutes have conquered about 1% of the market for ordinary cream, while in Denmark the figure is 3%. Similarly, sugar is increasingly replaced by artificial sweeteners.

17. The situation for butter in the United Kingdom is even more critical. In 1983 margarine and substitute products accounted for 64% of the "traditional" butter market as against 36% for butter itself. A British study of 1985 (see *Dairy Industries*, Vol. 50, No. 10, 1985) indicates a future yearly increase of the former of 50%, or 800 thousand tonnes annually, from 1987 to 1990. (Many substitute products are marketed as butter, although 20 to 80% of the butter content has been replaced.) In Ireland sales of butter decreased by 21% in 1985 for the same reason. In France butter substitutes of the above types are making considerable headway, with the aid of advertising emphasising alleged health benefits (less calories, less saturated fats).

18. In the European Community the use of substitution ingredients could, unless action is taken, reduce butter consumption by 20% in a few years, according to a Commission memorandum (COM (86) 222 final). This happens at a time when the Community tries desperately to reduce its stocks of surplus butter (much of which is too old for consumption anyway) by organising "Christmas sales" and the like.

19. In the United Kingdom imitations of cheese in 1983 amounted to 2 000 tonnes, or 0,8% of regular cheese production. In Sweden the figure is 2,5%. The Swiss cheese producers' union estimates that imitations of Emmentaler and other types of cheese brought about a 6,5% reduction in exports last year. The European Community fears that in the longer term about 10% of the cheese market is threatened by imitations.

20. If we Europeans wish to have an idea of what could happen to our agricultural markets in the event that no restrictions are placed on imitations, we need only look at the situation in the United States. Imitation cheese (particularly in pizzas and for school meals) in 1980 had conquered about 5% of that market, with sales up by 150% when compared to two years earlier. By the end of this year the proportion is expected to be 15% of the cheese market, while a figure of 50% is foreseen for the turn of the century. One can well imagine the disastrous effects this will have on the traditional "dairy belt" states of that country.

16. En République Fédérale d'Allemagne, les substituts de la crème ont conquis environ 1 % du marché de la crème fraîche. Au Danemark le chiffre est de 3 %. De même, on remplace de plus en plus le sucre par des édulcorants artificiels.

17. Pour le beurre, la situation au Royaume-Uni est encore plus critique. En 1983, la margarine et les produits de substitution représentaient 64 % du marché du beurre «traditionnel», contre 36 % pour le beurre proprement dit. Une étude britannique de 1985 (cf. *Dairy Industries*, Vol. 50, n° 10, 1985) laisse prévoir pour ces produits une augmentation annuelle future de 50 %, soit 800 000 tonnes, entre 1987 et 1990 (de nombreux produits de substitution sont vendus sous le nom de beurre, bien que 20 à 80 % du contenu du beurre y aient été remplacés par d'autres substances). En Irlande les ventes de beurre ont diminué de 21 % en 1985 pour la même raison. En France les substituts du beurre progressent considérablement, grâce à une publicité soulignant leurs prétendus avantages pour la santé (moins de calories, moins de graisses saturées).

18. Dans la Communauté européenne, l'utilisation d'ingrédients de substitution pourrait, si des mesures ne sont pas prises, réduire la consommation de beurre de 20 % dans quelques années, d'après un mémorandum de la Commission (COM (86) 222 final). Cela se produit alors que la Communauté essaie désespérément de réduire ses stocks d'excédents de beurre (dont une grande partie est de toute manière devenue impropre à la consommation) en organisant des «ventes de Noël» et autres opérations du même genre.

19. Au Royaume-Uni, les imitations de fromage ont atteint en 1983 2 000 tonnes, soit 0,8 % de la production habituelle de fromage. En Suède, le pourcentage est de 2,5 %. L'Union des producteurs de fromage suisse estime que les imitations d'emmenthal et d'autres fromages ont entraîné l'an dernier une baisse de 6,5 % des exportations de ces produits. La Communauté européenne craint qu'à long terme 10 % du marché du fromage ne soient menacés par les imitations.

20. Si les Européens veulent avoir une idée de ce qui pourrait arriver à nos marchés agricoles au cas où les imitations ne seraient soumises à aucune restriction, il leur suffit d'examiner la situation aux Etats-Unis. En 1980, le fromage d'imitation (notamment dans les pizzas et dans les repas scolaires) y avait conquis 5 % du marché, avec des ventes en augmentation de 150 % par rapport aux deux années précédentes. On s'attend à ce que d'ici à la fin de cette année la proportion atteigne 15 % du marché du fromage et on prévoit un chiffre de 50 % pour la fin du siècle. On imagine facilement les effets désastreux qui en résulteront pour les Etats de la «ceinture laitière» traditionnelle de ce pays.

III. Protecting agriculture and the consumer — A plan for future action

21. As these lines are being written, the European Court of Justice has yet to pronounce a verdict in the previously mentioned case pitting the Commission of the European Communities against the Federal Republic of Germany. Similar cases against France and Luxembourg likewise await a decision.

22. Meanwhile, the Commission of the European Communities has presented to the Council of Ministers a draft directive suggesting regulations for the sale of milk imitation products (COM (86) 222 final of 18 April 1986). The Commission prefers stricter rules on labelling and production to the alternatives of either banning imitation products outright or imposing quotas.

23. Your Rapporteur fully appreciates the arguments against restrictions on imitations, notably advocating a free choice of the consumer and freedom of production and trade. The question is, however, how free is the consumer? The advertisements often give the impression (supported by pseudo-scientific testimony) that imitations are new, improved, healthier, less calorie-rich, etc. versions of the original product. The latter, by implication, suddenly appears as being "less good", or even detrimental to health. Furthermore, the imitations are frequently placed alongside the real products in the store, causing added confusion among consumers. Finally, the labelling is often incomplete and does not properly inform the consumer that essential ingredients of the natural product are missing.

24. It is in fact essential that the trade name and positive image of milk, butter, etc., should be protected against abuse, in order to allow fair competition between the real product and its substitutes or imitations. This is also a prerequisite for an informed choice on the part of the consumer. Why should traditional food, say milk, not enjoy the same trade mark protection as a generic brand name? Legislation should be enacted to make it impossible for imitations or substitutes to be even remotely identified or confused with the natural product, as concerns advertising, labelling, nomenclature and display in stores. Such rules would also be in line with the strict definitions of milk adopted by the FAO and WHO and which aim at preventing imitations posing as the real product.

25. Complicating the matter are the wide differences in legislation in the various member states of the Council of Europe. The strict purity standards, or *Reinheitsgebote,* observed in the Federal Republic of Germany — and which apply to beer,

III. Protéger l'agriculture et le consommateur — Un plan d'avenir

21. Au moment de la rédaction du présent document, la Cour européenne de justice n'a pas encore prononcé son verdict dans l'affaire mentionnée plus haut qui oppose la Commission des Communautés européennes à la République Fédérale d'Allemagne. Des affaires similaires contre la France et le Luxembourg sont également dans l'attente d'une décision.

22. Pour l'heure, la Commission des Communautés européennes a présenté au Conseil des ministres un projet de directive proposant une réglementation de la vente des produits d'imitation du lait (COM (86) 222 final du 18 avril 1986). La Commission préfère adopter des règles plus strictes sur l'étiquetage et la production plutôt que d'interdire purement et simplement les produits d'imitation ou d'imposer des quotas.

23. Votre rapporteur reconnaît le mérite des arguments contre les restrictions imposées aux imitations et en faveur, notamment, de la liberté de choix du consommateur et de la liberté de la production et du commerce. La question est, toutefois, de savoir dans quelle mesure le consommateur est libre. La publicité donne souvent l'impression (étayée par des témoignages pseudo-scientifiques) que les imitations sont des versions nouvelles, améliorées, plus saines et moins riches en calories du produit d'origine. Celui-ci, par voie de conséquence, apparaît «moins bon», voire néfaste pour la santé. De plus, dans les magasins, les imitations sont fréquemment placées à côté des vrais produits, ce qui est une source supplémentaire de confusion pour les consommateurs. Enfin, l'étiquetage est souvent incomplet et n'informe pas correctement le consommateur de l'absence d'ingrédients essentiels du produit naturel.

24. Il est en fait indispensable de protéger contre les abus le nom commercial et la bonne image du lait, du beurre et autres denrées, afin de permettre une concurrence loyale entre le vrai produit et ses substituts ou imitations. Le consommateur ne peut faire son choix en toute connaissance de cause qu'à cette condition. Pourquoi des denrées traditionnelles, comme le lait, ne bénéficient-elles pas de la même protection que les noms de marque? Il faudrait adopter des lois rendant impossible toute identification ou confusion même lointaine entre les imitations et le produit naturel, pour ce qui concerne la publicité, l'étiquetage, la nomenclature et la présentation dans les magasins. Ces règles seraient également en harmonie avec les définitions rigoureuses du lait adoptées par la FAO et l'OMS qui visent à empêcher de faire passer des imitations pour le vrai produit.

25. La question est rendue plus complexe par les grandes différences qui existent entre les législations des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les normes rigoureuses de pureté *(Reinheitsgebote)* qui s'appliquent en République Fédérale d'Alle-

butter, cheese, condensed milk, milk powder and meat, in particular — have their approximate counterparts, at least in part, in countries like Luxembourg, Belgium, France and Italy. Sometimes, imitations are allowed in these countries if they are clearly distinguished from the products they are meant to resemble or replace.

26. In the United Kingdom, however, imitation products are on the whole permitted, while in Denmark this applies only to condensed milk and milk powder. The position of the British Government appears to be one of "non-interference" either with the free functioning of the market or with the sovereign choice of the consumer. It is therefore perhaps no coincidence that imitation foods have made particularly great inroads in that country. In other Council of Europe member states the situation is in-between the extremes of the Federal Republic of Germany and the United Kingdom.

27. The Rapporteur recognises, on the one hand, that trade integration in Europe undoubtedly will require sacrifices of national interests and of firmly established traditions in production and consumption. On the other hand, it may be asked if this always has to be in the direction of the standards of the most lax country or countries, or whether it should not, at least in foodstuffs, be towards the highest requirements, especially when it involves the well-being of the consumer.

28. In a certain sense farmers and their organisations have themselves unwittingly contributed to the relative success of imitation products. The dairy industry in many countries, in an effort to win back consumers, started to replace certain ingredients in, for instance, butter and cheese with extraneous components. More importantly, agriculture has in recent years been so obsessed with quantity that the quality — the taste, texture and nutritional value — has suffered. Naturally, then, consumers found little difference between imitations and the "real thing". It is therefore essential that farmers concentrate on the quality of the food they produce, especially at a time when over-production is a threat to the industry. The alternative would be one where consumers would become so accustomed to poor and possibly unhealthy food that they would in the end forget how it could and indeed ought to taste.

29. Farmers can "fight back" in other ways, too. In Sweden, a film advertisement shows a young man putting imitation butter into a frying pan on board a sailing yacht, only to have his girlfriend throw pan and all into the water with the admonishment that he should use real butter instead. The final scene shows him diving late into the night trying to recover his utensil, to back-

magne à la bière, au beurre, au fromage, au lait condensé, au lait en poudre et à la viande se retrouvent, du moins partiellement, dans des pays comme le Luxembourg, la Belgique, la France et l'Italie. Il arrive que ces pays autorisent les «imitations», dès lors qu'elles se différencient nettement des produits qu'elles sont censées imiter ou remplacer.

26. En revanche, le Royaume-Uni autorise dans l'ensemble les produits d'imitation alors que le Danemark ne les tolère que pour le lait condensé et le lait en poudre. La position du Gouvernement britannique semble être la «non-ingérence», à la fois dans le libre fonctionnement du marché et dans le choix souverain du consommateur. Il s'agit, par conséquent, de plus qu'une simple coïncidence si la pénétration par les produits d'imitation a été particulièrement forte dans ce pays. Quant aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe, ils se situent plutôt à mi-chemin entre les positions extrêmes de la République Fédérale d'Allemagne et du Royaume-Uni.

27. D'une part, je reconnais que l'intégration commerciale en Europe exigera incontestablement de sacrifier les intérêts nationaux et les modes traditionnels de production et de consommation. D'autre part, on peut se demander s'il faut s'orienter systématiquement vers les règles du ou des pays les plus souples en la matière ou leur préférer, au moins pour les denrées alimentaires, les normes les plus élevées, notamment lorsqu'il s'agit du bien-être du consommateur.

28. Dans un certain sens, les agriculteurs et leurs organisations ont eux-mêmes contribué involontairement au succès relatif des produits d'imitation. Dans de nombreux pays, l'industrie laitière, pour regagner des clients, a commencé à remplacer certains ingrédients du beurre et du fromage, par exemple, par des composants étrangers. Qui plus est, les agriculteurs ont été ces dernières années tellement obsédés par la quantité, que la qualité — c'est-à-dire la saveur, la consistance et la valeur nutritive — en a souffert. Ceci étant, il était normal que les consommateurs trouvent peu de différence entre les imitations et le «vrai produit». Il est donc indispensable que les agriculteurs centrent leurs efforts sur la qualité des denrées alimentaires qu'ils produisent, surtout à une époque où la surproduction est une menace pour leur branche d'activité. Sinon, les consommateurs risquent de s'habituer à des aliments médiocres et peut-être malsains au point de finir par oublier quelle pourrait et devrait être leur saveur.

29. Les agriculteurs possèdent encore d'autres moyens de «contre-attaquer». En Suède, un film publicitaire montre un jeune homme mettant du beurre d'imitation dans une poêle à frire, à bord d'un voilier, sur quoi son amie jette la poêle et son contenu par-dessus bord en lui faisant vertement observer qu'il devrait employer du vrai beurre. La scène finale le montre occupé à plonger tard dans

ground music extolling the virtues of natural food. No doubt publicity such as this can have an effect in an era when the call "back to nature" has such an appeal.

30. The "comeback" of real products will also depend on whether they can compete in price with imitations. The task is difficult, since lower-quality ingredients are often used in imitations. It is not hopeless, however, as has been shown in countries where price equality has been achieved.

31. It is, furthermore, essential that common rules be established in the Council of Europe area regarding which imitation ingredients or products to include in legislation on labelling etc. Principles for advertising and marketing must be European rather than purely national in scope given the present intense international trade, both within Europe and with countries outside.

32. An outright ban on imitation food products or components would, on the one hand, be difficult to continue with present GATT rules governing international trade. On the other hand, it may, again, be asked why Europe should necessarily, in this essential area, have to adapt to the most lax foreign standards rather than try to raise world-wide standards to European levels. When we think of the expected development in the United States and know how our American guests appreciate European food when they visit us, this may well strengthen our resolve for the ultimate benefit of farmers and consumers around the world.

33. Finally, we must ensure that imitation products do not benefit, either directly or indirectly, from financial or other support by governments, on the understanding that the latter should be strictly reserved for products of purely agricultural origin. This does not of course mean, as became clear in committee deliberations, that we advocate government support of all agricultural production for all future — only that it would seem odd to further an industry directly competing with agriculture at a time when the latter is in such dire straits.

34. This takes the Rapporteur to his final point, namely the interests, indeed the very fate of the farming community. What will happen to the millions of small and medium-sized farmers around Europe, already in danger of disappearing, if they have to compete against an array of giant corporations producing artificial food of non-agricultural origin. The result would be even larger sur-

la nuit pour essayer de récupérer son ustensile, sur un fond de musique exaltant les vertus des aliments naturels. Une publicité comme celle-ci peut certainement porter ses fruits à une époque où «le retour à la nature» possède un grand attrait.

30. Le regain de popularité des vrais produits dépendra aussi de leur capacité à concurrencer les imitations du point de vue du prix. La tâche est difficile car, dans les imitations, on emploie souvent des ingrédients de qualité inférieure. Elle n'est pas désespérée, cependant, comme cela a été démontré dans les pays où l'égalité de prix a été atteinte.

31. Il est, en outre, indispensable d'établir dans la région du Conseil de l'Europe des règles communes relatives aux ingrédients ou produits d'imitation à faire entrer dans la législation sur l'étiquetage, par exemple. Etant donné l'intensité actuelle des échanges internationaux, tant à l'intérieur de l'Europe qu'avec le reste du monde, les principes régissant la publicité et la commercialisation doivent avoir une portée européenne plutôt que purement nationale.

32. D'un côté, les règles du GATT gouvernant en ce moment le commerce international rendraient difficile le maintien d'une interdiction pure et simple des produits ou composants d'imitation. D'un autre côté, on peut, ici encore, se demander pourquoi l'Europe devrait nécessairement, dans ce domaine fondamental, s'adapter aux normes étrangères les plus souples au lieu d'essayer d'élever les normes mondiales jusqu'aux niveaux européens. L'évolution probable à laquelle on assistera aux Etats-Unis et la constatation que les Américains apprécient beaucoup la cuisine européenne quand ils nous rendent visite pourraient bien nous conforter dans notre résolution, ce dont bénéficieraient en dernière analyse les agriculteurs et les consommateurs du monde entier.

33. Enfin, nous devrons nous assurer que des produits d'imitation ne bénéficient, ni directement ni indirectement, d'un soutien gouvernemental financier ou autre, étant donné que celui-ci devrait être strictement réservé aux produits d'origine exclusivement agricole. Bien entendu cela ne signifierait pas, comme il est clairement ressorti des discussions de la commission, que nous préconisions pour toujours le soutien gouvernemental à toute production agricole ; il paraîtrait étrange en effet de promouvoir une industrie qui est en compétition directe avec l'agriculture au moment où celle-ci se trouve dans une situation aussi difficile qu'actuellement.

34. Ceci me conduit à une dernière remarque sur les intérêts, et même le sort de la Communauté agricole. Qu'arrivera-t-il aux millions de petits et moyens exploitants européens, d'ores et déjà menacés de disparition, s'ils doivent se mesurer à un bataillon de sociétés gigantesques produisant des aliments artificiels d'origine non agricole ? Une telle situation engendrerait des excédents plus

pluses, an even more drastic reduction of land under cultivation, even more farm closures and even greater financial stress on remaining farmers. This is surely something we as politicians must prevent, in the interest also of consumers and society at large.

importants encore, une réduction encore plus grande des terres cultivées, de nouvelles fermetures d'exploitations et des difficultés financières accrues pour les exploitants restés en place. Dans l'intérêt également des consommateurs et de la société dans son ensemble les hommes politiques doivent absolument empêcher qu'il en soit ainsi.