COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.5.2015
COM(2015) 205 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche, la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos y los tipos de carne distintos de la carne de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves de corral

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (en lo sucesivo, «el Reglamento IAC»)[1] introduce un conjunto de disposiciones sobre la indicación del origen en el etiquetado de los alimentos.

En particular, el artículo 26, apartados 5 y 6, del Reglamento IAC establece que la Comisión debe presentar una serie de informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la posibilidad de ampliar el etiquetado obligatorio del origen a otros alimentos. Un primer informe sobre el etiquetado obligatorio del origen de la carne utilizada como ingrediente en los alimentos envasados se adoptó el 17 de diciembre de 2013[2].

El presente informe responde a la obligación de la Comisión de presentar informes al Parlamento Europeo y al Consejo el 13 de diciembre de 2014 a más tardar sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche, la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos y los tipos de carne distintos de la carne de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves de corral. A los fines del presente informe, la leche y los productos lácteos se entienden según las definiciones contempladas en el Reglamento (UE) nº 1308/2013, anexo VII, parte III. Los tipos de carne considerados son la carne fresca y congelada de caballos, conejos, renos y ciervos, de caza de cría y salvaje, así como la carne de aves distintas del pollo, el pavo, el pato, el ganso y la pintada.

Tal como se indica en el artículo 26, apartado 7, del Reglamento IAC, el presente informe tiene en cuenta los siguientes elementos:

– la necesidad de informar al consumidor;

– la viabilidad de facilitar la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para los diferentes productos; y

– un análisis de los costes y beneficios de la aplicación de tales requisitos a los operadores del sector alimentario y las administraciones, así como de su incidencia en el mercado interior y en el comercio internacional.

Con el fin de evaluar con atención el etiquetado obligatorio del origen en el caso de los alimentos contemplados en el presente informe, los servicios de la Comisión confiaron la realización de un estudio a un consultor independiente[3] (en lo sucesivo, el «estudio») para analizar las repercusiones de diferentes opciones de etiquetado. Sus principales conclusiones se exponen en el presente informe. El etiquetado obligatorio o voluntario del origen se evaluó en nueve Estados miembros para la leche de consumo y los productos que la utilizan como ingredientes, como el queso, el yogur, etc., y en los principales países productores de carne de caballo, de conejo y de caza.

---

1 Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

2 COM(2013)755 de 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

2. ETIQUETADO OBLIGATORIO Y VOLUNTARIO DEL ORIGEN

Existen normas de etiquetado obligatorio del origen para varios productos, tales como la miel[4], las frutas y hortalizas[5], el pescado no transformado[6], la carne de vacuno[7], el aceite de oliva[8], el vino[9], los huevos[10], la carne de aves de corral importada[11] y las bebidas espirituosas[12]. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento IAC, la Comisión adoptó disposiciones de aplicación relativas al etiquetado obligatorio del origen de la carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral[13]. Estas normas exigen la indicación obligatoria del país en el que el animal ha sido criado durante una parte importante de su vida, junto con la indicación del país de sacrificio. Los nuevos requisitos se aplicarán a partir del 1 de abril de 2015 a las carnes preenvasadas, pero los Estados miembros podrán decidir ampliarlos a la carne no preenvasada.

Aunque no se dispone de datos detallados para evaluar la cuota de mercado de los productos alimenticios a los que se aplican los sistemas voluntarios de etiquetado de los alimentos, los inventarios existentes muestran que en los sectores lácteo y cárnico los sistemas de etiquetado de alimentos tienen una penetración relativamente más elevada. Los productos cárnicos y lácteos vendidos en el mercado de la UE ya están etiquetados de forma voluntaria, ya sea a través de un régimen de la UE (DOP, IGP o ETG[14]) o a través de organizaciones privadas o públicas (como grupos de operadores, minoristas, ONG o autoridades públicas). Por lo general, este etiquetado

---

4 Directiva 2001/110/CE del Consejo, relativa a la miel (DO L 164 de 3.6.2014, p. 1).

5 Reglamento de Ejecución (UE) nº 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (DO L 157 de 15.6.2011, p. 1).

6 Reglamento (UE) nº 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO L 354 de 28.12.2013, p. 1).

7 Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (DO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

8 Reglamento de Ejecución (UE) nº 29/2012 de la Comisión, de 13 de enero de 2012, sobre las normas de comercialización del aceite de oliva (DO L 12 de 14.1.2012, p. 14).

9 Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

10 Reglamento (CE) nº 589/2008 de la Comisión, de 23 de junio de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las normas de comercialización de los huevos (DO L 163 de 24.6.2008, p. 6).

11 Reglamento (CE) nº 543/2008 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral (DO L 157 de 17.6.2008, p. 46).

12 Reglamento (CE) nº 110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1576/89 del Consejo (DO L 39 de 13.2.2008, p.16).

13 Reglamento de Ejecución (UE) nº 1337/2013 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia para la carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral (DO L 335 de 14.12.2013, p. 19).

14 DOP = Denominación de Origen Protegida; IGP = Indicación Geográfica Protegida; ETS = Especialidad Tradicional Garantizada.

se refiere a un Estado miembro o un nivel geográfico inferior (región). Los criterios utilizados en estos sistemas voluntarios para vincular determinadas características con una procedencia geográfica pueden diferir considerablemente de un sistema a otro.

3. LECHE Y OTROS TIPOS DE CARNES — PRESENTACIÓN GENERAL DE LOS SECTORES

3.1. Cadenas de suministro y de transformación

Las centrales lecheras, los mataderos y las instalaciones de transformación son agentes esenciales para la transmisión de información sobre el origen al agente siguiente de la cadena alimentaria. Cuanto mayor es el grado de integración vertical, más fácil es garantizar la transmisión de la información sobre el origen a lo largo de la cadena alimentaria. Por el contrario, cuanto más compleja y sofisticada es la transformación, más gravoso resulta el etiquetado del origen.

Los datos sobre la estructura del sector lácteo de la UE facilitados por una encuesta realizada en octubre y noviembre de 2009 muestran que las pequeñas y medianas empresas, que producen menos de 100 000 toneladas de leche, representan el 81 % de las empresas de transformación de leche y transformaron el 28,5 % del volumen total de leche. En los grandes Estados miembros productores, alrededor del 50 % de la transformación se concentra a menudo en las cinco mayores empresas. Los agricultores dependen en gran medida de las industrias de transformación locales dada la naturaleza perecedera del producto y el flujo de producción continuo. Los transformadores de leche por lo general compran leche cruda y otros ingredientes lácteos procedentes de múltiples fuentes y es habitual que en las centrales lecheras fronterizas se transforme leche procedente de varios orígenes conjuntamente en la misma planta.

En general, los tipos de carne contemplados en el presente informe se canalizan también a través de cadenas de distribución cortas, a menudo en el mismo Estado miembro. Los minoristas compran dichas carnes principalmente a comerciantes en mercados al contado, mataderos y salas de despiece. En lo que se refiere a la carne de caballo, las cadenas de suministro pueden ser más largas con la participación de más operadores y más intercambios comerciales dentro y fuera de la Unión.

3.2. Consumo de leche, productos lácteos y tipos de carne contemplados en el presente informe

El consumo medio *per cápita* en la UE es de unos 62 kg de leche de consumo, 17 kg de queso, 16 kg de leche acidificada, 5 kg de nata, 4 kg de mantequilla y 9 kg de otros productos lácteos frescos (Eurostat, 2013).

El mercado de la leche de la UE es bastante maduro y solo es probable que se produzca un aumento considerable del consumo *per cápita* en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión en la última década, mientras que se espera que el consumo aumente solo de forma marginal en los «antiguos» Estados miembros.

El consumo de los tipos de carne contemplados en el presente informe representa solo el 3 % del consumo total de la carne de la UE[15], si bien hay que tener en cuenta

[15] Evaluación de impacto. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Indicación obligatoria del origen en la carne sin transformar de porcino, aves de corral, ovino y caprino. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

que las cifras transmitidas por los Estados miembros no siempre están actualizadas. El consumo de carne de caballo y de conejo es mayor en Italia, Francia, España, Bélgica y los Países Bajos. La carne de caza se consume principalmente durante la temporada de caza, es decir, de octubre a diciembre.

3.3. Producción e intercambios comerciales

La UE es en gran medida autosuficiente en el sector de la leche y de los productos lácteos, puesto que casi el 65 % de la leche recogida se transforma en productos de consumo, principalmente para el mercado doméstico. La fabricación de queso y productos frescos constituye el segmento más importante de la utilización de leche (53 y 43 millones de toneladas de equivalente de leche, respectivamente). En volumen, la producción de leche en polvo (desnatada, entera y lactosuero) y de mantequilla es relativamente menor (12 y 25 millones de toneladas de equivalente de leche, respectivamente). No obstante, sus intercambios comerciales en el interior de la UE son importantes (1,6 y 0,6 millones de toneladas, respectivamente), aunque menos que en el caso del queso (3,6 millones de toneladas). Los volúmenes fluctúan ligeramente cada año en función de la oferta y las condiciones del mercado.

Las importaciones de productos lácteos se limitan al acceso preferencial concedido a determinados terceros países en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, mientras que las exportaciones de productos lácteos representan alrededor del 10 % de la producción de leche. En términos globales, la UE es un exportador neto de productos lácteos.

La producción anual de los otros tipos de carne contemplados en el presente informe se estima únicamente en el 2 % de la producción total de carne de la UE. La carne de conejo, de caballo y de caza representa alrededor de 490 000, 73 000 y 131 000 toneladas, respectivamente (FAO, 2012), mientras que las cifras de producción de los otros tipos de carne contemplados en el presente informe son considerablemente menores. Los intercambios en el seno de la UE representan casi 50 000 y 22 000 toneladas de carne de conejo y de caballo, respectivamente, frente a las aproximadamente 25 000 toneladas de importaciones procedentes de terceros países de carne de caballo, principalmente procedente de Argentina, Estados Unidos, Canadá y México, y de carne de conejo, mayoritariamente importada de China (más de 7 000 toneladas). Las importaciones de carne de venado proceden principalmente de Nueva Zelanda.

3.4. Sistemas de trazabilidad en la UE

El sistema de trazabilidad de los productos alimenticios en la UE tiene por objeto garantizar la seguridad de los alimentos y no está necesariamente adaptado para transmitir información sobre el origen a lo largo de la cadena alimentaria:

– La seguridad alimentaria[16] requiere el registro de información sobre el eslabón anterior y el eslabón posterior a lo largo de la cadena alimentaria: los operadores de empresas alimentarias deben poder identificar las empresas a las que han suministrado sus productos y aquellas que les suministraron la materia prima. En el caso de los alimentos de origen animal, se imponen requisitos de

---

[16] Artículo 18 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

información más detallada[17], si bien no se exige establecer un vínculo sistemático con el país de origen o el lugar de procedencia de la materia prima utilizada.

– En el etiquetado de los productos de origen animal debe figurar una marca sanitaria o de identificación que indique el último establecimiento de producción/transformación/envasado, y el Estado miembro en el que está situado (artículo 5 y anexo II, sección I, del Reglamento 853/2004)[18], pero esta marca no indica necesariamente el origen o la procedencia de la materia prima utilizada.

– Si bien existen sistemas de identificación y registro de animales vivos, su funcionamiento varía según las especies y, en la mayoría de ellos, no constituyen una base suficiente para ofrecer una información completa sobre el origen en la etiqueta (nacido/criado/sacrificado).

– En lo que respecta a las carnes contempladas en el presente informe, únicamente existe un sistema de identificación y registro de animales vivos en el caso de los équidos (por ejemplo caballos). Los équidos deben ir acompañados en los movimientos en toda la UE de un documento de identificación o pasaporte, de conformidad con la Decisión 2000/68/CE de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 504/2008 de la Comisión por el que se establecen disposiciones relativas a la identificación de los équidos nacidos o importados en la Unión. Sin embargo, este sistema no prevé ninguna base de datos centralizada obligatoria para seguir los movimientos de los animales. Están en curso trabajos dirigidos a reforzar los requisitos de registro y a partir de 2016 serán aplicables nuevos requisitos[19].

4. ACTITUD DE LOS CONSUMIDORES ANTE EL ETIQUETADO OBLIGATORIO DEL ORIGEN DE LA LECHE Y LOS OTROS TIPOS DE CARNE

Según la encuesta de Eurobarómetro de 2013[20], la mayoría de los ciudadanos de la UE consideran necesario indicar el origen de la leche, vendida como tal o como ingrediente de productos lácteos (84 %). El porcentaje es similar (88 %) en el caso de las carnes contempladas en el presente informe. No obstante, incluso en estos casos, las expectativas sobre la información concreta que los consumidores desearían recibir al amparo del concepto «origen» varían considerablemente.

Para la leche y los productos lácteos, los ciudadanos expresaron su preferencia por el país de ordeño o de transformación, mientras que el caso de la carne el interés se dirigía al lugar de cría o de sacrificio del animal antes que al lugar de nacimiento. La información relativa al Estado miembro o al tercer país se consideró más adecuada que la relativa a la región o a la distinción «UE/no UE».

---

17 Reglamento de Ejecución (UE) n° 931/2011 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2011, relativo a los requisitos en materia de trazabilidad establecidos por el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo para los alimentos de origen animal (DO L 242 de 20.9.2011, p. 2).

18 Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO L 139 de 30.4.2004, p. 55).

19 Reglamento de Ejecución (UE) nº 2015/262 de la Comisión, de 17 de febrero de 2015, que establece normas con arreglo a las Directivas 90/427/CEE y 2009/156/CE del Consejo por lo que respecta a los métodos de identificación de los équidos (Reglamento del pasaporte equino) (DO L 59 de 3.3.2015, p. 1).

20 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

Las encuestas de opinión entre los consumidores ponen de manifiesto que el origen es un factor importante de la decisión de compra de leche, de productos lácteos y productos cárnicos, pero únicamente por detrás del precio, el sabor y las fechas de consumo preferente o de caducidad.

No obstante, la mayoría de las encuestas también muestran importantes diferencias en las preferencias de los consumidores de un Estado miembro a otro y una divergencia entre el interés de los consumidores por el etiquetado del origen y su disposición a pagar por esa información. Por lo tanto, a pesar de su interés en ser informados, los consumidores no siempre están dispuestos a adquirir productos a un coste superior para disponer de esa información. Los distintos métodos muestran que es difícil estimar la auténtica voluntad de pagar, bien por la existencia de un sesgo metodológico o porque las respuestas de los consumidores a las encuestas no siempre coinciden con sus hábitos de compra. En el Eurobarómetro de 2013, solo alrededor de la mitad de los consumidores declararon su disposición a pagar un 1 % o un 2 % más para disponer de información sobre el origen de los productos analizados en el presente informe.

5. POSIBLES ESCENARIOS Y MODALIDADES DE ETIQUETADO DEL ORIGEN

En el caso de la leche y la leche utilizada como ingrediente

Se examinan los siguientes escenarios:

– Escenario 1 – *Statu quo* (etiquetado voluntario del origen).

– Escenario 2 – Etiquetado obligatorio del origen como «UE/no UE (o «UE/tercer país»).

– Escenario 3 – Etiquetado obligatorio del origen en el que se indique el Estado miembro o el tercer país en el que la leche a) ha sido ordeñada o b) ha sido transformada.

En el caso de los tipos de carne

Se examinan los siguientes escenarios:

– Escenario 4 – *Statu quo* (etiquetado voluntario del origen).

– Escenario 5 – Etiquetado obligatorio del origen en el que se indique el Estado miembro o el tercer país en el que el animal ha sido criado durante un período sustancial antes del sacrificio, así como el lugar del sacrificio.

– Escenario 6 – Etiquetado obligatorio del origen en el que se indique el Estado miembro o el tercer país de nacimiento, de cría y de sacrificio del animal.

Para la carne de caza silvestre, el único escenario examinado es la indicación del lugar de la caza.

Por otra parte, el escenario «UE/no UE» (o «UE/tercer país») fue descartado para la carne contemplada en el presente informe en razón del interés limitado de los consumidores por un marco geográfico tan amplio, confirmado por el estudio y por la evaluación de la incidencia del etiquetado obligatorio del origen para la carne de porcino, aves de corral, ovino y caprino[21].

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Además, no se tuvo en cuenta el escenario de etiquetado obligatorio a nivel regional en la UE en razón de lo elevado de su aplicación (que supone el establecimiento de sistemas de trazabilidad más detallados y una mayor segmentación de la cadena de suministro), y a la ausencia de una definición jurídica armonizada de este nivel geográfico a escala de la Unión.

6. ANÁLISIS DE LAS REPERCUSIONES Y DE LOS COSTES Y BENEFICIOS DE LOS DISTINTOS ESCENARIOS

6.1. Repercusión en el comportamiento de los consumidores

Es difícil estimar la repercusión del etiquetado del origen en el comportamiento de los consumidores en términos de coste-beneficio. El etiquetado del origen proporciona a los consumidores información adicional para que estos puedan tomar decisiones con conocimiento de causa en relación con los alimentos que adquieren y consumen. En general, el etiquetado del origen tiende a ser percibido por los consumidores con una serie de atributos positivos, como la calidad.

En el escenario de *status quo* con etiquetado voluntario del origen, el alcance de la información sobre la procedencia del producto estaría en función de la demanda de los consumidores. En sí, este escenario solo satisface en parte la demanda de los consumidores de información sistemática sobre el origen, pero estaría más en consonancia con la disposición limitada del consumidor a pagar por disponer de esta información.

Cuando los operadores económicos deciden voluntariamente incluir información del origen en el etiquetado, esta decisión confiere un valor añadido del producto e influye en las decisiones de compra de aquellos consumidores para los que esta información es importante.

En el caso de la leche y la leche utilizada como ingrediente

Los escenarios con etiquetado obligatorio del origen «UE/no UE» o «Estado miembro», facilitarían sistemáticamente a los consumidores información sobre el origen.

La mención «UE/no UE» se limitaría a diferenciar la producción de la UE de la de terceros países. Considerada excesivamente genérica, no parece justificar ningún aumento del precio a los ojos del consumidor. Por el contrario, la mención «Estado miembro» parece más útil para los consumidores, especialmente cuando en el etiquetado del origen figura el lugar de ordeño. A la inversa, las centrales lecheras prefieren indicar el lugar de transformación, de aplicación mucho más fácil.

En el caso de los tipos de carne

Las encuestas muestran que los consumidores se interesan fundamentalmente por el lugar en el que el animal ha sido criado y sacrificado (o cazado).

El caso del sector de la carne de caballo, sacudido por los recientes escándalos y la consiguiente percepción negativa por parte de la opinión pública, ha empujado a diferentes organizaciones e instituciones a demandar mayor información.

6.2. Impactos económicos

6.2.1. Costes de funcionamiento de los explotadores de empresa alimentaria (EEA)

El estudio ha mostrado que, salvo en el caso de etiquetado voluntario en el que se mantendrían sin cambios los costes de explotación, las nuevas obligaciones del etiquetado obligatorio entrañarían costes adicionales para los EEA.

En el caso de la leche y la leche utilizada como ingrediente

Los escenarios «UE/no UE» y «Estado miembro» plantearían dificultades de explotación y exigirían adaptaciones radicales, en particular en lo que respecta a los ingredientes lácteos de origen mixto.

El coste del etiquetado del origen de la leche de consumo dependería de las normas definidas y de las características de cada instalación. Mientras que la indicación del lugar de transformación sería mucho más sencilla, indicar el lugar de ordeño sería difícil para los transformadores que se abastecen de leche procedente de orígenes múltiples y su aplicación generaría costes de funcionamiento adicionales. En el caso de un producto dado de origen mixto, los costes pueden variar cuando sea necesario indicar varios Estados miembros/terceros países. Si finalmente se decide este escenario, será necesario emprender trabajos técnicos suplementarios para determinar las tolerancias y los límites inferiores más allá de los cuales deberá indicarse el Estado miembro de origen (dado que la leche es un producto líquido, se mezcla de forma natural).

A diferencia de la leche para el consumo directo, indicar el origen de la leche utilizada como ingrediente de los productos lácteos resulta mucho más difícil en la práctica y, por tanto, más costoso, especialmente para productos lácteos muy transformados con múltiples etapas de producción y cuando los ingredientes lácteos han viajado largas distancias hasta llegar a su destino. Los EEA que utilizan ingredientes lácteos procedentes de diferentes orígenes sufrirían los siguientes efectos negativos:

– las partidas de gastos más afectadas descritas en el estudio se refieren a la adaptación de las prácticas de abastecimiento, los posibles cambios en el abanico de proveedores, el cambio a lotes de producción más pequeños, la adaptación de los procesos de producción para lograr una separación por origen, la adaptación del envasado/etiquetado y la puesta en práctica/adaptación de los sistemas de trazabilidad;

– los costes pueden variar en función de la situación operativa específica de los EEA afectados, del producto lácteo y del ingrediente lácteo en cuestión y de los sistemas de trazabilidad existentes.

El análisis indica que los costes adicionales probablemente irían desde insignificantes hasta un 8 % de los costes de producción de una empresa de transformación, pero algunas empresas afirman que estos costes podrían llegar hasta el 45 % en un contexto particularmente negativo.

En el caso de los tipos de carne

– Los costes serían relativamente pequeños (menos del 3 %) en comparación con los precios mayoristas y variarían en función del tamaño y la ubicación de la empresa. Las grandes empresas que se abastecen en su país o en un tercer país absorberían los costes más fácilmente. Estos costes incluyen la necesidad de

reforzar la trazabilidad hasta el final de la cadena de transformación y suministro.

– Cuanto más complejas fueran las normas de etiquetado, más costosa sería la adaptación de los sistemas de identificación de los animales vivos.

– Los operadores que trabajan con carnes de varias procedencias readaptarían sus suministros según un origen más o menos homogéneo con el fin de reducir los costes de funcionamiento.

6.2.2. Competitividad, intercambios comerciales y flujos de inversión

Los consultores encargados del estudio estiman que el etiquetado obligatorio del origen podría atraer a los consumidores hacia productos elaborados en su país. Como consecuencia, se asistiría a una cierta renacionalización del mercado único.

En el caso de la leche y la leche utilizada como ingrediente

– En el escenario «UE/no UE», el mercado interior no debería verse considerablemente afectado. Es probable que se produjera un cambio de orientación de los transformadores hacia un menor número de proveedores de ingredientes lácteos con el fin de evitar las complicaciones resultantes de los orígenes múltiples (UE y terceros países), con consecuencias posibles en los intercambios internacionales.

– Las salidas comerciales para la leche y los ingredientes lácteos de origen mixto pasarían a ser más limitadas si la indicación del Estado miembro fuera obligatoria. Los EEA probablemente verían aumentar el precio de sus materias primas ya que su base de abastecimiento global sería más restringida.

En el caso de los tipos de carne

– La amplitud de la repercusión de los distintos escenarios sería limitada para la mayoría de las carnes contempladas en el presente informe. Por el contrario, los cambios en la cadena de suministro de los caballos podrían dar lugar a una segmentación del comercio dentro de la UE y una disminución del número de intermediarios. Además, los EEA podrían considerar que es más rentable adaptar su estructura de abastecimiento (compras, tamaño de los lotes, reducción de los intermediarios) que mejorar los sistemas de trazabilidad interna para trabajar simultáneamente a partir de varias fuentes.

– Las consecuencias del etiquetado obligatorio del origen afectarían principalmente a los terceros países que actualmente exportan determinadas cantidades de carne sin transformar a la Unión. El comercio exterior de carne de caza menor y de aves silvestres es prácticamente inexistente y el comercio en el seno de la Unión es muy limitado.

6.2.3. Carga administrativa para las empresas

La necesidad de registrar el origen de los suministros y de adaptar su sistema de trazabilidad entrañaría costes administrativos adicionales para los EEA

En general, las centrales lecheras más pequeñas dependientes de suministros locales se verían menos afectadas que los centros de recogida de las grandes empresas. Asimismo, los pequeños mataderos y las salas de despiece que generalmente se abastecen de animales localmente no estarían obligados a modificar considerablemente sus prácticas de abastecimiento y no tendrían que soportar costes suplementarios elevados. Por consiguiente, la carga afectaría principalmente a las

centrales lecheras y los mataderos que ejercen su actividad en regiones fronterizas y a los situados en zonas que no son autosuficientes en lo que respecta a la carne fresca y la leche cruda.

El estudio estimó que la carga seguiría siendo idéntica a la situación actual si se mantiene el etiquetado voluntario del origen y solo debería aumentar ligeramente en caso de que la indicación del Estado miembro se convirtiera en obligatoria para la leche de consumo.

En cambio, la carga adicional puede llegar a ser importante si el Estado miembro de origen debe figurar en la etiqueta de los productos muy transformados o compuestos, como los yogures y los postres a base de leche. Una carga de control más pesada para los fabricantes de productos alimentarios podría inducirles a abastecerse de leche en un número más reducido de países, en detrimento del mercado único.

Para las carnes incluida en el presente informe, los consultores encargados del estudio son de la opinión de que las empresas conseguirían reducir los costes unitarios adicionales tras el necesario período de adaptación, especialmente los gastos administrativos. Las consecuencias solo se harían sentir para los operadores de carne de caballo, con diferencias importantes entre los caballos criados para carne en explotaciones especializadas (de importancia limitada en términos cuantitativos) y el resto.

6.2.4. Carga para las autoridades públicas

Aunque el estudio no proporciona cifras detalladas, indica un ligero aumento de los costes de los controles en caso de un etiquetado obligatorio «UE/no UE» de la leche de consumo.

Si la indicación del Estado miembro fuera obligatoria, los costes serían más elevados y dependerían, en gran medida, del nivel de detalle de la información acerca del origen, es decir, lugar de producción/ordeño o de transformación/sacrificio.

El modelo «nacido/criado/sacrificado» sería costoso de aplicar a la carne de caballo. Por otro lado, el actual sistema de identificación y trazabilidad no siempre aporta a la autoridad competente una información exhaustiva sobre el lugar de nacimiento y de cría del animal.

En general, el incremento de la carga requiere aumentar el personal para realizar los controles documentales. Si no se aumenta la financiación asignada a las autoridades de control en los presupuestos nacionales, el aumento esperado en términos de tiempo de trabajo del personal podría dar lugar a una reducción de la frecuencia de los controles o un cambio de prioridades, con el consiguiente aumento del riesgo de fraude. Podría reducirse la carga de las autoridades públicas si se aplicaran tasas para la ejecución de los controles oficiales. Los EEA repercutirían normalmente estos costes a lo largo de la cadena a través de los precios.

6.2.5. Costes para los consumidores

En la opción de *statu quo* no es probable que se produjera un aumento general de los precios. Si se indica el origen, los costes adicionales suelen repercutirse en los consumidores a través de un aumento del precio de venta del producto.

La indicación de información obligatoria sobre el origen a nivel del Estado miembro resultaría en un aumento de los costes, que debería repercutirse principalmente en los consumidores pero también en los productores. Los porcentajes exactos pueden

variar en función del sector, el Estado miembro y el grado de integración vertical y de concentración del mercado.

6.2.6. Efectos medioambientales y sociales

Estos efectos no han sido analizados por el estudio. No obstante, se puede suponer que gracias a la difusión de una información más detallada sobre el origen, los consumidores favorecerían los «alimentos locales» o incluso manifestarían su rechazo activo a productos procedentes de otros países. Esta reacción podría tener un efecto en el transporte de animales vivos, la leche cruda, los ingredientes y productos lácteos y los productos cárnicos. No es posible afirmar si esta situación resultaría positiva para el medio ambiente (por ejemplo, en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero), ya que la mayor parte del comercio dentro de la UE tiene lugar entre países vecinos, en los que las distancias a veces pueden ser más cortas que dentro de determinados Estados miembros. Los escenarios distintos del etiquetado voluntario pueden dar lugar a un ligero aumento de los productos residuales.

Los escenarios que obligan a indicar el Estado miembro en la etiqueta también podrían fomentar un comportamiento de compra orientado cada vez más a los productos locales y conducir a posibles cambios en el consumo, la eliminación de intermediarios, el abastecimiento y la transformación. Asimismo, serían posibles efectos de contagio en el empleo, si el aumento de los precios entraña una cierta contracción del consumo.

6.3. Ventajas y desventajas de las modalidades de etiquetado obligatorio del origen para la leche, la leche como ingrediente de productos lácteos y otros tipos de carne

El cuadro siguiente presenta un resumen de las ventajas y desventajas de las posibles modalidades de etiquetado obligatorio del origen:

– para la leche y la leche utilizada como ingrediente:

Modalidad de indicación obligatoria del origen		**Ventajas**	**Desventajas**
Leche	Lugar de primera transformación	– Costes bajos (< 1 %).	– Ninguna información sobre el origen de la leche cruda.
	Lugar de ordeño	– Costes bajos (< 1 %). – Información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país.	– Sistemas de trazabilidad adicionales exigidos a las explotaciones que se abastecen de leche procedente de diferentes orígenes. – Técnicamente difícil en caso de orígenes múltiples. – Repercusión en el comercio transfronterizo. – Necesidad de establecer una tolerancia mínima

			para fuentes de abastecimiento múltiples.
Leche utilizada como ingrediente de productos lácteos	Lugar de la primera transformación de la leche cruda	– Costes bajos (< 1 %) si se elige UE/no UE, excepto en el caso de productos muy transformados.	– Ninguna información sobre el origen de la leche. – Sistemas de trazabilidad adicionales exigidos a las explotaciones que se abastecen de leche procedente de diferentes orígenes. – Técnicamente difícil en caso de orígenes múltiples. – Repercusión en los flujos comerciales. – Necesidad de establecer una tolerancia mínima para fuentes de abastecimiento múltiples. – Coste elevados del escenario que incluye varios países de origen (hasta el 8 % a nivel del Estado miembro y hasta un 45 % a nivel de las explotaciones).
	Lugar de ordeño	Información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país.	– Sistemas de trazabilidad adicionales exigidos a las explotaciones que se abastecen de leche procedente de diferentes orígenes. – Especialmente difícil en caso de orígenes múltiples. – Repercusión en los flujos comerciales. – Necesidad de establecer una tolerancia mínima para fuentes de abastecimiento múltiples. – Costes elevados del escenario que incluye varios países de

			origen (hasta el 8 % a nivel del Estado miembro y hasta un 45 % a nivel de las explotaciones).

– para los tipos de carne analizados en el estudio:

Modalidad de indicación obligatoria del origen		**Ventajas**	**Desventajas**
Carne de caballo	Lugar de nacimiento + lugar de cría + lugar de sacrificio	– Ofrece información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país. – Refuerza la confianza del consumidor.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – La información sobre el lugar de nacimiento plantea dificultades si las normas de identificación no están adecuadamente controladas. – Difícil cuando los lugares de cría son múltiples. – Aplicación limitada debido al bajo porcentaje de carne de caballo preenvasada.
	Lugar de un período de cría mínimo antes del sacrificio + lugar del sacrificio	– Hace más hincapié en las últimas fases de la vida del animal.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – Necesidad de definir un período mínimo de cría durante la vida del animal. – Aplicación limitada debido al bajo porcentaje de carne de caballo preenvasada.
Carne de conejo+ Carnes de caza y aves de cría	Lugar de nacimiento + lugar de cría + lugar de sacrificio	– Ofrece información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país.	– Lugar de nacimiento: de poca importancia en los ciclos de producción cortos. – Requeriría un sistema de identificación adicional. – Sistemas de trazabilidad adicionales. – Los flujos comerciales

			pueden verse afectados.
	Lugar de un período de cría mínimo antes del sacrificio + lugar del sacrificio	– Hace más hincapié en los lugares de cría y de sacrificio del animal. – Ofrece información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – Necesidad de definir un período de cría mínimo durante el ciclo de vida corto. – Los flujos comerciales pueden verse afectados.
Carnes de caza y aves de cría	Lugar de la caza	– Ofrece información útil al consumidor a nivel del Estado miembro/país.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – Los flujos comerciales pueden verse afectados. – Aplicación limitada debido al bajo porcentaje de carne preenvasada.

7. CONCLUSIONES:

Actualmente, para los productos alimenticios contemplados en el presente informe, los consumidores tienen la posibilidad, si lo desean, de elegir leche o productos cárnicos en los que la información sobre el origen es facilitada voluntariamente por los operadores del sector alimentario. Puede ser una opción satisfactoria que no supone una carga adicional para la industria y las autoridades.

El etiquetado obligatorio del origen entrañaría mayores cargas reglamentarias para la mayoría de los productos examinados en el presente informe y, por lo tanto, la cuestión que se plantea es evaluar si el equilibrio entre los costes y los beneficios es tal que justificaría esta indicación obligatoria.

Otras conclusiones que se derivan del presente informe son las siguientes:

– a pesar de la existencia de un interés de los consumidores por el origen de la leche, la leche como ingrediente de productos lácteos y las carnes analizadas en el presente informe, la disposición general de los consumidores a pagar por esta información parece ser limitada;

– en el caso de los escenarios de etiquetado obligatorio del origen, los consumidores parecen preferir que esta indicación se realice a nivel del Estado miembro;

– aunque el coste de etiquetado del origen de la leche podría ser generalmente moderado, su impacto en los operadores será desigual puesto que algunos deberían introducir sistemas de trazabilidad adicionales con un importante aumento de los costes, en particular los situados en las regiones fronterizas o en zonas que no producen suficiente leche para satisfacer sus necesidades;

– el estudio muestra que el etiquetado obligatorio del origen de la leche como ingrediente de productos lácteos puede dar lugar a consecuencias económicas

adversas, imponer más requisitos de trazabilidad y ser gravoso en lo que respecta a los productos muy transformados;

– imponer el etiquetado obligatorio del origen de las carnes analizadas en el presente informe entrañaría costes operativos adicionales.