COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.12.2013
COM(2013) 755 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 carne utilizada como ingrediente

{SWD(2013) 437 final}

ÍNDICE

1. Introducción 3
2. Etiquetado obligatorio del origen: breve presentación 3
3. Cadena de suministro de la UE de alimentos en los que se utiliza carne como ingrediente 4
3.1. Visión general del sector en la UE 4
3.2. Consumo de carne y productos relacionados con la carne 4
3.3. Producción y perspectivas 5
3.4. Estructura del sector de la carne en la UE 5
3.5. Sistemas de trazabilidad existentes en la UE 7
4. Actitud de los consumidores respecto al etiquetado obligatorio del origen de la carne utilizada como ingrediente 7
5. Posibles escenarios y modalidades en lo que respecta a las disposiciones relativas al etiquetado del origen de la carne utilizada como ingrediente 9
6. Análisis de las repercusiones y los costes y beneficios de los distintos escenarios 10
6.1. Impacto en lo que respecta al comportamiento de los consumidores 10
6.2. Impacto económico 10
6.2.1. Gastos de explotación de los EEA 10
6.2.2. Competitividad, comercio y flujos de inversión 11
6.2.3. Carga administrativa para las empresas 12
6.2.4. Carga para las autoridades públicas 12
6.2.5. Costes para los consumidores y posibles repercusiones sociales 12
6.2.6. Repercusiones medioambientales 13
6.3. Ventajas y desventajas de las modalidades relativas al origen en los escenarios 2 y 3 13
7. Conclusiones 15

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 carne utilizada como ingrediente

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], que será aplicable a partir del 13 de diciembre de 2014, introduce un conjunto de disposiciones sobre el etiquetado del origen de los alimentos envasados destinados a ser suministrados al consumidor final o a colectividades. El artículo 26, apartado 6, del Reglamento IAC establece que la Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la posibilidad de ampliar el etiquetado obligatorio del origen a la carne utilizada como ingrediente en los alimentos envasados.

El presente informe cumple dicha obligación. Abarca la carne de todas las especies (carne de vacuno, de porcino, de aves de corral, de ovino y caprino, de caza, de conejo, de caballo, etc.) que se utilice como ingrediente en los alimentos envasados.

Los principales objetivos del presente informe son los siguientes:

– evaluar la actitud de los consumidores en lo que respecta al etiquetado obligatorio del origen de la carne utilizada como ingrediente;

– evaluar la viabilidad de dicho etiquetado; y

– analizar los costes y beneficios de la introducción de dichas medidas, incluidos los efectos jurídicos en el mercado interior y el impacto sobre el comercio internacional.

El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que recoge información detallada en la que se basan las conclusiones del mismo.

2. ETIQUETADO OBLIGATORIO DEL ORIGEN: BREVE PRESENTACIÓN

Antes de la adopción del Reglamento IAC, el etiquetado obligatorio del origen era aplicable a alimentos específicos. Actualmente es obligatoria la indicación del origen en la carne de vacuno sin transformar y en los productos a base de carne de vacuno (por ejemplo, la carne picada)[2], a raíz de la crisis de la encefalopatía espongiforme

---

[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] 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 y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo (DO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

bovina, así como en la carne de aves de corral, la miel, las frutas y hortalizas, el pescado y el aceite de oliva.

El Reglamento IAC introduce disposiciones específicas sobre la indicación del origen en los alimentos sobre una base horizontal. En particular:

– El artículo 26, apartado 2, letra b), del Reglamento IAC exige la indicación obligatoria del origen de la **carne sin transformar envasada** de porcino, aves de corral, ovino y caprino. Las modalidades de este etiquetado obligatorio del origen se establecerán en un acto de ejecución de la Comisión.

– El artículo 26, apartado 3, del Reglamento IAC establece que cuando se mencione el origen de un alimento y dicho origen no sea el mismo que el de su ingrediente primario, deberá indicarse también el origen del ingrediente primario o señalarse que su origen es distinto del origen del alimento. Las modalidades de aplicación de estas normas se establecerán también en un acto de ejecución de la Comisión.

3. CADENA DE SUMINISTRO DE LA UE DE ALIMENTOS EN LOS QUE SE UTILIZA CARNE COMO INGREDIENTE

3.1. Visión general del sector en la UE

La industria de transformación cárnica de la UE está compuesta por más de 13 000 empresas. Da empleo a aproximadamente 350 000 personas y representa un volumen de negocios de 85 000 millones EUR.

La cadena de suministro de carne que vaya a utilizarse como ingrediente es muy heterogénea, tanto desde el punto de vista de los agentes como de los productos. Los productos pueden variar desde preparados de carne relativamente sencillos, tales como carne fresca con especias/aditivos, a productos relacionados con la carne extremadamente sofisticados, en particular en el caso de productos cárnicos y alimentos con ingredientes múltiples entre los que figure la carne. Por otro lado, la cadena de suministro de la carne utilizada como ingrediente es bastante compleja y larga, y la producción y comercialización de los productos finales comprenden varias etapas.

3.2. Consumo de carne y productos relacionados con la carne

La inmensa mayoría de los consumidores de la UE (83 %) comen carne al menos dos o tres veces por semana[3]. Además, el 88 % de los consumidores de EU-27 compran carne envasada[4]. La mayoría de la carne es de porcino (49 %), de aves de corral (29 %) y de vacuno (19 %), mientras que la carne de ovino, caprino y otras especies representa solo el 3 % del consumo de carne de la UE[5].

---

3 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, pendiente de publicación.

4 Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del mercado de la carne para los consumidores de la Unión Europea, de mayo de 2013, disponible en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

5 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, pendiente de publicación.

3.3. Producción y perspectivas

En general, entre un 30 % y un 50 % del volumen total de la carne se transforma en ingredientes cárnicos para alimentos (principalmente en carne picada, preparados de carne y productos cárnicos). En total, aproximadamente un 70 % de la carne transformada en la UE es carne de porcino, seguida de la carne de aves de corral (18 %), la carne de vacuno (10 %) y otros tipos de carne (2 %). En 2012, la producción total de carne fresca de la UE fue de 43,5 millones de toneladas, equivalente de peso en canal (aproximadamente 33,8 millones de toneladas, equivalente de peso de carne deshuesada). Según las previsiones de los mercados a medio plazo, tras aumentar en 2010 y 2011, la producción total de carne de la UE disminuirá un 2 % durante los dos próximos años. Después de esta disminución, se prevé que la producción total de carne se recupere progresivamente en los diez próximos años y roce los 45 millones de toneladas en 2022, aproximadamente el nivel registrado en 2011[6].

3.4. Estructura del sector de la carne en la UE

El sector de la transformación de la carne en la UE se caracteriza por un bajo grado de concentración y una mayoría de PYME (90 %). Estas PYME están altamente especializadas y funcionan de forma independiente en diversas fases de la cadena de suministro. Por otro lado, existe una escasa integración vertical, especialmente en los sectores de la carne de porcino y de vacuno. La integración vertical tiende a ser más frecuente en el sector de las aves de corral.

La industria de transformación de la carne tiende a adquirir las materias primas principalmente de comerciantes en mercados al contado. Las empresas más grandes integradas verticalmente tienden a adquirirlas tanto de mataderos o salas de despiece como de comerciantes.

Las decisiones sobre aprovisionamiento, así como los cambios frecuentes en la combinación de proveedores, dependen de la disponibilidad de materias primas adecuadas en volúmenes suficientes, de los estándares de calidad establecidos en las especificaciones de calidad de los productos finales, del precio competitivo y de la necesidad de adaptarse rápidamente a cualquier escasez, perturbación del mercado o fluctuación de precios, cambiando de proveedores. En materia de prácticas de aprovisionamiento, las empresas transformadoras de carne de la UE tienden a adquirir carne no transformada y otros ingredientes cárnicos de múltiples proveedores. La práctica del aprovisionamiento por proveedores múltiples de la UE prevalece en el caso de los productos a base de carne de porcino, mientras que la práctica del aprovisionamiento por proveedores múltiples de países de la UE y de terceros países se observa principalmente en el caso de los productos a base de carne de vacuno y de aves de corral. Los explotadores de empresas alimentarias (EEA) y, en particular, las PYME tienden a cambiar de proveedores tres o más veces al año para garantizar un nivel adecuado de materias primas a un precio asequible.

Una vez que las empresas transforman los ingredientes cárnicos y los incorporan a productos relacionados con la carne, vuelven a vender estos productos a minoristas, servicios de restauración o carniceros, en trozos o no o envasados o no.

Debido a las características y la complejidad del sector de la transformación de carne en la UE, la demanda de información sobre el origen de los ingredientes cárnicos por

[6] DG AGRI 2013: *Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020* (Perspectivas de los mercados y las rentas agrícolas en la UE en el período 2010-2020), de 2013.

parte de las empresas transformadoras parece limitada. Se refiere, sobre todo, a los preparados de carne procedentes de una «sola pieza de carne» (por ejemplo, jamón curado) o productos en los que la carne de origen extranjero constituye una condición específica del proceso de producción.

Para la mayoría de los productos, las materias primas llegan a la fase de transformación ya descuartizados, mezclados y/o recortados. Incluso cuando las materias primas no son recortadas[7] ni mezcladas antes de llegar a la planta de transformación, es frecuente la mezcla de materias primas procedentes de diferentes proveedores.

Los productores de alimentos con ingredientes múltiples entre los que figure la carne adquieren las materias primas de una amplia serie de proveedores de la cadena alimentaria (por ejemplo, plantas de despiece, empresas transformadoras, productores de carne separada mecánicamente, mayoristas o comerciantes); estos operadores no disponen de suficiente poder de negociación para imponer requisitos sobre el origen a sus proveedores, dado que las cantidades suministradas son relativamente pequeñas en comparación con las suministradas a otros compradores clave.

Los mataderos y salas de despiece de carne son agentes esenciales para la transmisión de información sobre el origen al agente siguiente en la cadena alimentaria. Cuanto mayor es el grado de integración vertical y mayor es la empresa, más fácil es garantizar la transmisión de la información sobre el origen a lo largo de la cadena alimentaria. Por el contrario, cuanto más complejas sean las fases de despiece y de transformación y más avanzado sea el nivel de transformación, más compleja es la trazabilidad a efectos del etiquetado del origen.

Encuesta a las PYME

A comienzos de 2013 se llevó a cabo una encuesta especial a través de la Red Europea para las Empresas a efectos del informe de la Comisión sobre la posibilidad de ampliar el etiquetado obligatorio del origen a la carne utilizada como ingrediente. Respondieron 285 EEA de Estados miembros de la Europa de los Veintisiete. Las principales conclusiones relativas a la estructura del sector pueden resumirse como sigue:

* Aproximadamente el 51 % de los EEA de la muestra se dedicaban a la producción de carne y al sector de los productos cárnicos de aves de corral, alrededor del 33 % pertenecían al sector de la fabricación de comidas y platos preparados y un 31 % operaban en el sector de la transformación y conservación de carne (algunos EEA operan en más de un sector). Casi el 80 % de los EEA de la muestra eran empresas fabricantes.

* Con respecto a la ubicación de la actividad comercial de los EEA de la muestra, el 31 % señalaban que de un 81 % a un 100 % de su actividad era local. Un 64 % de ellos no describía parte alguna de su producción como «dentro de la UE» (es decir, que su producción está limitada a un Estado miembro) y un 72 % no señalaba ninguna parte de su producción como «fuera de la UE».

* Acerca del origen de su principal materia prima, el 20 % de los EEA de la muestra la calificaban de nacional, mientras que un 44 % y un 75 % declaraban que casi ninguna de sus materias primas tenía un origen «dentro de la UE» o «fuera de la UE», respectivamente.

* El 58 % de los EEA de la muestra no tenían instalaciones de almacenamiento separadas para las materias primas procedentes de distintas fuentes.

[7] Los recortes son los restos que quedan después del descuartizamiento de las canales y pueden tener un valor elevado.

*	Según los EEA de la muestra, las principales ventajas de informar al consumidor sobre la procedencia de la carne residen en la confianza que tal información da en la calidad del producto (61 %) y en que ayuda a diferenciar entre los productos disponibles (44 %).

3.5. Sistemas de trazabilidad existentes en la UE

Los sistemas de trazabilidad existentes en la UE no son adecuados para transmitir información sobre el origen a lo largo de la cadena alimentaria, por las siguientes razones:

– La legislación de la UE existente en materia de trazabilidad responde principalmente a la necesidad de garantizar la seguridad de los alimentos[8]. Abarca solo el eslabón anterior y el eslabón posterior de la cadena alimentaria: los EEA deben poder identificar a las empresas a las que han suministrado sus productos y determinar la procedencia de las materias primas hasta el proveedor inmediato. En el caso de los alimentos de origen animal, los requisitos exigen que se transmita información más detallada a lo largo de la cadena alimentaria[9]. No obstante, estos requisitos de trazabilidad no incluyen información disponible directamente sobre el origen. Por consiguiente, a nivel de la UE no se exige actualmente una «trazabilidad acumulativa a efectos de determinar el origen».

– Cuando existen sistemas de trazabilidad más detallados, estos varían entre las distintas especies animales y no van más allá de la fase no transformadora (es decir, mataderos / plantas de envasado).

En conjunto, debido a la estructura de la cadena de suministro y la significativa falta de interés por la comunicación de esta información «de empresa a empresa», la transmisión de la información sobre el origen tiende a interrumpirse en las fases previas de la cadena de suministro (mataderos y salas de despiece).

4. ACTITUD DE LOS CONSUMIDORES RESPECTO AL ETIQUETADO OBLIGATORIO DEL ORIGEN DE LA CARNE UTILIZADA COMO INGREDIENTE

Según el estudio FCEC[10], el origen de los productos alimenticios en general es el quinto aspecto que más influye en las decisiones de compra de los consumidores de los once aspectos considerados (47,4 %), por detrás del sabor (82 %), las fechas de consumo preferente o de caducidad (62 %), la apariencia (61,3 %) y el precio (48,3 %). Además, de acuerdo con el estudio sobre el mercado de la carne realizado

8 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).

9 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).

10 Anexo D (encuesta de consumidores) del *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient* (Estudio sobre la aplicación de normas relativas al etiquetado voluntario del origen de los alimentos y la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la carne como ingrediente, en lo sucesivo, «estudio FCEC»), aún no publicado. La encuesta de consumidores FCEC tuvo lugar en pleno escándalo de la carne de caballo (diciembre de 2012 a marzo de 2013), que socavó la confianza de los consumidores en el sector de los productos cárnicos o de los productos que contienen carne, de modo que no puede descartarse que ello influyera en los resultados del estudio.

por GfK entre los consumidores[11], el país de origen es el cuarto aspecto informativo clave (de un total de quince) al que atienden los consumidores cuando compran productos relacionados con la carne, lo que corresponde a un 48 % de los consumidores de la UE, sin grandes diferencias entre EU-15 y EU-12. El origen sigue a las fechas de consumo preferente o de caducidad (68 %), el precio del kilo (67 %) y el precio (67 %). Por otro lado, es más probable que los consumidores de la UE atiendan al país de origen cuando compran carne fresca, incluidos preparados de carne (45 %), que cuando compran productos a base de carne (38 %)[12].

La encuesta de consumidores FCEC examina de forma más específica los distintos tipos de productos transformados a base de carne y sus resultados indican que más del 90 % de los consumidores encuestados consideran importante el etiquetado del origen[13]. Además, de ella se extraen las siguientes conclusiones:

- los consumidores están, en general, interesados en saber más sobre el origen de la carne por lo que respecta a los tres grupos de productos a base de carne;
- los consumidores indicaron en todos los casos el máximo interés por saber cuál es el *país de producción de la carne*: cerca de la mitad de los consumidores (media de la UE) exigen este grado de detalle sobre el origen, mientras que aproximadamente solo un tercio exige un grado de detalle diferente (o más general, del tipo *producido en la UE o fuera de la UE*, o más específico, como *el país donde nació, se crio o se sacrificó el animal*);
- existen diferencias significativas entre Estados miembros en todos los casos, y en unos Estados miembros los consumidores indican sistemáticamente más (o menos) interés en la información sobre el origen que en otros[14].

En anteriores consultas, y por lo que respecta a la carne y los productos cárnicos, los consumidores también relacionaban el origen con la seguridad. Aunque existen razones legítimas para querer saber el origen de un alimento (por ejemplo, el apoyo a los productos locales, las características del producto, las preocupaciones éticas y medioambientales), otros motivos citados no son pertinentes. Es lo que ocurre, en particular, cuando se relaciona el origen con la seguridad, ya que los productos producidos en cualquier parte de la UE o importados en la UE son, por definición, «seguros»[15].

En la actualidad, los consumidores compran carne con indicaciones de origen con menor frecuencia de lo que desearían, por motivos de precio. Esta sensibilidad al precio se refleja principalmente en la escasa «disposición a pagar» de los consumidores por el etiquetado del origen en la carne utilizada como ingrediente[16]. Al primer incremento de precio por encima del precio de base (+ 5-9 %, en función del nivel de información requerido), la disposición a pagar de los consumidores disminuye de forma significativa —un 60-80 %— y sigue disminuyendo a cada aumento de precio. Esta tendencia se aplica a todos los productos objeto del informe sin grandes diferencias entre ellos.

---

11 Este estudio se llevó a cabo antes de 2013, es decir, antes del escándalo de la carne de caballo.

12 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, pp. 22-28.

13 Estudio FCEC, p. 10.

14 Estas diferencias se exponen más pormenorizadamente en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, pp. 30-32.

15 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, p. 40.

16 Anexo D del estudio FCEC.

Estas conclusiones confirman una «paradoja» o una discrepancia entre los intereses de los consumidores por el etiquetado del origen y la disposición a pagar por esa información. Los consumidores estarían interesados en recibir la información —lo más detallada posible— si se facilitara sin ningún aumento de precio. Generalmente, los consumidores no son conscientes de los costes adicionales que genera el etiquetado del origen y creen que se limitan solo al «coste de un poco más de tinta para la impresión»[17]. Esta paradoja también se refleja en la diferencia que se ha observado en una serie de estudios entre las intenciones y el comportamiento real en materia de compra, diferencia en la que el precio constituye un importante factor de explicación[18]. Si el etiquetado obligatorio del origen da lugar a un aumento del precio para los consumidores, podría disminuir el consumo de alimentos con ingredientes cárnicos.

5. POSIBLES ESCENARIOS Y MODALIDADES EN LO QUE RESPECTA A LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL ETIQUETADO DEL ORIGEN DE LA CARNE UTILIZADA COMO INGREDIENTE

A efectos del presente informe, se han destacado los posibles escenarios siguientes[19]:

– Escenario 1: mantener voluntario el etiquetado del origen.

– Escenario 2: introducir el etiquetado obligatorio del origen basado en a) UE / no UE o b) UE / tercer país.

– Escenario 3: introducir el etiquetado obligatorio del origen en el que se indique el Estado miembro o el tercer país.

Para determinar el origen en los escenarios 2 y 3, se han estudiado diversas posibilidades respecto a las tres categorías principales de los productos en cuestión siguiendo un orden de transformación ascendente:

- Categoría I: Preparados de carne y productos a base de carne separada mecánicamente:
  - origen tal como se define en el código aduanero, a saber, el país en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o el país de la última transformación sustancial del ingrediente cárnico;
  - información sobre el origen consistente en la procedencia de la materia prima, a saber, el lugar del período mínimo de cría antes del sacrificio y el lugar de sacrificio.
- Categoría II: Productos cárnicos:
  - origen tal como se define en el código aduanero, a saber, el país en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o el país de la última transformación sustancial del ingrediente cárnico;

---

17 *Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat* (Estudio sobre el etiquetado obligatorio del origen de la carne de porcino, aves de corral, ovino y caprino»), LEI Wageningen University (2013).

18 Estudio FCEC, p. 25.

19 Otros posibles escenarios (a saber, un etiquetado obligatorio que indique el lugar de procedencia a un nivel superior o inferior al de país; un etiquetado obligatorio basado en la división del origen en tres etapas: «nacido, criado y sacrificado»; o un etiquetado obligatorio del origen basado únicamente en el lugar de nacimiento, el lugar de nacimiento y de sacrificio o solo el lugar de sacrificio) se consideraron inviables y, por tanto, no se han analizado en detalle.

– información sobre el origen consistente en la procedencia de la materia prima, a saber, el lugar del período mínimo de cría antes del sacrificio y el lugar de sacrificio.

• Categoría III: Alimentos de múltiples ingredientes entre los que figuren ingredientes cárnicos:

– origen tal como se define en el código aduanero, a saber, el país en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o el país de la última transformación sustancial del ingrediente cárnico;

– información sobre el origen consistente en la procedencia de la materia prima, a saber, el lugar del período mínimo de cría antes del sacrificio y el lugar de sacrificio.

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

6.1. Impacto en lo que respecta al comportamiento de los consumidores

El etiquetado del origen proporciona a los consumidores información adicional para tomar decisiones con conocimiento de causa sobre los alimentos que desean comprar y consumir. En conjunto, muchos consumidores asocian el etiquetado del origen con una serie de atributos positivos, incluida la calidad. Es difícil estimar el impacto del etiquetado del origen para los consumidores en términos de coste-beneficio.

En el escenario 1, no se facilitaría información sobre el origen de los ingredientes cárnicos de forma sistemática a los consumidores. No se daría una respuesta plenamente satisfactoria a la demanda de los consumidores de información sobre el origen, aunque se ajustaría mejor a la poca disposición del consumidor a pagar por información adicional sobre el origen.

En los escenarios 2 y 3, se facilitaría sistemáticamente a los consumidores información sobre el origen de la carne utilizada como ingrediente. El escenario 2, en el que se ofrece menos información que en el escenario 3, puede considerarse excesivamente genérico y no justificaría un aumento de precio. El escenario 3 proporcionaría información útil a los consumidores.

El posible aumento de los precios, sin embargo, podría afectar negativamente al consumo de alimentos relacionados con la carne.

6.2. Impacto económico

6.2.1. Gastos de explotación de los EEA

El Escenario 1 no plantea ningún problema de explotación nuevo en comparación con la situación actual. Puede resultar más apropiado en casos en los que carne originaria de la UE y carne de fuera de la UE se mezclen durante el proceso de producción. Los gastos de explotación (por ejemplo, los gastos de producción, de aprovisionamiento y de trazabilidad) se mantendrían al mínimo.

Los escenarios 2 y 3 plantearían dificultades de explotación y exigirían adaptaciones radicales, en particular por lo que respecta a los ingredientes cárnicos de origen mixto (UE / no UE). Los EEA pueden tener considerables gastos de explotación adicionales:

– El alcance de estos gastos adicionales podría variar, ya que dependería de la situación operativa específica de los EEA, la especie animal y el tipo de sistemas de trazabilidad existentes.

– Las partidas de gastos más afectadas serían probablemente: la adaptación de las prácticas de aprovisionamiento, los posibles cambios en la combinación de proveedores, el cambio a lotes de producción más pequeños, la adaptación de los procesos de producción para lograr una separación por origen dentro de los locales, la adaptación del envasado/etiquetado y la implementación/adaptación de los sistemas de trazabilidad.

– Los costes adicionales en el escenario 2 probablemente irían desde insignificantes hasta un 25 %, mientras que en el escenario 3 podrían oscilar entre + 15-20 % y un 50 %. Se calcula que los gastos de trazabilidad adicionales irían de + 3 % a + 10 % de los gastos de producción totales.

– El comercio de los recortes y la grasa probablemente sufriría repercusiones negativas. Dada la dificultad de implantar un sistema de trazabilidad adecuado, es probable que los EEA utilizaran cada vez menos esos productos, lo que podría dar lugar a pérdidas adicionales, estimadas en un 10 % del volumen de negocios de los mataderos o las plantas de despiece de carne. No obstante, el impacto dependería en gran medida de las modalidades aplicables al etiquetado del origen.

6.2.2. Competitividad, comercio y flujos de inversión

En el escenario 1, el impacto en la competitividad y en el comercio dentro de la UE y a escala internacional sería mínimo.

Los escenarios 2 y 3 probablemente tendrían las repercusiones siguientes en la competitividad y el comercio dentro de la UE:

– Cambios en la cadena de suministro, que probablemente conducirían a una segmentación del comercio y una reducción del número de intermediarios y del número de ingredientes cárnicos. De hecho, los EEA consideran más rentable adaptar la estructura de abastecimiento (aprovisionamiento, tamaño de los lotes, reducción de los intermediarios) que mejorar los sistemas de trazabilidad interna.

– Los EEA probablemente sufrirían un aumento de precios, dado que se limitaría su base de abastecimiento global.

– Se limitarían los mercados para los ingredientes cárnicos de origen mixto o los recortes / grasa.

– Los EEA que utilizaran ingredientes cárnicos se verían perjudicados respecto a aquellos que no los utilizaran.

– Probablemente se producirían cambios en los flujos comerciales dentro de la UE de animales vivos, carne sin transformar e ingredientes cárnicos.

– El escenario 3 conlleva un riesgo de segmentación del mercado de los productos alimenticios.

Los escenarios 2 y 3 probablemente tendrían las repercusiones siguientes en el comercio internacional:

– Podrían producirse cambios en la estructura geográfica y el volumen de los flujos comerciales entre la UE y terceros países. A este respecto, los EEA de la UE probablemente se orientarían hacia proveedores de la UE para evitar las complejidades derivadas de la multiplicidad de orígenes de la UE y de terceros países.

– Los EEA de terceros países probablemente tendrían gastos adicionales, especialmente en el escenario 3.

Estas consecuencias afectarían sobre todo a los terceros países que actualmente exportan cantidades significativas de carne sin transformar e ingredientes cárnicos a la UE: de aves de corral en los casos de Brasil y Tailandia y de vacuno en los casos de Argentina y Brasil. Sin embargo, la magnitud del impacto dependería de las disposiciones nacionales vigentes, en su caso, en materia de etiquetado del origen[20]. Las importaciones de carne de cerdo y de ovino para transformación son prácticamente inexistentes.

6.2.3. Carga administrativa para las empresas

El escenario 1 daría lugar a una carga administrativa insignificante y solo para las empresas que proporcionaran el origen del alimento final y dicho origen fuera diferente del origen de los ingredientes cárnicos primarios. En el escenario 2, se calcula que la carga total sería también insignificante. Sin embargo, en el escenario 3, la carga administrativa adicional podría dar lugar a un aumento de los gastos de producción del 8-12 %.

6.2.4. Carga para las autoridades públicas

No se espera que el escenario 1 dé lugar a gastos de control adicionales, salvo los ocasionados por la aplicación general del artículo 26, apartado 3, del Reglamento IAC.

No obstante, se espera un aumento del 10-30 % de los gastos de control en los escenarios 2 (en menor medida) y 3, en función del nivel de detalle de la información requerida acerca del origen. Este aumento resultaría sobre todo del personal necesario, pero en el escenario 3 puede consistir también en horas extraordinarias de los trabajadores, dado que los gastos de cumplimiento se deben principalmente a los controles documentales. Si no se aumenta la financiación asignada a las autoridades de control en los presupuestos estatales —lo cual parece probable en la actual coyuntura económica—, el aumento esperado del personal o de horas del personal puede dar lugar a una reducción de la frecuencia de los controles o un cambio de prioridades, con el consiguiente aumento del riesgo de fraude. No obstante, podría reducirse la carga de las autoridades públicas si se aplicaran tasas para la realización de los controles oficiales.

6.2.5. Costes para los consumidores y posibles repercusiones sociales

Se espera que la aportación de información sobre el origen dé lugar a un aumento de los gastos, de los cuales se calcula que aproximadamente el 90 % se repercutiría a los consumidores y solo el 10 %, al productor. Estos porcentajes pueden variar en función del sector, los países y el grado de integración vertical y de concentración del mercado.

[20] Por ejemplo, parece que en Brasil la trazabilidad y el etiquetado del origen se realizan actualmente a nivel nacional sobre la base del lugar de explotación y de cría.

En el escenario 1 no es probable que se produjera un aumento del precio global. Ahora bien, si se facilitara información sobre el origen, es probable que los gastos adicionales se repercutieran a los consumidores, con el consiguiente recargo en el precio.

En los escenarios 2 y 3 probablemente se produciría un aumento del precio global aplicado al consumidor, que resultaría mayor en el escenario 3. En el escenario 3 —y en menor medida en el escenario 2— podría producirse una disminución del consumo de productos relacionados con la carne. Podrían producirse también otras consecuencias sociales: segmentación del mercado de consumo de carne; adaptación de los patrones de aprovisionamiento; eliminación de intermediarios; y efecto negativo en el empleo.

6.2.6. Repercusiones medioambientales

Las repercusiones medioambientales del escenario 1 serían probablemente mínimas. En los escenarios 2 y 3, probablemente aumentarían los residuos, especialmente en el caso de los recortes o la grasa. En el escenario 3 podría incentivarse el consumo de productos elaborados a proximidad.

6.3. Ventajas y desventajas de las modalidades relativas al origen en los escenarios 2 y 3

El cuadro que figura a continuación ofrece un resumen de las ventajas y desventajas de las modalidades relativas al origen consideradas en los escenarios 2 y 3 (etiquetado obligatorio del origen):

Modalidades de los escenarios 2 y 3		**Ventajas**	**Inconvenientes**
Categoría I: Preparados de carne / carne separada mecánicamente	País en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o país de la última transformación sustancial (código aduanero)	– Ofrece información significativa al consumidor. – Los recortes y la grasa podrían utilizarse como ingredientes, si el origen se determina como el país de la última transformación sustancial.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – La implementación podría resultar difícil en caso de orígenes múltiples. – Es improbable que los recortes y la grasa se utilicen como ingredientes si el origen se determina como el lugar de cría mínima antes del sacrificio, dadas las dificultades relacionadas con el almacenamiento y la trazabilidad.
	Lugar de cría mínima antes del sacrificio y lugar del sacrificio	– Se hace más hincapié en la procedencia de la materia prima si el ingrediente no se obtiene enteramente en un país.	– Sistemas de trazabilidad adicionales. – La implementación podría resultar difícil en caso de orígenes múltiples. – Es improbable que los recortes y la grasa se utilicen como

			ingredientes, dadas las dificultades relacionadas con el almacenamiento y la trazabilidad.
Categoría II: Productos cárnicos	País en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o país de la última transformación sustancial (código aduanero)	– Se hace más hincapié en el lugar de transformación si se aplica el país de la última transformación sustancial. – Técnicamente viable para los EEA. – Es más práctico en caso de orígenes múltiples. – Los recortes y la grasa podrían utilizarse como ingredientes.	– No ofrece información sobre la procedencia de la materia prima si se aplica el país de la última transformación sustancial.
	Lugar de cría mínima antes del sacrificio y lugar del sacrificio	– Se hace más hincapié en la procedencia de la materia prima si el ingrediente no se obtiene enteramente en un país.	– No ofrece información sobre el lugar de transformación. – Sistemas de trazabilidad adicionales. – Especialmente difícil en caso de orígenes múltiples. – Es improbable que los recortes y la grasa se utilicen como ingredientes, dadas las dificultades relacionadas con el almacenamiento / la trazabilidad.
Categoría III: Alimentos de ingredientes múltiples entre los que figure la carne	País en el que se obtuvo enteramente el ingrediente o país de la última transformación sustancial (código aduanero)	– Se hace más hincapié en el lugar de transformación si se aplica el país de la última transformación sustancial. – Los recortes y la grasa podrían utilizarse como ingredientes.	– No ofrece información sobre la procedencia de la materia prima si se aplica el país de la última transformación sustancial. – Sistemas de trazabilidad adicionales. – Especialmente difícil en caso de orígenes múltiples.
	Lugar de cría mínima antes del sacrificio y lugar del sacrificio	– Se hace más hincapié en la procedencia de la materia prima si el ingrediente no se	– No ofrece información sobre el lugar de transformación. – Sistemas de

		obtiene enteramente en un país.	trazabilidad adicionales. – Especialmente difícil en caso de orígenes múltiples. – Es improbable que los recortes y la grasa se utilicen como ingredientes, dadas las dificultades relacionadas con el almacenamiento y la trazabilidad.

7. CONCLUSIONES:

El interés de los consumidores por el etiquetado sobre el origen de los ingredientes cárnicos parece bastante elevado. Existen diferencias significativas entre los Estados miembros por lo que respecta a las preferencias de los consumidores, la comprensión de la información sobre el origen y la motivación y las razones para dicha información. El elevado interés general de los consumidores por el etiquetado del origen a) está por detrás del precio, la calidad o los aspectos organolépticos como principales factores que influyen en la elección de los consumidores, y b) no se refleja en la «disposición a pagar» del consumidor; incluso cuando el aumento de precio es inferior al 10 %, la «disposición a pagar» disminuye significativamente, un 60-80 %.

La viabilidad y el impacto del etiquetado del origen dependen en gran medida del carácter de las modalidades aplicables y de la naturaleza de los productos en cuestión. A efectos del presente informe, se han examinado tres escenarios:

– Escenario 1: mantener voluntario el etiquetado del origen.

– Escenario 2: introducir el etiquetado obligatorio del origen basado en a) UE / no UE o b) UE / tercer país.

– Escenario 3: introducir el etiquetado obligatorio del origen en el que se indique el Estado miembro o el tercer país.

El escenario 1 no plantearía retos operativos adicionales para los EEA, dado que los costes de explotación, el impacto en el comercio de la UE y a nivel internacional, la carga administrativa, la carga para las autoridades públicas y los costes adicionales repercutidos al consumidor serían mínimos. No obstante, no constituiría una respuesta plenamente satisfactoria a la demanda de información sobre el origen planteada por los consumidores.

Tanto el escenario 2 (en menor medida) como el escenario 3 responderían a la necesidad de los consumidores de información sobre el origen, pero plantearían problemas operativos y requerirían adaptaciones radicales en la cadena alimentaria. El escenario 2 se considera más viable que el escenario 3. En particular:

El escenario 2 respondería a la demanda de los consumidores de información sobre el origen, pero puede considerarse que es excesivamente genérico y que no justifica un aumento de precio derivado de los costes de explotación adicionales de los EEA (que van de insignificantes a un 25 %). Con respecto a la competitividad y el comercio, los cambios en la cadena de suministro pueden dar lugar a una segmentación del

mercado y a una disminución del número de intermediarios y del número de ingredientes cárnicos. Por lo que se refiere al comercio internacional, es probable que este escenario modifique los flujos comerciales, con el riesgo de una reorientación de los EEA de la UE hacia los proveedores de la UE, y que genere costes adicionales para los EEA de terceros países. Si bien se estima que la carga administrativa para los explotadores de empresas alimentarias sería insignificante, se calcula que para las autoridades públicas aumentaría un 10-30 %.

El escenario 3, por una parte, proporcionaría información útil a los consumidores, teniendo en cuenta que, en general, estos están interesados en saber más sobre el origen de la carne en relación con los tres grupos de productos a base de carne; por otra parte, es probable que acarree costes adicionales para los EEA, lo que daría lugar a unos incrementos de precios, en función de la naturaleza de los ingredientes cárnicos de que se trate y de los productos finales, que podrían afectar al consumo. En este escenario, los costes de explotación adicionales de los EEA irían probablemente de + 15-20 % a un 50 %. En cuanto a la competitividad y el comercio, el impacto sería similar, aunque más visible, al del escenario 2. La carga administrativa adicional podría generar un aumento del 8-12 % de los costes totales de producción, mientras que la carga para las autoridades públicas sería probablemente mayor que en el escenario 2. Si no se aumenta la financiación asignada a las autoridades de control en los presupuestos estatales, tendencia que prevalece en la actual coyuntura económica, es probable que se produzca una reducción de la frecuencia de los controles o un cambio de prioridades. El posible cobro de tasas para la realización de controles oficiales podría reducir su coste.

La Comisión opina que todos los posibles escenarios presentan ventajas y desventajas que han de debatirse extensamente con el Consejo y el Parlamento Europeo. Sobre la base de estos debates, la Comisión considerará cuáles son los pasos adecuados, en su caso, que deben darse. Ello puede incluir, si procede, la presentación de una propuesta legislativa para regular el etiquetado del origen de la carne utilizada como ingrediente alimentario.