



2018/2008(INI)

22.6.2018

OPINIÓN

de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria

para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

sobre la calidad dual de los productos en el mercado único
(2018/2008(INI))

Ponente de opinión (*): Biljana Borzan

(*) Comisión asociada – artículo 54 del Reglamento interno

PA_NonLeg

SUGERENCIAS

La Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria pide a la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- Visto el Reglamento (CE) n.º 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 alimentaria¹,
- Visto el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor²,
- Vista la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior³,
- Visto el artículo 17, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo a la protección de la propiedad intelectual,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2017, relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimentaria y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos: caso específico de los alimentos (C(2017)6532),
- Vista la carta enviada el 23 de marzo de 2018 por la República de Croacia, la República Checa, Hungría, Lituania, la República de Polonia y la República Eslovaca a la Comisión en relación con la calidad dual de los productos en el contexto del Nuevo Marco para los Consumidores,
- Visto el discurso sobre el estado de la Unión pronunciado el 13 de septiembre de 2017 por el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en el que subrayaba que no es aceptable que en algunas partes de Europa se vendan alimentos de peor calidad que en otros países pese a presentarse con un mismo envase y una misma marca,
- Vistas las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de Agricultura y Pesca del 6 de marzo de 2017,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 11 de abril de 2018, titulada «Un Nuevo Marco para los Consumidores» (COM(2018)0183),
- Vista la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE (COM(2018)0185),
- Vistos los resultados de los estudios comparativos realizados por las autoridades y organizaciones de protección de los consumidores de diversos Estados miembros de la

¹ DO L 31 de 1.2.2002, p. 1.

² DO L 304 de 22.11.2011, p. 18.

³ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

Unión,

- Vista la propuesta de la Comisión de actualizar la Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales para hacer explícito que las autoridades nacionales han de poder evaluar y atajar las prácticas comerciales engañosas que consisten en comercializar como idénticos en varios países de la Unión productos cuya composición o características difieren de forma importante,
 - Vista su interpelación mayor, de 15 de marzo de 2017, sobre las diferencias en materia de declaraciones, composición y sabor de los productos en los mercados del centro/este de la Unión y en los del oeste (O-000019/2017),
 - Vista su Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre una nueva agenda de política de los consumidores europeos¹,
- A. Considerando que los resultados de los análisis realizados en varios Estados miembros han demostrado que existen diferencias significativas en la composición y calidad de los productos comercializados con marca y envase idénticos, y anunciados de la misma manera en toda la Unión; que estas diferencias se deben a la utilización de ingredientes más baratos y de calidad inferior, que pueden presentar un menor valor nutricional;
- B. Considerando que estos análisis también muestran que algunos productos incluyen menos cantidad del ingrediente principal o ingredientes considerados menos sanos o de peor calidad, e ingredientes con un sabor, consistencia y otras características sensoriales diferentes;
- C. Considerando que, en la citada reunión del Consejo de Agricultura y Pesca, varios Estados miembros presentaron los resultados de estudios que demuestran que los productos se vendieron en la Unión con el mismo nombre y el mismo envase pero con diferentes niveles de calidad, sabor o ingredientes, y señalaron que esta práctica puede inducir a error a los consumidores y genera una competencia desleal;
- D. Considerando que los productos de una misma marca pueden tener características diferentes por motivos justificados, como las preferencias de los consumidores en las regiones de destino, la ubicación geográfica del lugar de fabricación, requisitos locales específicos y diferencias en el aprovisionamiento de las materias primas debidas a su disponibilidad geográfica o estacional;
- E. Considerando que la seguridad y la calidad de los alimentos, así como la protección de los consumidores contra el engaño, son las prioridades principales;
- F. Considerando que las diferencias comprobadas de los ingredientes de productos comparables podrían afectar, a largo plazo, a la salud de los consumidores, en particular en el caso de los consumidores vulnerables, como los niños y las personas con problemas alimentarios y/o de salud, contribuyendo así al deterioro del bienestar de los ciudadanos; que este es el caso, por ejemplo, cuando el nivel de grasa o de azúcar es mayor de lo previsto, cuando se sustituyen grasas de origen animal por grasas de origen vegetal o viceversa, cuando se sustituye el azúcar por edulcorantes artificiales, o cuando se incrementa el contenido de sal; que un etiquetado que no relacione correctamente los aditivos utilizados o los diversos sucedáneos que sustituyen a los ingredientes básicos

¹ DO C 65 de 19.2.2016, p. 2.

- induce a error a los consumidores y puede asimismo representar un riesgo para su salud;
- G. Considerando que la falta de normas legislativas sobre calidad dual al nivel de la UE hace imposible comparar o identificar los casos de calidad dual y supone que no haya instrumentos que puedan utilizarse para resolver la situación; que los servicios de la Dirección de Auditorías y Análisis de Salud y Alimentarios de la Comisión Europea informan periódicamente de fallos en la aplicación y la garantía del cumplimiento de los requisitos que impone la legislación alimentaria aplicable de la Unión, por ejemplo en el etiquetado de la carne separada mecánicamente¹ o en el uso de aditivos alimentarios²; que, en general, los fabricantes de alimentos y de otros bienes de consumo pueden aprovecharse para adaptar sus productos en detrimento de los consumidores de las interpretaciones divergentes de la legislación de la Unión y de deficiencias de la aplicación y la garantía del cumplimiento por parte de las autoridades nacionales competentes; que un contenido distinto de productos que se comercializan con una misma marca y un mismo envase merma la confianza del consumidor y compromete la reputación del marco regulador de la Unión;
- H. Considerando que la presencia en el mercado único de la Unión de productos comercializados como idénticos en varios Estados miembros pero con una composición o características significativamente distintas conculca los principios fundamentales en los que se basa el mercado único de la Unión; que en el mercado interior los consumidores deberían gozar del mismo nivel de protección en todos los Estados miembros;
- I. Considerando que pueden encontrarse diferencias en la composición que podrían afectar a la salud de los consumidores no solo en alimentos, sino también en cosméticos, productos de higiene o productos de limpieza;
- J. Considerando que muchos países de Europa central, del este y del sudeste van a la zaga en la reformulación de productos para reducir su contenido en grasas, azúcares y sal;
- K. Considerando que la marca tiene un impacto importante en la percepción del producto, su valor y su calidad por el consumidor; que los consumidores no esperan, a priori, que los productos de marca vendidos en países distintos del mercado único tengan características distintas;
- L. Considerando que los consumidores de distintos Estados miembros y los que viajan entre Estados miembros no pueden determinar por sí mismos las posibles diferencias de sabor y composición de ciertos productos si estas diferencias no se indican en el etiquetado del producto, y, por tanto, no pueden tomar decisiones de compra con conocimiento de causa debido a la falta de información pertinente, lo que puede distorsionar su comportamiento económico;
- M. Considerando que varios sondeos de opinión han revelado que los consumidores están molestos con estas diferencias de calidad, que les hacen sentirse ciudadanos de segunda clase en la Unión;
1. Acoge con satisfacción la asignación de 2 millones de euros al desarrollo de una metodología de análisis común, y la inclusión, en el presupuesto de la Unión de 2018, de un proyecto piloto que tiene por objeto evaluar diferentes aspectos de la calidad dual para

¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=76

² http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=115

varias categorías de productos; insta a los Estados miembros y a las autoridades nacionales a que participen activamente en las iniciativas en curso para facilitar el proceso e integrar esta metodología en sus prácticas laborales; destaca la importancia de analizar de manera exhaustiva y oportuna no solo los alimentos, sino también los productos no alimentarios, e insta a la Comisión a que asigne más recursos financieros a la realización de pruebas comparativas durante un período de vigilancia del mercado de al menos dos años para disuadir a los fabricantes que hayan recurrido a esta práctica engañosa;

2. Anima a la Comisión a crear una dirección especializada, bajo la coordinación de la agencia competente de la UE, ya existente, con profesionales del sector, que lleve a cabo controles en las fábricas y realice las auditorías del flujo de producción con el fin de comprobar si la composición del producto se corresponde con lo indicado por el fabricante en los casos en que haya sospechas de calidad dual; pide que esta nueva dirección establezca una plataforma en línea en forma de registro público europeo, que estaría subdividido en una sección con información sobre todos los productos considerados por las autoridades competentes como de calidad dual, y otra sección con información facilitada voluntariamente por los fabricantes sobre productos comercializados en la UE; destaca que la información debe ser fácilmente accesible, para facilitar las comparaciones, a fin de permitir que los consumidores tomen decisiones con conocimiento de causa antes de hacer una compra;
3. Toma nota de la publicación por la Comisión de una metodología armonizada de la Unión para la selección, el muestreo y el ensayo de alimentos a fin de evaluar sus características relativas a la calidad; hace hincapié en el compromiso de que los resultados de los análisis a nivel de la Unión estén disponibles para finales de este año; pide que los diputados al Parlamento Europeo tengan una participación mayor en este proceso; destaca que, además de una metodología uniforme para el análisis de la calidad dual de los alimentos y las bebidas, debe desarrollarse también una metodología uniforme para evaluar e interpretar los resultados de los análisis;
4. Acoge con satisfacción el debate sobre la calidad dual en el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria; destaca la necesidad de implicar al mayor número posible de partes interesadas;
5. Acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de mejorar la transparencia de los estudios científicos en el ámbito de la seguridad alimentaria en respuesta a las expresiones de preocupación pública, con el fin de mejorar el acceso a la información necesaria para tomar decisiones de compra respaldadas por una evaluación de riesgo fiable con base científica;
6. Lamenta que la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la legislación de la Unión en materia de alimentos y protección del consumidor a cuestiones relativas a la calidad dual de algunos productos alimenticios adolezca de falta de ambición, ya que la legislación de protección de los consumidores debería aplicarse a todos los productos en general, y que proponga medidas insuficientes para abordar el problema de la calidad dual de los productos en el Mercado Único; subraya la importancia de desarrollar una orientación clara y eficaz para las autoridades de consumo, y destaca que se necesitan urgentemente medidas correctoras para luchar contra las prácticas discriminatorias contrarias a los consumidores; advierte de que no se puede engañar a los consumidores, y pide a las autoridades nacionales en materia de alimentos que establezcan, caso por caso, si estas prácticas son ilegales sobre la base de las disposiciones de la Directiva sobre prácticas

comerciales desleales y su interacción con los requisitos sobre información leal del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 sobre información alimentaria;

7. Muestra su preocupación por las limitaciones territoriales a que se enfrentan los comerciantes al adquirir productos; pide a la Comisión que investigue urgentemente las prácticas entre empresas (B2B), consistentes, por ejemplo, en que los proveedores obligan a los supermercados a adquirir sus productos a una fábrica concreta, lo que puede impedir a los consumidores adquirir productos potencialmente de mayor calidad a otro Estado miembro y distorsionar el mercado único;
8. Observa que los productores locales tienen dificultades para acceder al mercado común; pide a la Comisión que determine si la calidad dual tiene repercusiones negativas para la producción local y regional;
9. Insiste en la importancia de sensibilizar a los consumidores y mejorar el acceso a la información; considera que debería ser obligatorio facilitar esta información, y no meramente voluntario; pide a la Comisión y a los organismos nacionales competentes que organicen campañas de comunicación dirigidas a los consumidores en toda la Unión, con una atención particular a los Estados miembros occidentales, en los que la sensibilización puede ser menor; señala que las prácticas de calidad dual afectan a todos los ciudadanos de la Unión, también cuando se desplazan entre Estados miembros; acoge con satisfacción que algunos fabricantes hayan declarado que modificarán sus recetas; pide que se garantice que tales modificaciones no conduzcan a una reducción de la calidad del producto en ningún Estado miembro; destaca el papel del sector a la hora de facilitar a los consumidores información clara y correcta en el envase, poner fin a las prácticas discriminatorias y restablecer la confianza de los consumidores; acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de facilitar el desarrollo de un código de conducta por parte de productores y asociaciones de marcas;
10. Destaca que no es conveniente normalizar el sabor de los alimentos en la Unión y las recetas utilizadas para prepararlos, pues las recetas son también una manifestación de la variedad de gustos y preferencias regionales en la Unión; destaca, no obstante, que no pueden justificarse diferencias sustanciales en productos para lactantes, como los alimentos infantiles, en razón exclusivamente de gustos y preferencias regionales; admite el argumento de que otros productos pueden diferir en algunos casos por razones legítimas; destaca, no obstante, que los consumidores deben recibir información clara y rápida sobre cualquier diferencias; opina que alimentos de la misma marca pueden diferir ocasionalmente en sabor y receta debido a determinadas condiciones de los mercados locales en la Unión y que la utilización de materias primas locales y la obligación de respetar la normativa nacional o los objetivos de reformulación pueden dar lugar a diferencias;
11. Subraya la importancia de la sociedad civil a la hora de analizar y denunciar las prácticas de calidad dual y de sensibilizar al respecto; pide un mayor respaldo a las organizaciones nacionales de consumidores, en particular en los países en los que son relativamente débiles, de modo que puedan constituir capacidad, desarrollar sus actividades de análisis y contribuir, junto con las autoridades competentes, al seguimiento y a la exposición de situaciones en que existan diferencias desleales entre productos; pide una mayor protección de los denunciantes de irregularidades institucionales e individuales en el ámbito de la seguridad alimentaria y los derechos de los consumidores;

12. Subraya que los argumentos basados en preferencias de los consumidores y reformulación de alimentos, cuando no van acompañadas de información suficiente y adecuada, como sobre el cumplimiento de las normas nacionales pertinentes, no pueden justificar la comercialización de productos de calidad dual, ya que no reflejan el interés general de los consumidores y que las preferencias de los consumidores no están definidas de modo transparente;
13. Rechaza enérgicamente las afirmaciones de algunos productores de que los cambios de la composición o la calidad se hacen para que los precios respondan a las expectativas de los consumidores; señala que varios estudios han demostrado que los productos de calidad inferior suelen ser más caros que los productos equivalentes de calidad superior en otro lugar de la Unión;
14. Considera que, en el mercado único, en principio no deben existir diferencias de calidad o de valor nutricional entre productos comercializados con un tipo de envase específico e idéntico; destaca que los productos de una misma marca pueden tener, pese a ello, características diferentes por motivos legítimos, como la ubicación geográfica de la producción, requisitos locales específicos o diferencias en el aprovisionamiento de las materias primas por su disponibilidad geográfica o estacional y que los consumidores deben ser debidamente informados de toda variación en la composición con respecto a la receta original, de manera clara y visible en el envase del producto; pide a la Comisión que presente enmiendas en este sentido a la legislación que regula el etiquetado de productos;
15. Aboga firmemente por que se aplique el principio de la economía circular al envasado de productos y subraya que si el envasado de los productos en un Estado miembro respeta este principio, el productor deberá realizar esfuerzos concertados para garantizar que así sea para todos sus demás productos comercializados con la misma marca y el mismo tipo de envase, tanto dentro de la Unión como fuera de ella;
16. Insiste en la importancia del concepto de «producto de referencia», que servirá de patrón de medida con respecto a las expectativas de los consumidores; destaca que debe informarse adecuadamente a los consumidores de la composición de los productos que compran, de manera que no adquieran productos cuya composición difiera de lo que tienen en mente;
17. Subraya que algunos casos de productos de calidad dual se deben a la falta de aplicación de la legislación de la Unión; pide a las autoridades de los Estados miembros que apliquen las normas vigentes de la Unión sobre etiquetado de productos alimenticios, en particular en el caso de la carne separada mecánicamente;
18. Acoge con satisfacción las recientes iniciativas de la Comisión para hacer frente al fenómeno de la calidad dual, en particular la actualización de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales en el marco de la propuesta relativa a la protección de los consumidores conocida como «Un Nuevo Marco para los Consumidores»; lamenta, no obstante, que la propuesta de modificación del artículo 6 de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales no pueda aportar una mayor seguridad jurídica; considera que la modificación del anexo I de dicha Directiva mediante la introducción de la práctica de la calidad dual en la lista negra es la manera más eficaz de hacer frente a los casos de calidad dual en el mercado; pide a la Comisión que establezca un marco jurídico que permita a los consumidores solicitar compensaciones a los productores cuando se hayan vulnerado los derechos de los consumidores;
19. Señala que la calidad dual de los productos afecta no solo a los productos alimenticios, sino

también a otros muchos sectores, como el de la cosmética; pide que se intensifiquen los esfuerzos para establecer prácticas no discriminatorias entre los Estados miembros, así como normas para todos los productos presentes en el mercado interior;

20. Destaca la necesidad de disponer de una legislación eficaz y completa con instrucciones claras sobre cómo hacer frente al problema de la calidad dual.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE
PARA EMITIR OPINIÓN**

Fecha de aprobación	20.6.2018
Resultado de la votación final	+: 51 -: 9 0: 3
Miembros presentes en la votación final	Marco Affronte, Margrete Auken, Pilar Ayuso, Zoltán Balczó, Simona Bonafè, Biljana Borzan, Paul Brannen, Soledad Cabezón Ruiz, Nessa Childers, Birgit Collin-Langen, Miriam Dalli, Mark Demesmaecker, Stefan Eck, Bas Eickhout, José Inácio Faria, Francesc Gambús, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Arne Gericke, Jens Gieseke, Julie Girling, Sylvie Goddyn, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, Jytte Guteland, György Hölvényi, Anneli Jäätteenmäki, Jean-François Jalkh, Benedek Jávor, Karin Kadenbach, Kateřina Konečná, Urszula Krupa, Giovanni La Via, Jo Leinen, Peter Liese, Lukas Mandl, Valentinas Mazuronis, Joëlle Mélin, Susanne Melior, Miroslav Mikolášik, Massimo Paolucci, Bolesław G. Piecha, Pavel Poc, John Procter, Frédérique Ries, Annie Schreijer-Pierik, Renate Sommer, Claudiu Ciprian Tănăsescu, Ivica Tolić, Estefanía Torres Martínez, Adina-Ioana Vălean, Jadwiga Wiśniewska, Damiano Zoffoli
Suplentes presentes en la votación final	Herbert Dorfmann, Eleonora Evi, Eleonora Forenza, Peter Jahr, Norbert Lins, Christel Schaldemose, Bart Staes, Dubravka Šuica
Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final	Clare Moody, Thomas Waitz

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

51	+
ALDE:	Gerben-Jan Gerbrandy, Anneli Jäätteenmäki, Valentinas Mazuronis, Frédérique Ries
ECR:	Mark Demesmaecker, Arne Gericke, Urszula Krupa, Bolesław G. Piecha, John Procter, Jadwiga Wiśniewska
EFDD:	Eleonora Evi
GUE/NGL:	Stefan Eck, Eleonora Forenza, Kateřina Konečná, Estefanía Torres Martínez
NI :	Zoltán Balczó
PPE:	Pilar Ayuso, Birgit Collin-Langen, José Inácio Faria, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, György Hölvényi, Peter Jahr, Giovanni La Via, Peter Liese, Norbert Lins, Miroslav Mikolášik, Annie Schreijer-Pierik, Dubravka Šuica, Ivica Tolić, Adina-Ioana Vălean
S&D:	Biljana Borzan, Paul Brannen, Soledad Cabezón Ruiz, Nessa Childers, Miriam Dalli, Jytte Guteland, Karin Kadenbach, Jo Leinen, Susanne Melior, Clare Moody, Massimo Paolucci, Pavel Poc, Christel Schaldemose, Claudiu Ciprian Tănăsescu
VERTS/ALE:	Marco Affronte, Margrete Auken, Bas Eickhout, Benedek Jávor, Bart Staes, Thomas Waitz

9	-
ENF	Sylvie Goddyn, Jean-François Jalkh, Joëlle Mélin
EPP	Herbert Dorfmann, Elisabetta Gardini, Jens Gieseke, Julie Girling, Lukas Mandl, Renate Sommer

3	0
EPP	Francesc Gambús
S&D:	Simona Bonafè, Damiano Zoffoli

Explicación de los signos utilizados:

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones