DA 2024

23

Særberetning

Fødevaremærkning i EU

Forbrugerne kan fare vild i etiketjunglen

DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VII
Indledning	01-09
Hvad er fødevaremærkning?	01-03
Fødevaremærkningsregler	04-06
Typer af oplysninger på etiketter	07-08
Roller og ansvarsområder	09
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-14
Bemærkninger	15-84
EU's retlige ramme indeholder væsentlige oplysninger om fødevareetiketter, men der er betydelige mangler	15-45
EU's retlige ramme indeholder væsentlige oplysninger om fødevareetiketter	16-19
Forsinkede ajourføringer af den retlige ramme begrænser forbrugernes mulighed for at træffe informerede valg	20-45
Oplysninger på etiketter kan være forvirrende eller vildledende, og forbrugernes forståelse af etiketter overvåges ikke systematisk	46-59
En mærkningspraksis, der hele tiden udvikler sig, øger kompleksiteten og kan forvirre eller vildlede forbrugerne	47-51
Der er ingen systematisk overvågning af forbrugernes behov eller deres forståelse af etiketter	52-54
Forbrugerne forstår ikke altid etiketterne, og oplysningskampagner er ikke en prioritet	55-59

Kontrolsystemer, sanktioner og rapportering er behæftet med svagheder 60-84

Der er indført kontrolsystemer, men de har visse mangler 62-65

Svag kontrol af frivillige oplysninger og onlinedetailhandel 66-72

Bøderne har ikke altid en afskrækkende virkning, er ikke altid effektive eller står ikke altid i et rimeligt forhold til overtrædelsen 73-75

Ordningerne for medlemsstaternes rapportering om deres offentlige kontrol er besværlige, og deres merværdi er ikke tydelig 76-84

Konklusioner og anbefalinger 85-95

Bilag

Bilag I - Emner til forbedring nævnt i mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger

Bilag II - Eksempler på mærkningspraksis, der kan vildlede forbrugerne

Bilag III - Typer af ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen i EU og Det Forenede Kongerige

Forkortelser

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Etiketter giver forbrugerne oplysninger om indholdet i deres fødevarer og hjælper dem til at træffe informerede købsbeslutninger. Den Europæiske Union har indført mærkningsregler, der har til formål at give borgerne oplysninger om fødevarers indhold og karakteristika.

II Vi udførte denne revision på grund af forbrugernes, EU-institutionernes og andre interessenters stigende interesse for fødevareinformation. Vi vurderede, om fødevaremærkningen i EU hjælper forbrugerne til at træffe informerede beslutninger, når de køber fødevarer. Vi kontrollerede EU's retlige ramme, og hvordan forbrugernes forståelse af etiketter overvåges. Vi undersøgte også medlemsstaternes kontrolsystemer, og hvordan de kontrollerer, at fødevarevirksomhederne overholder mærkningsreglerne, samt hvordan Kommissionen og medlemsstaterne rapporterer om disse kontroller.

III Samlet set konkluderer vi, at fødevaremærkningen i EU kan hjælpe forbrugerne til at træffe mere informerede beslutninger, når de køber fødevarer, men at der er betydelige mangler i EU's retlige ramme samt svagheder i forbindelse med overvågning, rapportering, kontrolsystemer og sanktioner. Dette fører til, at forbrugerne udsættes for etiketter, der kan være forvirrende, vildledende eller uforståelige for dem.

IV Vi konstaterede, at EU's retlige ramme indeholder væsentlige oplysninger om fødevareetiketter, men at 7 af 11 planlagte ajourføringer ikke er blevet afsluttet. Medlemsstaterne har gennemført forskellige initiativer for at kompensere for nogle af de manglende elementer i EU-rammen. Dette begrænser forbrugernes mulighed for at træffe informerede valg og skaber ulighed i forbrugernes adgang til visse fødevarerelaterede oplysninger på tværs af EU.

V Vi konstaterede også, at fødevarevirksomhedernes nye mærkningspraksis øger kompleksiteten og kan forvirre eller vildlede forbrugerne. Kommissionen og medlemsstaterne overvåger ikke forbrugernes behov eller deres forståelse af etiketter på en systematisk måde. Der er imidlertid dokumentation for, at forbrugerne ikke altid forstår etiketterne. For at løse dette problem er det afgørende at informere og uddanne forbrugerne, men medlemsstaternes oplysningskampagner over for forbrugerne er sporadiske.

VI Medlemsstaterne skal indføre kontrolsystemer og kontrollere, om fødevarevirksomhederne gennemfører mærkningsreglerne korrekt. Disse systemer er på plads, men kontrollen af frivillige oplysninger og onlinedetailhandel er ikke tilstrækkelig. Med hensyn til overtrædelser er bøderne ikke altid afskrækkende, effektive eller forholdsmæssige. Medlemsstaterne og Kommissionen rapporterer også om resultatet af deres kontroller, men vi konstaterede, at rapporteringsordningerne er besværlige, og at merværdien ikke er tydelig.

VII Vi anbefaler, at Kommissionen:

- afhjælper manglerne i EU's retlige ramme for fødevaremærkning
- intensiverer indsatsen for at analysere mærkningspraksis
- overvåger forbrugernes forventninger og træffer foranstaltninger, der forbedrer deres forståelse af fødevaremærkningen
- styrker medlemsstaternes kontrol af frivillige etiketter og onlinedetailhandel
- forbedrer rapporteringen om fødevaremærkning.

Indledning

Hvad er fødevaremærkning?

01 Etiketter giver forbrugerne oplysninger om indholdet i deres fødevarer og hjælper dem til at træffe informerede købsbeslutninger. EU definerer en etiket som "enhver form for vedhæng, tegn, mærke, billede eller andet beskrivende materiale, som er skrevet, trykt, stencilleret, angivet, stemplet eller præget på eller fæstnet til emballagen eller fødevarebeholderen"[1].

02 Etiketter giver oplysninger om produkters næringsværdi og potentielle risici (allergener) og om sikkert forbrug af dem (datomærkning). Etiketter er også et vigtigt reklamemiddel og anvendes ofte til at gøre de pågældende produkter mere attraktive for potentielle købere ved at fremhæve visse kvaliteter, såsom at de er sunde, økologiske eller glutenfrie.

03 Forbrugernes ret til omfattende og nøjagtige oplysninger om deres fødevarer er blevet stadig mere relevant i de senere år, hvor der ses en stigende interesse for sundhed og velvære, bæredygtighed og gennemsigtighed. Samtidig har markedsføringspraksis også udviklet sig, og udvalget af fødevarer er blevet bredere.

---

[1] Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne.

Fødevaremærkningsregler

04 EU har indført en retlig ramme, der har til formål at give borgerne oplysninger om fødevarers indhold og karakteristika, hovedsagelig ved hjælp af mærkningspraksis. I henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal EU sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og ved at fremme deres ret til information[2].

05 Fødevareinformation til forbrugerne reguleres gennem en række horisontale regler (jf. ***figur 1***), f.eks. forordningen om den generelle fødevarelovgivning fra 2002[3], forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger[4] fra 2006 og forordningen om fødevareinformation til forbrugerne fra 2011 (mærkningsforordningen). Sidstnævnte fastsætter, at oplysningerne skal være nøjagtige, klare, letforståelige og ikke vildledende og ikke må være uklare eller forvirrende[5]. Fødevaremærkningen i EU reguleres også gennem en række vertikale regler, der fastsætter krav til specifikke fødevarer (vin, æg, honning, olivenolie, fødevarer til småbørn osv.).

---

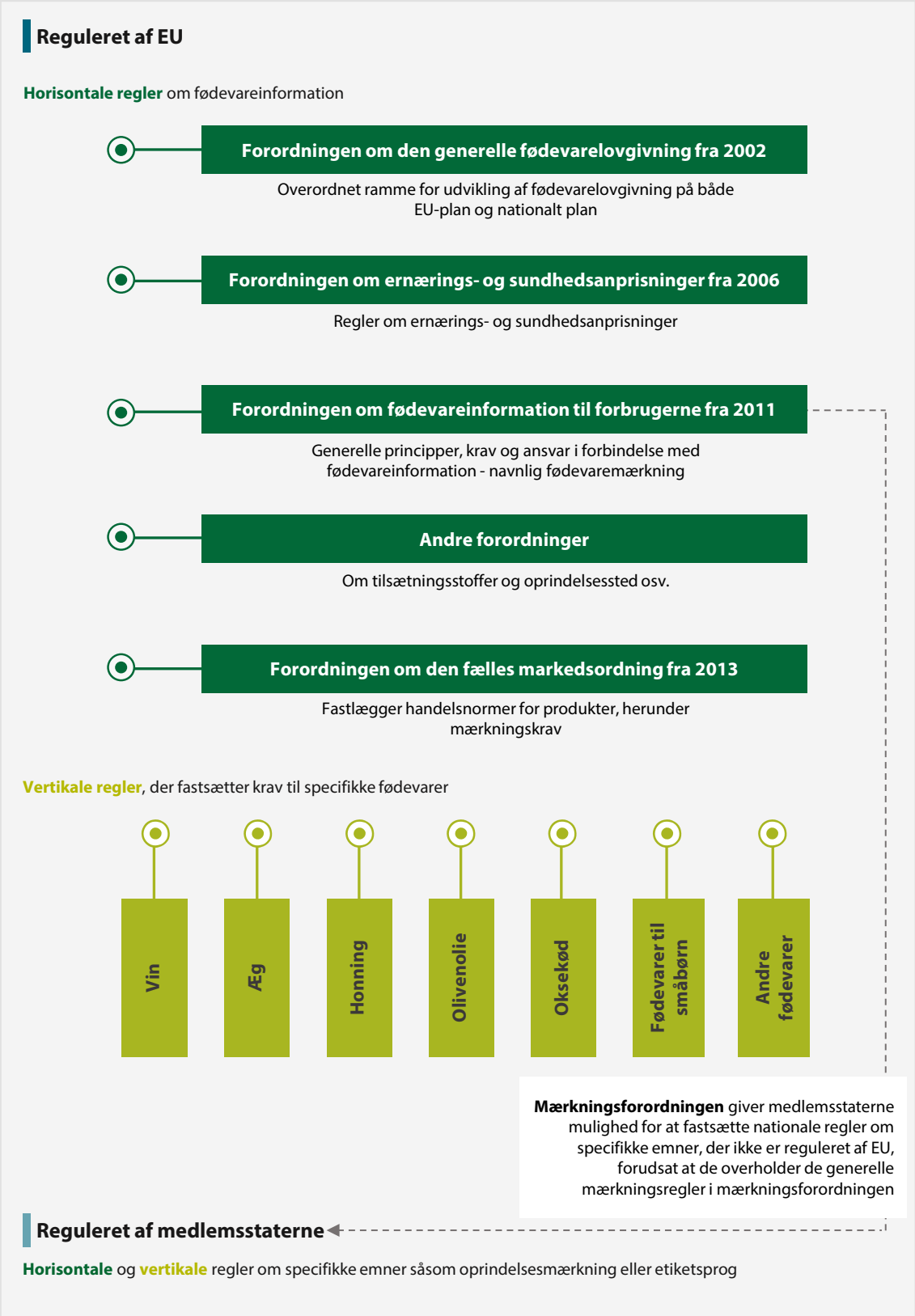
[2] Artikel 169 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer.

[5] Artikel 7 og 36 i forordning (EU) nr. 1169/2011.

Figur 1 - Fødevaremærkningsregler i EU



Kilde: Revisionsretten.

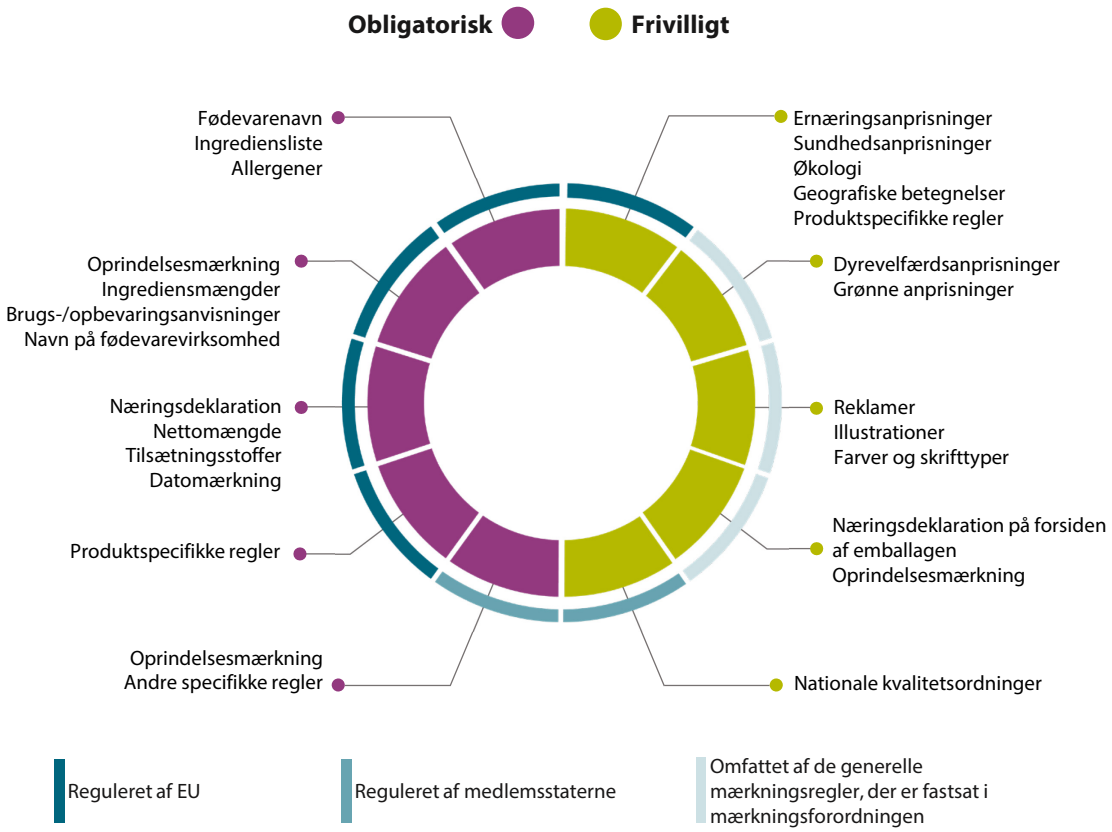
06 Ud over disse EU-regler giver mærkningsforordningen medlemsstaterne mulighed for at fastsætte nationale regler om specifikke emner såsom oprindelsesmærkning eller etiketternes sprog. Disse oplysninger skal være i overensstemmelse med de generelle mærkningsregler i mærkningsforordningen (jf. punkt ***05***).

Typer af oplysninger på etiketter

07 I henhold til mærkningsforordningen skal etiketter indeholde visse obligatoriske oplysninger, når der er tale om færdigpakkede fødevarer (fødevarer, der emballeres inden salg). Det er også almindeligt at medtage "frivillige oplysninger" for at informere og appellere til forbrugerne. Disse oplysninger kan medtages, så længe de overholder de generelle regler i mærkningsforordningen (jf. punkt ***05***).

08 De obligatoriske oplysninger fokuserer hovedsagelig på sundhed og sikkerhed, mens de frivillige elementer er bredere og spænder fra grønne anprisninger til illustrationer, jf. ***figur 2***. ***Figur 3*** viser, hvordan dette gennemføres i praksis.

Figur 2 - Oversigt over, hvad der udgør henholdsvis obligatoriske og frivillige oplysninger, og hvordan de er reguleret



Kilde: Revisionsretten.

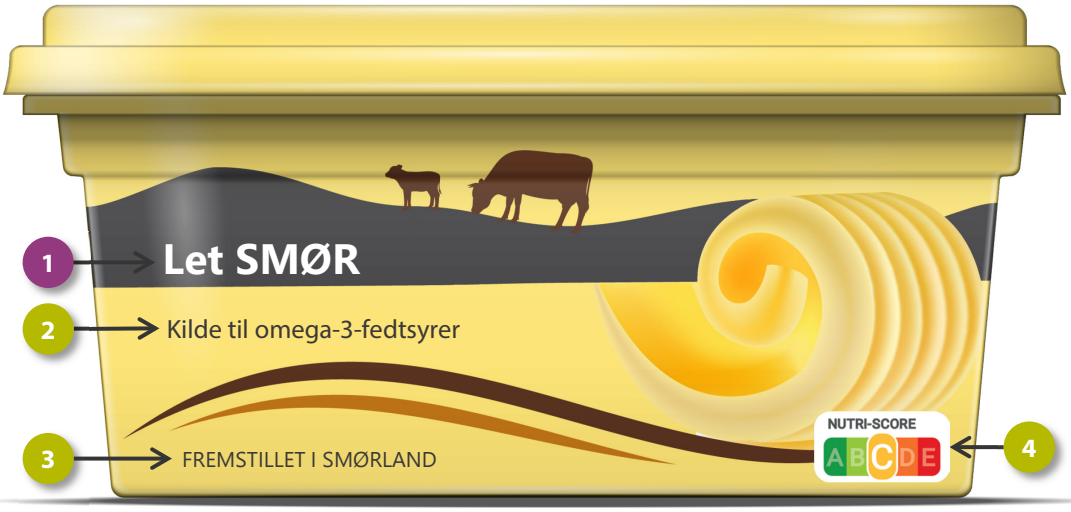
Figur 3 - Eksempel på henholdsvis obligatorisk og frivillig fødevaremærkning på et produkt

Obligatoriske oplysninger

1 Varebetegnelse for fødevaren
5 Datomærkning
6 Næringsdeklaration
7 Navn på fødevarevirksomheden
8 Brugs-/opbevaringsanvisninger
9 Ingrediensliste/allergener
10 Nettomængde

Frivillige oplysninger

2 Ernæringsanprisning
3 Oprindelsesland
4 Næringsdeklaration (på forsiden af emballagen)



Kilde: Revisionsretten.

Roller og ansvarsområder

09 Flere forskellige enheder beskæftiger sig med fødevaremærkning i EU.

- Fødevarevirksomheder skal sikre, at deres produkter opfylder kravene i fødevarelovgivningen.
- Medlemsstaterne håndhæver fødevarelovgivningen og skal overvåge og kontrollere, at fødevarevirksomhederne overholder de relevante krav i alle produktions-, forarbejdnings- og distributionsled. Med henblik herpå opretholder de i henhold til forordningen om offentlig kontrol[6] et kontrolsystem og håndhæver regler om sanktioner for overtrædelse af fødevarelovgivningen. Medlemsstaterne skal hvert år aflægge rapport til Kommissionen om gennemførelsen af deres offentlige kontrol.
- Kommissionen skal overvåge resultaterne af EU's retlige ramme for fødevaremærkning og kan foreslå ajourføringer af den. Den skal også kontrollere, at kontrolsystemerne på nationalt plan er effektive, og vedligeholde onlineapplikationen for hurtig varsling om fødevarer og foder (iRASFF), hvor medlemsstaterne skal indberette fødevarerelaterede risici.
- Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet yder uafhængig videnskabelig og teknisk rådgivning til Kommissionen på områder, der kan have direkte eller indirekte indvirkning på fødevaremærkningen.

[6] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

10 I denne beretning undersøger vi, om fødevaremærkningen i EU hjælper forbrugerne til at træffe informerede beslutninger, når de køber fødevarer. Vi kontrollerede EU's retlige ramme, og hvordan forbrugernes forståelse af etiketter overvåges. Vi undersøgte også medlemsstaternes kontrolsystemer, og hvordan de kontrollerer, at fødevarevirksomhederne overholder mærkningsreglerne, samt hvordan Kommissionen og medlemsstaterne rapporterer om disse kontroller. Vores revision fokuserede specifikt på mærkning af færdigpakkede fødevarer.

11 Vi udførte denne revision på grund af forbrugernes, EU-institutionernes og andre interessenters stigende interesse for fødevareinformation. De valg, som forbrugerne træffer på baggrund af etiketterne, kan også have konsekvenser for deres sundhed og trivsel. Kommissionen bebudede en revision af mærkningsforordningen i jord til bord-strategien. Vi forventer, at vores revisionsresultater og anbefalinger kan bidrage til drøftelserne om emnet for denne revision.

12 Revisionsrettens tidligere arbejde har ikke specifikt omfattet emnet fødevaremærkning. Vores revision supplerer imidlertid tidligere beretninger. I 2019 så vi på, hvordan fødevaresikkerhedspolitikken beskytter borgerne mod kemiske farer[7], og på kontrolsystemet for økologiske produkter[8]. Vi behandlede også emnet datomærkning i vores særberetning om madspild[9] og mærkning af kød i en nylig analyse om transport af levende dyr[10] (jf. ***figur 4***).

---

[7] Særberetning 02/2019, punkt 46-69.

[8] Særberetning 04/2019, punkt 89.

[9] Særberetning 34/2016, punkt 67-69.

[10] Analyse 03/2023, punkt 29 og 36.

Figur 4 - Revisionsrettens revisionsarbejde siden 2016 vedrørende fødevaremærkning og relevante rejste problematikker

Uklar og forvirrende praksis for datomærkning	Særberetning 34/2016: **Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet**
Begrænsninger i EU's kontrolsystem for fødevaresikkerhed	Særberetning 02/2019: **Kemiske farer i vores fødevarer: EU's fødevaresikkerhedspolitik beskytter os, men står over for udfordringer**
Forkert oprindelsesmærkning på økologiske produkter	Særberetning 04/2019: **Ordningen for kontrol af økologiske produkter er blevet bedre, men der er fortsat nogle udfordringer**
Mangel på en fælles standard for mærkning af kød	Analyse 03/2023: **Transport af levende dyr i EU: udfordringer og muligheder**

Kilde: Revisionsretten.

13 Revisionen dækkede perioden fra 2011 til 2023. Vi mødtes med Kommissionen (Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevaresikkerhed og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter) og interviewede de relevante myndigheder i Belgien, Italien og Litauen. Disse medlemsstater blev udvalgt på grundlag af geografisk balance, fødevaremærkningsordningernes kompleksitet og dækning af en række centrale mærkningsemner (f.eks. oprindelsesmærkning og ernæringsmærkning på forsiden af emballagen).

14 Vi indhentede revisionsbevis fra en række forskellige kilder, jf. ***figur 5***.

Figur 5 - Det arbejde, vi udførte

- Dokumentgennemgang af EU-forordninger og af Kommissionens retningslinjer, rapporteringsaktiviteter og evalueringer
- Dokumentgennemgang af de besøgte medlemsstaters nationale regler, kontrolplaner og rapporteringsaktiviteter (herunder iRASFF-systemet) samt overvågning på stedet af overensstemmelseskontrol af mærkningsreglerne i disse lande
- interview med repræsentanter for Kommissionen og medlemsstaternes nationale myndigheder
- Gennemgang af forskellige undersøgelser om fødevaremærkning og drøftelser med interessenter i fødevaresektoren såsom europæiske og nationale forbruger- og producentorganisationer, Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og FN's Fødevare- og Landbrugsorganisation

Kilde: Revisionsretten.

Bemærkninger

EU's retlige ramme indeholder væsentlige oplysninger om fødevareetiketter, men der er betydelige mangler

15 Vi undersøgte EU's nuværende retlige ramme for fødevaremærkning og så på, hvilke foranstaltninger Kommissionen havde truffet for at revidere og foreslå ajourføringer af rammen. Vi forventede:

- at EU's retlige ramme giver væsentlige oplysninger om fødevaremærkning
- at Kommissionen havde foreslået rettidige og passende ajourføringer af rammen som fastsat i mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger.

EU's retlige ramme indeholder væsentlige oplysninger om fødevareetiketter

16 Vores dokumentgennemgang viste, at de væsentligste oplysninger om fødevareetiketter i EU's retlige ramme findes i mærkningsforordningen og suppleres af forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger samt i EU's vertikale regler. Mærkningsforordningen trådte i kraft ved udgangen af 2014. Den integrerede forskellige retsakter i ét harmoniseret regelsæt og styrkede kravene til fødevaremærkning for at hjælpe forbrugerne til at træffe informerede valg. Den omfattede også definitioner af visse nøglebegreber (f.eks. læsbarhed og dato for mindste holdbarhed) og gjorde visse oplysninger obligatoriske. Det blev f.eks. obligatorisk at medtage oplysninger om allergener, om næringsindhold (angivelse af energiværdien og mængden af fedt, mættet fedt, kulhydrater, sukkerarter, protein og salt pr. 100 g eller pr. 100 ml) og om produkternes opbevaring.

17 Forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger har fundet anvendelse siden juli 2007 og var et vigtigt skridt i reguleringen af ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer inden for kommerciel kommunikation om fødevarer. Vi konstaterede, at den bidrager til at beskytte forbrugerne mod vildledende og udokumenterede anprisninger. Den indeholder f.eks. en liste over tilladte anprisninger, som fødevarevirksomheder kan anvende på produkter, der opfylder de relevante betingelser.

18 For bestemte kategorier af fødevarer er der fastsat mærkningskrav i en række vertikale regler. Disse regler fastsætter f.eks., at det er obligatorisk at nævne produktions- eller landbrugsmetoden, oprindelsen, sorten eller den måde, hvorpå et produkt navngives.

19 Generelt udgør EU's retlige ramme således et grundlag for at give forbrugerne væsentlige oplysninger om etiketter, og den kan hjælpe dem til at træffe beslutninger på et mere velinformeret grundlag. Dette blev bekræftet af vores drøftelser med interessenter og medlemsstaternes myndigheder.

Forsinkede ajourføringer af den retlige ramme begrænser forbrugernes mulighed for at træffe informerede valg

20 Mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger krævede handling fra Kommissionens side (i form af rapporter, retsakter og lovgivningsforslag) vedrørende 11 emner. I september 2024 havde Kommissionen kun afsluttet sit arbejde med 4 af de 11 emner (jf. ***figur 6*** og ***bilag I***).

Figur 6 - Foranstaltninger, som Kommissionen skulle træffe i henhold til mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger

Emne	Forventet resultat	Tidsfrist	
Transfedtsyrer	Rapport/lovgivningsforslag (hvis relevant)	2014	Afsluttet
Forekomst af gluten	Retsakt	-	
Oprindelsesland	Retsakt Rapport/lovgivningsforslag (hvis relevant)	2013 2014	
Alkoholholdige drikkevarer	Rapport/lovgivningsforslag (hvis relevant)	2014	
Sundhedsanprisninger	Retsakt	2010	Igangværende
Ernæringsprofiler	Retsakt	2009	
Næringsdeklaration på forsiden af emballagen	Rapport/lovgivningsforslag (hvis relevant)	2017	
Præventiv mærkning af allergener	Retsakt	-	
Læsbarhed	Retsakt	-	Ingen foranstaltninger truffet indtil videre
Fødevarer til vegetarer eller veganere	Retsakt	-	
Anbefalede referenceindtag for specifikke befolkningsgrupper	Retsakt	-	

Kilde: Revisionsretten.

21 Kommissionen offentliggjorde en rapport om transfedtsyrer i december 2015, og i 2019 blev der vedtaget en forordning, som fastsatte en maksimumsgrænse for transfedtsyrer i fødevarer. Transfedtsyrer er umættede fedtsyrer, som ved stort forbrug øger risikoen for hjertesygdomme.

22 Kommissionen vedtog også en gennemførelsesretsakt om de angivelser, der kan anvendes for fødevarer, der egner sig til personer med glutenintolerans, såsom "glutenfri" eller "meget lavt indhold af gluten"[11].

23 For så vidt angår oprindelsesland, jf. mærkningsforordningen, vedtog Kommissionen regler for obligatorisk angivelse af oprindelse for visse fødevarer i 2013 og 2018. I sin jord til bord-strategi fra 2020 meddelte Kommissionen, at den ville overveje at foreslå, at obligatoriske angivelser af oprindelse eller herkomst udvides til at omfatte visse andre produkter. Pr. september 2024 havde Kommissionen endnu ikke offentliggjort et forslag. Syv EU-medlemsstater (Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Litauen, Portugal og Finland) har vedtaget nationale obligatoriske mærkningsordninger for visse fødevarer. Dette medfører ulighed i forbrugernes adgang til visse fødevarerelaterede oplysninger på tværs af EU.

24 Alkoholholdige drikkevarer var fritaget for at skulle indeholde ingredienslisten eller en næringsdeklaration. I 2017 og i overensstemmelse med mærkningsforordningen offentliggjorde Kommissionen en rapport om mærkning af alkoholholdige drikkevarer, og i 2019 undertegnede den to aftalememoranda med øl- og spiritussektoren. I 2021 vedtog EU-lovgiverne desuden en forordning[12], der krævede, at der på vin og aromatiserede vinprodukter skulle angives en ingrediensliste og en næringsdeklaration. Som led i den europæiske kræfthandlingsplan, der blev vedtaget i februar 2021, bebudede Kommissionen, at den ville fremsætte et forslag om obligatorisk mærkning af alkoholholdige drikkevarer for at bidrage til kræftforebyggelse. I mangel af harmoniserede regler på EU-plan er nogle medlemsstater begyndt at gennemføre deres egne initiativer til mærkning af alkohol (f.eks. obligatoriske sundhedsadvarselsetiketter på alkohol i Irland eller graviditetsrelaterede advarselsetiketter i Litauen), hvilket hindrer forbrugerne i at få lige adgang til visse fødevarerelaterede oplysninger på tværs af EU.

---

[11] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 828/2014 af 30. juli 2014 om kravene vedrørende information til forbrugerne om fravær eller reduceret forekomst af gluten i fødevarer.

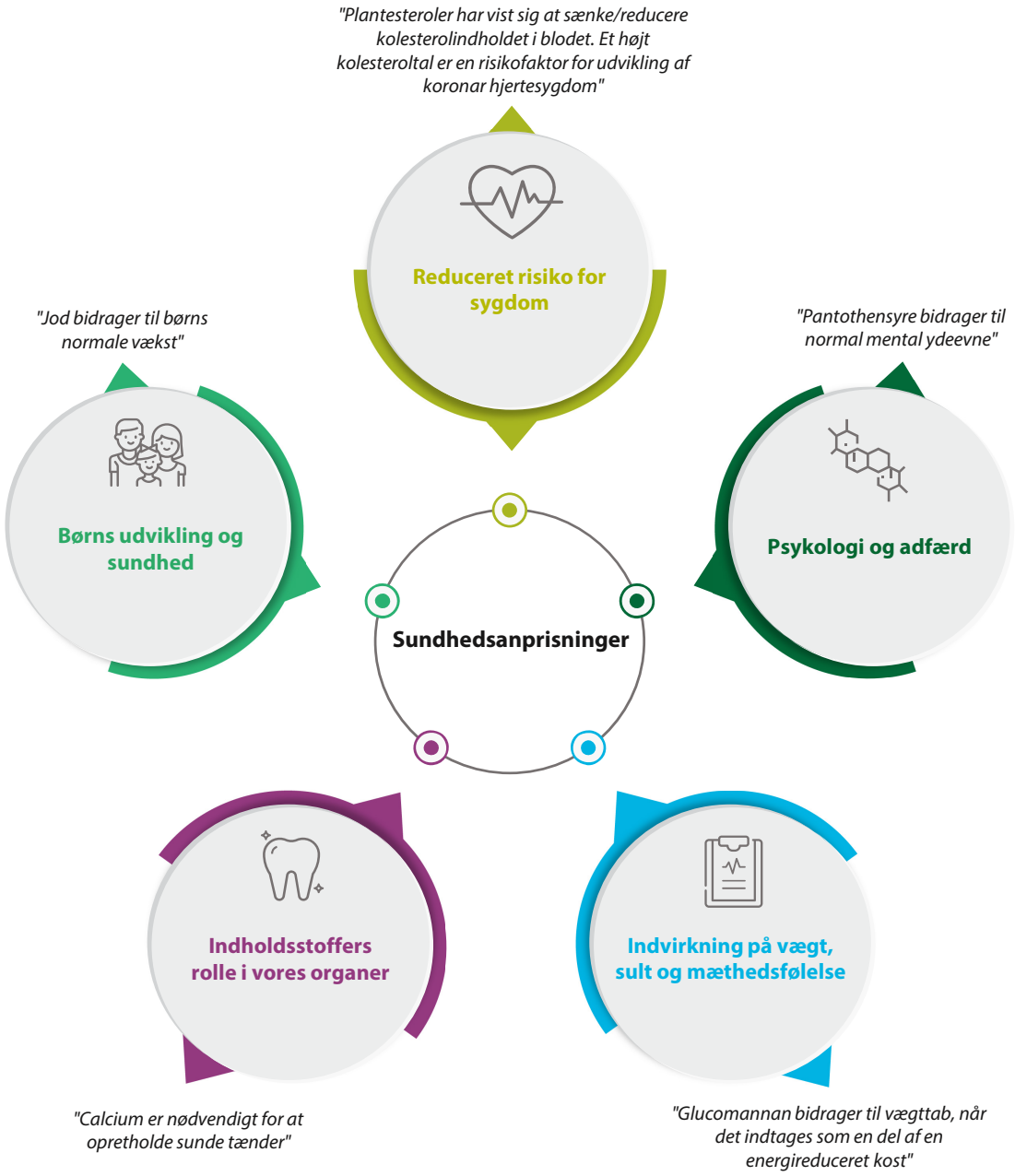
[12] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2117 af 2. december 2021.

25 Kommissionens arbejde med de andre emner er enten i gang eller er endnu ikke påbegyndt, hvilket er tilfældet for emnerne læsbarhed, fødevarer til vegetarer eller veganere og anbefalede referenceindtag for specifikke befolkningsgrupper. Dette begrænser forbrugernes mulighed for at træffe informerede valg og skaber ulighed i forbrugernes adgang til visse fødevarerelaterede oplysninger på tværs af EU, som forklaret i de følgende underafsnit.

Mangel på en liste over EU-godkendte sundhedsanprisninger af planteprodukter

26 På mange fødevareprodukter hævdes det, at de har en positiv indvirkning på vores sundhed - sådanne typer angivelser kaldes "sundhedsanprisninger". Efter videnskabelig vurdering af 4 637 anprisninger, der blev anvendt i EU, offentliggjorde Kommissionen i maj 2012 en forordning med en liste over 222 tilladte sundhedsanprisninger af vitaminer, mineraler eller andre ikkevegetabilske stoffer (jf. ***figur 7***, der viser forskellige typer godkendte sundhedsanprisninger).

Figur 7 - Fem typer sundhedsanprisninger godkendt af Kommissionen

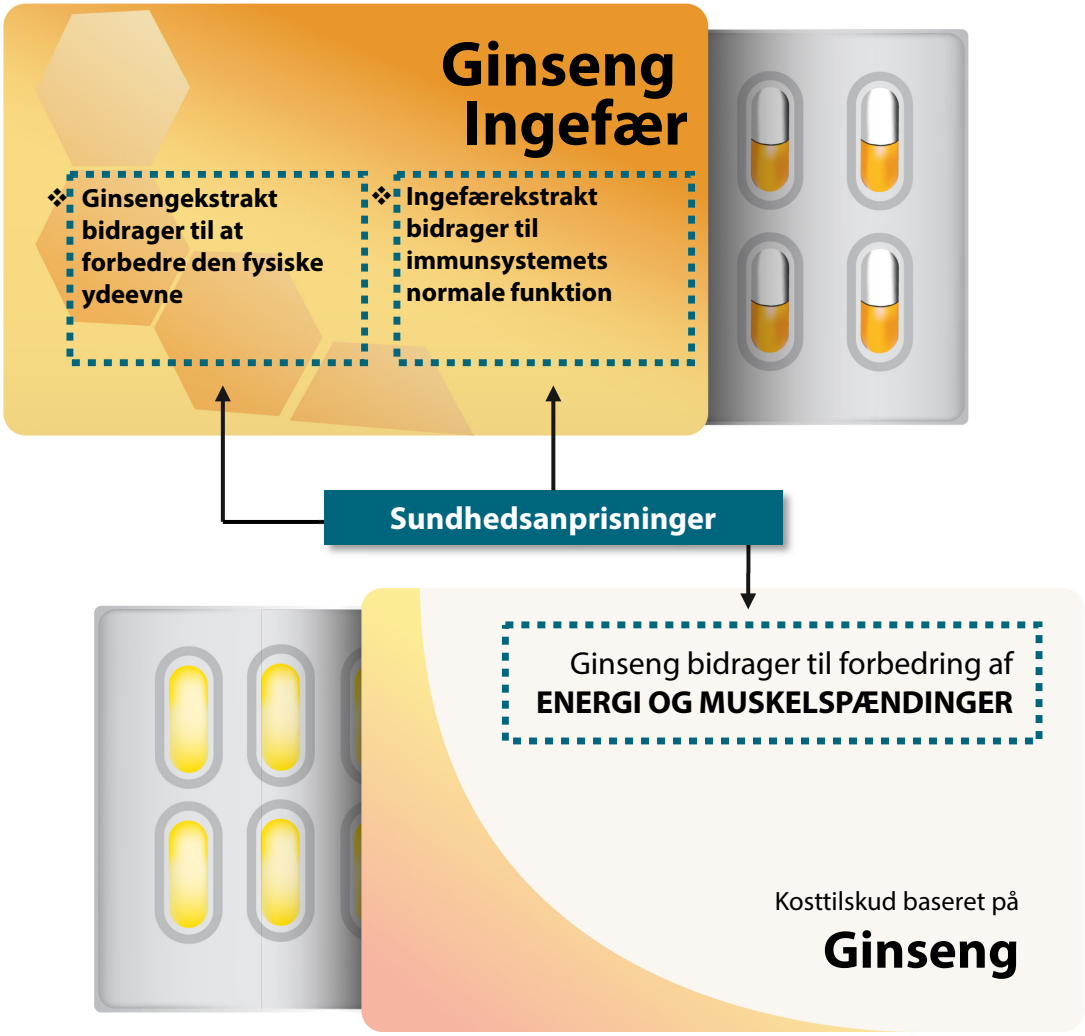


Kilde: Revisionsretten på grundlag af forordning (EU) nr. 432/2012 og EU-registret over sundhedsanprisninger.

27 Kommissionen standsede den videnskabelige vurdering af en underkategori af sundhedsanprisninger af plantestoffer eller planteprodukter, fordi der ikke forelå undersøgelser, der viste disse stoffers indvirkning på mennesker, og som var nødvendige for at vurdere deres effektivitet. I 2023 insisterede Europa-Parlamentet på, at der var et presserende behov for at vurdere de anprisninger, der har været under behandling siden 2010. Alligevel er de 2 078 anprisninger af planteprodukter for så vidt angår plantestoffer stadig "sat i bero".

28 I mangel af en liste over EU-godkendte anprisninger af planteprodukter udsættes forbrugerne for anprisninger, der ikke er underbygget af en videnskabelig vurdering, eller som potentielt er vildledende (jf. eksemplerne i *figur 8*). Medlemsstaterne har deres egne tilgange til disse anprisninger (jf. *figur 9*), hvilket kan øge forbrugernes forvirring yderligere.

Figur 8 - Eksempler på anprisninger af planteprodukter, der ikke er underbygget af EU's videnskabelige vurdering



Kilde: Revisionsretten.

Figur 9 - Divergerende tilgange til anprisninger af planteprodukter i de medlemsstater, vi undersøgte

BELGIEN
Fødevarevirksomhederne skal underrette sundhedsministeriet, når de lancerer et planteprodukt. Myndighederne kontrollerer eventuelle anprisninger i forhold til en vejledende liste over tilladte anprisninger.

ITALIEN
Fødevarevirksomhederne skal underrette sundhedsministeriet, når de lancerer et planteprodukt. Myndighederne kontrollerer sammensætningen og den obligatoriske/frivillige mærkning af nogle af disse produkter. Der findes ingen liste over tilladte anprisninger.

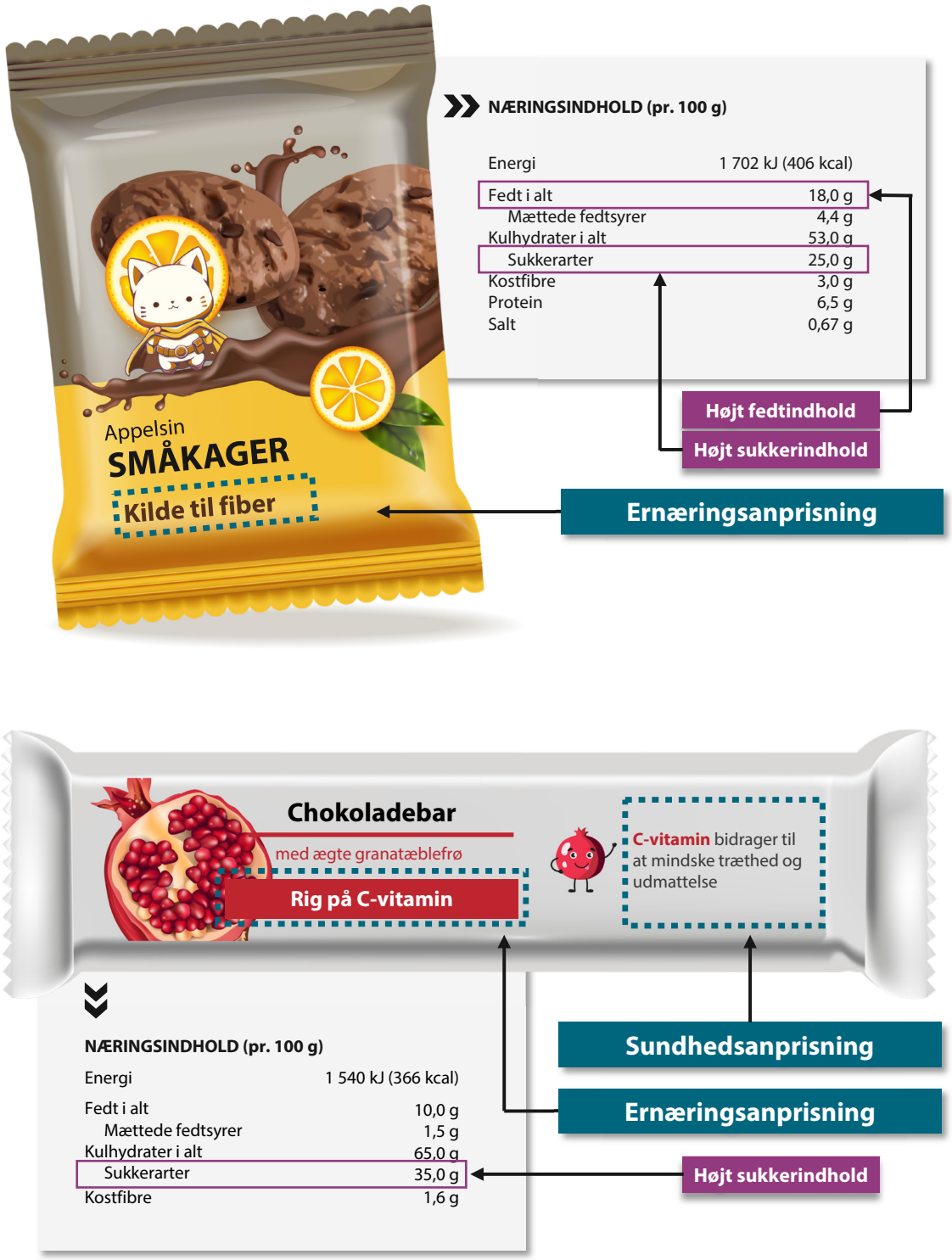
LITAUEN
Fødevarevirksomheder behøver ikke at underrette myndighederne. I forbindelse med officielle kontroller vurderer myndighederne, om sundhedsanprisninger er i overensstemmelse med forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger. Der findes ingen liste over tilladte anprisninger.

Kilde: Revisionsretten.

Manglende EU-regler om ernæringsprofiler

29 EU's regler for fødevaremærkning giver i øjeblikket mulighed for at anvende ernærings- og sundhedsanprisninger, selv for produkter med et højt indhold af fedt, sukker og/eller salt (f.eks. "højt indhold af C-vitamin" på et produkt med højt sukkerindhold). Forbrugere, der forsøger at træffe sundere valg, kan derfor risikere utilsigtet at indtage produkter, der indeholder store mængder usunde næringsstoffer (jf. ***figur 10***).

Figur 10 - Eksempler på produkter med godkendte anprisninger, som også har et højt indhold af fedt og sukker



Kilde: Revisionsretten.

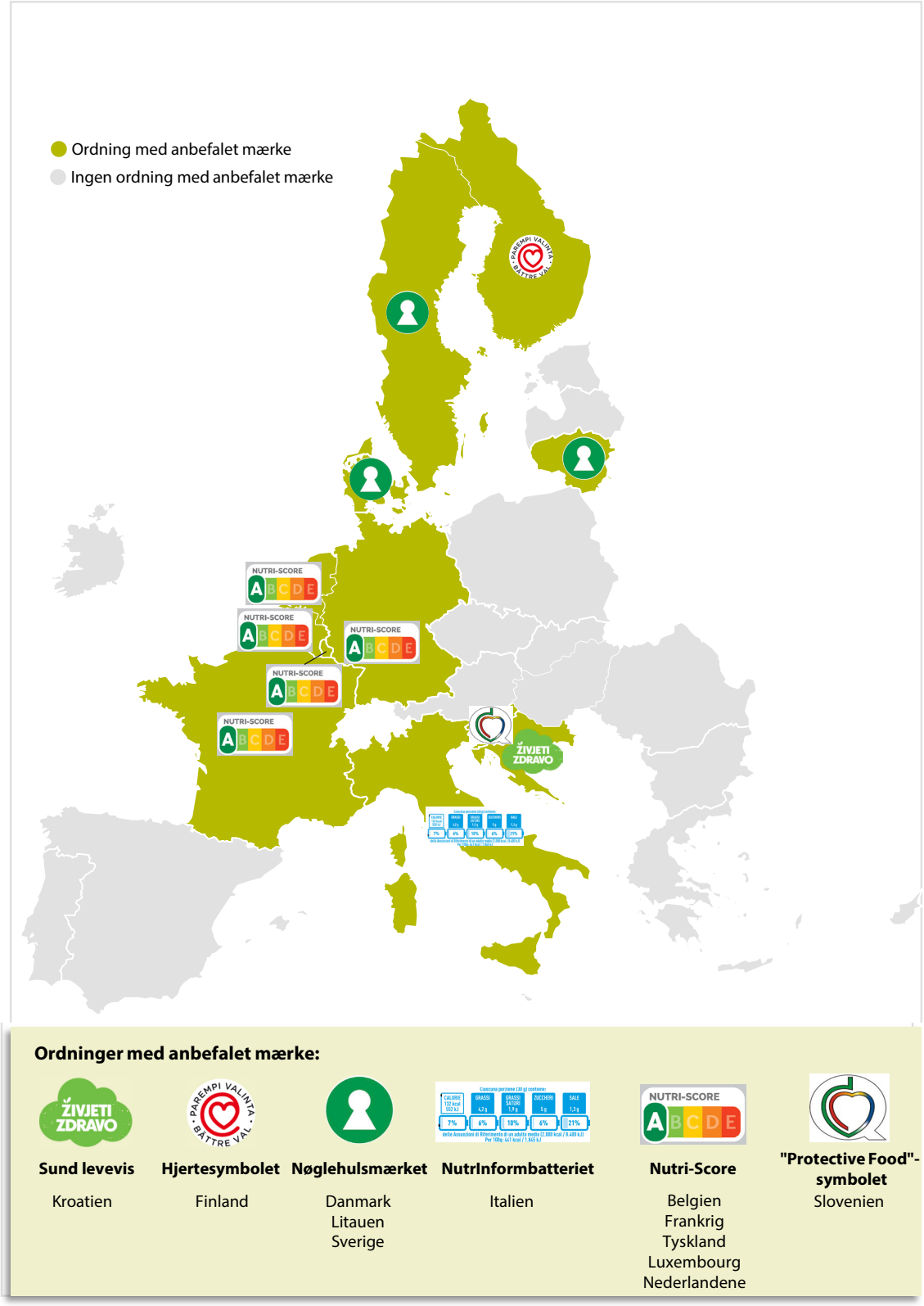
30 Ernæringsprofiler forventes at bidrage til at undgå sådanne situationer. De fastsætter en grænse for disse næringsstoffer, over hvilken ernærings- og sundhedsanprisninger vil være begrænset eller forbudt. I henhold til forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger skulle ernæringsprofiler have været indført senest i 2009. WHO offentliggjorde en første ernæringsprofilmodel i 2015 (ajourført i marts 2023) og påpegede, at ernæringsprofiler er særligt nyttige i forbindelse med fødevarer, der markedsføres til børn. Interessenter som Europa-Parlamentet og forbrugerorganisationer har støttet denne foranstaltning.

31 Indtil 2020 havde Kommissionen kun gjort få fremskridt, idet den henviste til vanskelighederne med at opnå den nødvendige støtte fra medlemsstaterne. Med jord til bord-strategien fra 2020 kom ernæringsprofiler igen på dagsordenen, med planer om, at de skulle oprettes inden udgangen af 2022. Pr. september 2024 havde Kommissionen imidlertid endnu ikke indført dem. Ifølge Kommissionen bevirker emnets karakter, at et lovgivningsforslag vil være vanskeligt at gennemføre inden for en overskuelig fremtid.

Mangel på harmoniseret ernæringsmærkning på forsiden af emballagen

32 På forsiden af emballagen kan der ud over den obligatoriske næringsdeklaration (jf. punkt ***16***) på frivillig basis angives ernæringsoplysninger. En rapport fra Kommissionen fra 2020 viser, at ernæringsmærkning på forsiden af emballagen kan hjælpe forbrugerne til at identificere sundere fødevaremuligheder og potentielt bidrage til at forebygge kostrelaterede sygdomme. ***Figur 11*** giver eksempler på forskellige ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen, som anbefales af de nationale offentlige myndigheder.

Figur 11 - Eksempler på ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen, som anbefales af medlemsstaterne



Kilde: Revisionsretten.

33 Sådanne ordninger, som anbefales af de offentlige myndigheder, hjælper forbrugerne til at træffe informerede valg ved at give illustrationer eller oplysninger om en fødevares ernæringsmæssige kvalitet. Der findes i øjeblikket ingen etiketter, der angiver forarbejdningsniveauet for fødevarer, selv om videnskabelig dokumentation tyder på, at indtagelse af store mængder ultraforarbejdede fødevarer øger risikoen for at udvikle kostrelaterede sygdomme.

34 Kommissionen forventedes at aflægge rapport om anvendelsen af yderligere måder, hvorpå ernæringsoplysninger kan komme til udtryk eller præsenteres senest i 2017 og om nødvendigt fremsætte forslag til ændring af EU-reglerne. I sin rapport, der blev offentliggjort i 2020, konkluderede Kommissionen, at det forekommer "hensigtsmæssigt at indføre harmoniseret obligatorisk ernæringsmærkning på forsiden af pakken på EU-niveau." I jord til bord-strategien fra 2020 meddelte Kommissionen, at den ville fremsætte et lovgivningsforslag herom inden udgangen af 2022, men intet forslag herom er blevet fremsat.

35 Mange forbruger- og producentorganisationer støtter harmonisering, men der er ikke enighed blandt interessenterne om, hvilken af de eksisterende mærkningsordninger der skal vælges, og om den bør være obligatorisk. Der er fremkommet en række forskellige ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen (***bilag III***), som støttes af flere medlemsstater. ***Figur 12*** viser de ordninger, der anbefales i de tre lande, vi besøgte, sammen med deres vigtigste karakteristika. Kommissionen har i nylige rapporter konstateret, at alle tre ordninger har fordele, men også mangler (f.eks. at de ikke er lette at forstå for forbrugerne eller ikke viser ernæringsoplysninger).

Figur 12 - Eksempler på ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen og deres karakteristika

Kilde: Revisionsretten på grundlag af JRC's rapport *Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence*, 2022.

36 Debatten om ernæringsmærkning på forsiden af emballagen er blevet polariseret. For eksempel fraråder visse medlemsstater nu fødevarevirksomheder fra at anvende Nutri-Score-ordningen, selv om den anbefales i andre medlemsstater (jf. eksemplet i ***tekstboks 1***). Sameksistensen mellem flere ordninger i EU kan forårsage markedsfragmentering og forvirre forbrugerne.

Tekstboks 1

Uenighed om ernæringsmærkningen på forsiden af emballagen i Italien

Den eneste ernæringsmærkeordning på forsiden af emballagen, som de italienske myndigheder anbefaler, er "NutrInformbatteriet". I 2022 traf den italienske konkurrencemyndighed administrative afgørelser (herunder udstedelse af bøder) over for fødevarevirksomheder, der anvendte Nutri-Score-etiketten. Den hævdede, at fødevarevirksomheder, der viser Nutri-Score-etiketten uden yderligere forklaring af scoren, kan vildlede forbrugerne. Som følge af afgørelserne indvilligede flere virksomheder i enten at droppe Nutri-Score-etiketten eller tilføje yderligere oplysninger.

Mangel på harmoniserede regler om præventiv allergenmærkning

37 I henhold til mærkningsforordningen skal fødevareallergener fremhæves på ingredienslisten for at sikre, at forbrugerne er opmærksomme på potentielle risici. Nogle gange er det imidlertid uundgåeligt, at der forekommer små mængder (eller spor) af allergener, som stadig kan ramme nogle personer med allergier.

38 Mange fødevarevirksomheder anvender derfor præventiv mærkning af allergener, f.eks. "kan indeholde spor af [allergen]" eller "produceret på en fabrik, der håndterer [allergen]", men der findes ingen harmoniserede regler på EU-plan. Dette kan være forvirrende for forbrugerne, som skal finde rundt i en lang række forskellige mærkningsformater. Fødevarevirksomhederne anvender desuden "kan indeholde spor af"-angivelsen for frit for at være på den sikre side, og til tider er anvendelsen af denne angivelse ikke baseret på risikovurderinger, der kvantificerer forekomsten af allergener. Fødevarevirksomhedernes misbrug af angivelsen "kan indeholde spor af" begrænser de allergenfølsomme forbrugeres valgmuligheder.

39 I henhold til mærkningsforordningen skal Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter om præventiv allergenmærkning. Kommissionen er begyndt at behandle emnet gennem revisionen af sin meddelelse fra 2022 om implementering af ledelsessystemer for fødevaresikkerhed omfattende god hygiejnepraksis samt gennem sit bidrag til WHO's Codex Alimentarius om emnet. Pr. september 2024 er gennemførelsesretsakterne imidlertid endnu ikke blevet vedtaget.

Utilstrækkelige EU-regler om læsbarhed

40 I henhold til mærkningsforordningen skal fødevarevirksomheder sikre læsbarheden af obligatoriske oplysninger, f.eks. ved at anvende visse skriftstørrelser. Fødevarevirksomhederne står i en situation, hvor forbrugerne og myndighederne efterspørger flere oplysninger om fødevarer (f.eks. om oprindelse eller bæredygtighed). Samtidig reduceres produktemballagen i stigende grad delvist af miljømæssige årsager. Dette kan have en negativ indvirkning på oplysningernes læsbarhed.

41 I henhold til mærkningsforordningen skulle Kommissionen fastsætte regler om læsbarhed ved hjælp af delegerede retsakter. Kommissionen har givet nogle præciseringer vedrørende læsbarheden i sin meddelelse om spørgsmål og svar vedrørende anvendelsen af mærkningsforordningen, men den har ikke vedtaget de delegerede retsakter. FoodDrinkEurope, som repræsenterer EU's føde- og drikkevareindustri, offentliggjorde sin egen vejledning i 2022 for at hjælpe fødevarevirksomheder til at sikre læsbarheden af oplysninger.

Ingen EU-regler for vegetariske og veganske etiketter

42 I øjeblikket er der ingen EU-regler, der definerer begreberne "vegansk" eller "vegetarisk" eller kriterierne for, at et produkt er egnet til vegetarer eller veganere (f.eks. tærskler for spor af animalske produkter). Fødevarevirksomheder, der fremstiller disse fødevarer, kan frivilligt anvende ISO-standard 23662:2021 om fødevareingredienser, der egner sig til vegetarer eller veganere, og der findes også flere frivillige private certificeringsordninger.

43 På grundlag af mærkningsforordningen forventes Kommissionen at vedtage gennemførelsesretsakter om fødevareinformation for så vidt angår en fødevares egnethed for vegetarer eller veganere, men den har endnu ikke gjort det. Uden EU-regler for sådanne fødevarer kan forbrugerne kun basere deres beslutninger på de forskellige private etiketter og produktnavne.

Manglende anbefalede referenceindtag for specifikke befolkningsgrupper på EU-plan

44 EU-reglerne definerer de anbefalede energi- og næringsstofindtag for en gennemsnitlig voksen. Der findes i øjeblikket ikke sådanne anbefalede referenceindtag for andre befolkningsgrupper, bortset fra indtag af vitaminer og mineraler til spædbørn og småbørn. Hvis fødevareproducenterne derfor ønsker at medtage anbefalede referenceindtag på deres produkter, skal de anvende voksenværdierne (f.eks. anbefalede indtag for voksne på morgenmadscerealier, der er målrettet børn).

45 Kommissionen har ikke vedtaget gennemførelsesretsakter om anbefalede referenceindtag for specifikke befolkningsgrupper, selv om dette kræves i mærkningsforordningen. Indtil EU-reglerne er vedtaget, kan medlemsstaterne frit vedtage nationale foranstaltninger, hvilket dog ikke var sket i de besøgte medlemsstater.

Oplysninger på etiketter kan være forvirrende eller vildledende, og forbrugernes forståelse af etiketter overvåges ikke systematisk

46 EU-reglerne om fødevaremærkning kræver, at fødevarevirksomhederne giver forbrugerne nøjagtige, klare og letforståelige oplysninger. Oplysningerne må ikke være forvirrende eller vildledende. Vi forventede, at Kommissionen:

- forstår, hvordan konstant skiftende mærkningspraksis påvirker forbrugerne, og træffer foranstaltninger til at forhindre forvirrende eller vildledende oplysninger på etiketterne
- overvåger forbrugernes behov og deres forståelse af etiketter på en systematisk måde
- træffer passende foranstaltninger sammen med medlemsstaterne i tilfælde, hvor forbrugerne ikke forstår etiketterne tilstrækkeligt.

En mærkningspraksis, der hele tiden udvikler sig, øger kompleksiteten og kan forvirre eller vildlede forbrugerne

47 Fødevarevirksomhederne søger altid efter nye måder at tiltrække forbrugerne på. Myndighederne i de tre medlemsstater, vi besøgte, fremhævede en række tilfælde, hvor fødevarevirksomhedernes praksis kunne være forvirrende eller vildledende. Dette omfattede "rene" etiketter (fravær af visse elementer, f.eks. "antibiotikafri"), ikkecertificerede kvaliteter (f.eks. "frisk", "naturlig"), vildledende produktnavne (f.eks. brug af "kødfuld" til at beskrive kødprodukter) eller udeladelse af oplysninger (f.eks. ordet "optøet"). ***Bilag II*** indeholder eksempler på denne praksis, som tilskynder forbrugerne til at købe produkter, der lanceres som værende sundere eller af bedre kvalitet, end de egentlig er.

48 De EU-regler og retningslinjer, der præsenteredes i det foregående afsnit af denne beretning, giver ikke et tilstrækkeligt klart grundlag til at forhindre en sådan mærkningspraksis. Forbrugerorganisationerne opfordrer faktisk til klarere regler for at undgå at vildlede forbrugerne med hensyn til den sande karakter af de fødevarer og drikkevarer, de køber. ***Tekstboks 2*** viser et eksempel på et produkt med potentielt vildledende mærkningsoplysninger.

Tekstboks 2

Eksempel på et fiktivt produkt med potentielt vildledende mærkningsoplysninger

Emballagen til dette produkt viser bananer, men ingredienslisten indeholder ikke ægte bananer, kun smagsstoffer.

Kilde: Revisionsretten.

49 I betragtning af at forbrugerne er mere bevidste om, hvordan deres indkøbsvaner kan påvirke miljøet, er virksomhederne også begyndt at anvende en lang række miljøanprisninger af produkter. En undersøgelse fra Kommissionen konkluderede, at fødevarerne i 80 % af de udvalgte tilfælde omfattede webbutikker eller reklamer for fødevarer med disse anprisninger, og at forbrugerne kan blive udsat for grønvaskning (praksis, hvor et produkt markedsføres som miljøvenligt, uden at det er bevist).

50 For at løse dette problem blev der i 2024 vedtaget et nyt direktiv om styrkelse af forbrugernes rolle i den grønne omstilling for bedre at informere og beskytte dem mod urimelig mærkningspraksis. Den 22. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen desuden sit forslag til direktivet om grønne anprisninger. Disse to retsakter vil fastlægge betingelserne for anvendelse af bæredygtighedsetiketter og fastlægge regler for deres certificering. Fødevarevirksomhederne vil skulle dokumentere de miljøanprisninger eller grønne anprisninger, der anvendes på deres produkter. Virkningen af disse retsakter vil først kunne ses i fremtiden.

51 Forbrugerne udsættes også for et stigende antal etiketter, logoer og ordninger, som ikke overvåges systematisk af Kommissionen. I en undersøgelse fra 2013 identificerede Kommissionen 901 frivillige fødevaremærkningsordninger for europæiske landbrugsfødevarer, men dette tal er ikke blevet ajourført. Ifølge undersøgelsen fandt en tredjedel af de adspurgte forbrugere, at etiketterne var forvirrende, og samme andel mente, at de var vildledende. En rapport fra Kommissionen fra 2024 om bæredygtighedsetiketter konstaterede, at der var mere end 200 sådanne etiketter i EU's fødevaresektor. Det anføres i rapporten, at 12 % af alle nylancerede produkter har en fødevarerelateret bæredygtighedsetikette. Desuden har de medlemsstater, vi undersøgte, ikke et overblik over alle de forskellige etiketter, der anvendes på fødevarer.

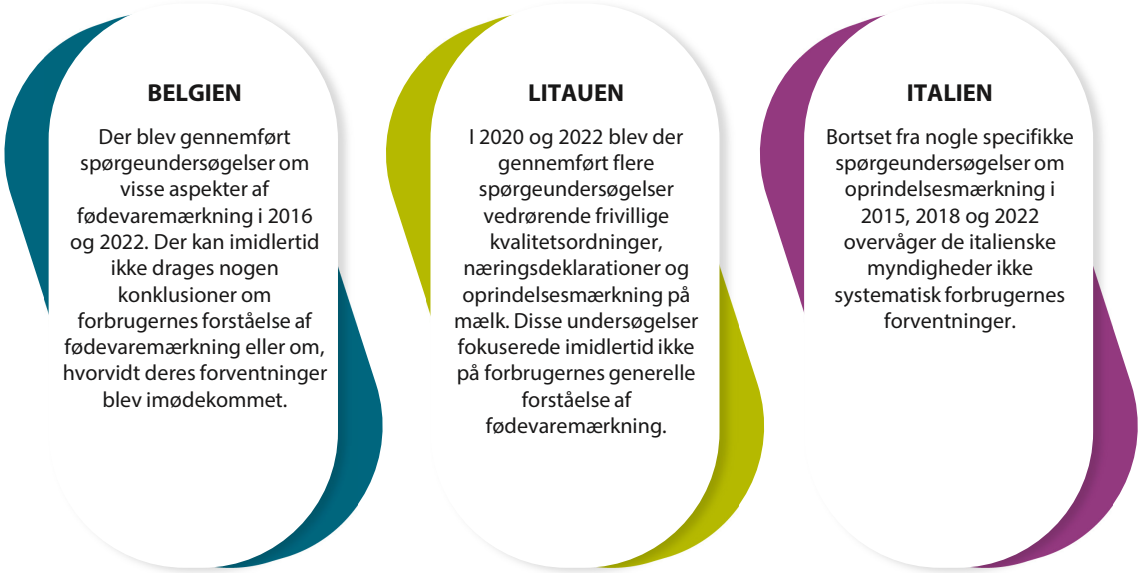
Der er ingen systematisk overvågning af forbrugernes behov eller deres forståelse af etiketter

52 Bortset fra nogle rapporter (2020-2023), der fokuserer på specifikke aspekter såsom næringsdeklarationer på forsiden af emballagen, oprindelsesmærkning, digital mærkning, datomærkning og visse *ad hoc*-høringer af forbrugerne (f.eks. Eurobarometer-undersøgelser om datomærkning), har Kommissionen ikke systematisk overvåget forbrugernes forståelse af etiketter, eller om fødevaremærkningsreglerne imødekommer deres behov.

53 Kommissionen drøfter regelmæssigt fødevaremærkning med medlemsstaterne på forskellige udvalgs- og ekspertgruppemøder samt med interessenter (f.eks. forskningsinstitutter, forbrugerorganisationer og industrien) inden for rådgivende grupper. Vores analyse af mødedokumenterne viser imidlertid, at skønt visse aspekter af fødevaremærkning er blevet drøftet, er forbrugernes behov og deres forståelse af etiketter ikke blevet overvåget regelmæssigt.

54 I de tre medlemsstater, vi dækkede, overvågede myndighederne ikke forbrugernes behov eller deres forståelse af etiketter systematisk (jf. ***figur 13***). Det er derfor ikke muligt at afgøre, om forbrugerne informeres tilstrækkeligt, og om deres forventninger imødekommes.

Figur 13 - Overvågning af forbrugernes behov og deres forståelse af etiketter i de medlemsstater, vi dækkede



Kilde: Revisionsretten.

Forbrugerne forstår ikke altid etiketterne, og oplysningskampagner er ikke en prioritet

55 Kendskabet til fødevaremærkning varierer fra person til person, og oplysninger, som kan være klare for en informeret forbruger, kan være uklare for en mindre informeret forbruger. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne overvåger systematisk forbrugernes forståelse af etiketter (jf. punkt ***52***-***54***), men der er dokumentation for, at forbrugerne ikke altid forstår etiketter. Ifølge de interviewede forbrugerbeskyttelsesorganisationer og nationale myndigheder i de tre medlemsstater, vi dækkede, finder forbrugerne nogle gange EU's fødevaremærkningsordning kompliceret. Datomærkning er et eksempel på mærkning, som forbrugerne ikke altid forstår.

56 Mærkningsforordningen gjorde to typer datomærkning obligatorisk: "sidste anvendelsesdato" (dato, hvor produktet ikke længere er sikkert at indtage - anvendes til letfordærvelige fødevarer) og "mindst holdbar til" (dato, indtil hvilken fødevaren bevarer sin optimale kvalitet ved korrekt opbevaring). I en kommissionsundersøgelse fra 2018 om datomærkning blev der peget på følgende problemer:

- ringe læsbarhed
- manglende klarhed om, hvordan fødevarevirksomhederne fastsætter datoerne
- ringe forbrugerforståelse af datomærkning (f.eks. forstod mindre end halvdelen af de adspurgte personer betydningen af disse datoer).

57 De medlemsstater, vi besøgte, bekræftede, at forbrugerne havde svært ved at forstå de nuværende regler for datomærkning. I 2019 anmodede Kommissionen Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet om videnskabelige input. På grundlag af disse gav Kommissionen i 2020 fødevarevirksomhederne vejledning om datomærkning. I jord til bord-strategien bebudede Kommissionen en revision af EU-reglerne om datomærkning inden udgangen af 2022. De efterfølgende høringer viste, at medlemsstaterne støttede en harmoniseret tilgang - herunder oplysningskampagner og uddannelsesprogrammer på EU-plan - men foretrak, at revisionen af datomærkningen indgik i en bredere revision af mærkningsforordningen. Kommissionen har imidlertid endnu ikke offentliggjort sit lovgivningsforslag.

58 Europa-Parlamentet opfordrede EU og medlemsstaterne til at styrke forbrugerne ved at lægge større vægt på og investere mere i forbrugeroplysnings- og forbrugeruddannelseskampagner, "der tager sigte på at sikre sammenhæng mellem budskabet og den forbrugergruppe, det er rettet til". Uddannelse af forbrugerne kan øge deres forståelse af fødevaremærkning betydeligt. Det er dog bemærkelsesværdigt, at EU kun afsatte ca. 5,5 millioner euro til oplysningskampagner om fødevaremærkning fra 2021 til 2025.

59 I de tre medlemsstater, vi besøgte, lægges der kun ringe vægt på oplysningskampagner over for forbrugere - de er sporadiske og er kun rettet mod specifikke interesseområder. Italien finansierede en informations- og kommunikationskampagne for at øge bevidstheden om NutrInformbatteriinitiativet og skabe konsensus i 2022. De belgiske myndigheder gennemførte i 2021 en offentlig oplysningskampagne for at forbedre forbrugernes forståelse af datomærkning. I Litauen gennemfører sundhedsministeriet regelmæssige oplysningskampagner for at øge anerkendelsen af Nøglehulsmærket.

Kontrolsystemer, sanktioner og rapportering er behæftet med svagheder

60 Ifølge EU-reglerne kræves det, at medlemsstaterne indfører kontrolsystemer for at sikre, at fødevaremærkningsoplysningerne er korrekte, og kontrollere, om fødevarevirksomhederne gennemfører mærkningsreglerne korrekt. Det kræves også, at medlemsstaterne både fastlægger sanktioner for overtrædelse af fødevaremærkningsreglerne og rapporterer fødevaremærkningsproblemer til Kommissionen på forskellige måder. Kommissionen bruger disse oplysninger til at overvåge anvendelsen af EU's regler for fødevaremærkning.

61 Vi så på medlemsstaternes kontrolsystemer og sanktioner samt på Kommissionens og medlemsstaternes rapportering om disse kontroller. Vi forventede:

- at der var etableret kontrolsystemer og foretoges koordinering af kontrollerne
- at EU's mærkningsregler blev kontrolleret effektivt
- at medlemsstaterne anvendte afskrækkende, effektive og forholdsmæssige sanktioner for overtrædelser af fødevaremærkningsreglerne
- at der blev rapporteret om kontroller, og at disse kontroller var nyttige.

Der er indført kontrolsystemer, men de har visse mangler

62 Vi konstaterede, at alle 27 medlemsstater har indført kontrolsystemer og udfører kontroller vedrørende fødevaremærkningsreglerne i overensstemmelse med deres årlige kontrolplaner og deres flerårige (hvert tredje til femte år) nationale kontrolplaner. Disse planer udarbejdes på grundlag af risikoanalyser, klager og *ad hoc*-kontroller af fødevarevirksomheder.

63 Fem medlemsstater (Belgien, Danmark, Letland, Malta og Slovenien) udfører stadig årlige kontroller, men de havde ikke ajourført deres kontrolplaner på tidspunktet for vores revision. Kommissionen har fulgt op på dette med de berørte medlemsstater, men problemet er endnu ikke løst.

64 Koordineringen af de forskellige kontroller i medlemsstaterne er afgørende for, at systemet kan fungere effektivt. Forordningen om offentlig kontrol kræver derfor, at hver medlemsstat udpeger et centralt organ, der har til opgave at koordinere udarbejdelsen af dens flerårige nationale kontrolplan[13]. Vi konstaterede, at kontrolsystemerne i medlemsstaterne undertiden er komplekse og ofte involverer flere myndigheder, hvilket kan føre til ineffektivitet og mangler i kontrolsystemerne (jf. ***tekstboks 3***). Pr. september 2024 havde 6 ud af 27 medlemsstater ikke udpeget et centralt organ.

[13] Artikel 109 i forordning (EU) 2017/625.

Tekstboks 3

Eksempler på kontrolsystemernes kompleksitet

Belgien har to kompetente myndigheder på føderalt plan og tre på regionalt plan. I praksis påtager en af disse sig en koordinerende rolle med henblik på at rapportere til Kommissionen, men den har ikke mandat til at kontrollere, om dataene er sammenhængende eller fuldstændige. I 2021 konkluderede Kommissionen, at koordineringen mellem de føderale og de regionale myndigheder var utilstrækkelig, og at det ikke var muligt at kontrollere, om oprindelsesmærkningsreglerne var overholdt.

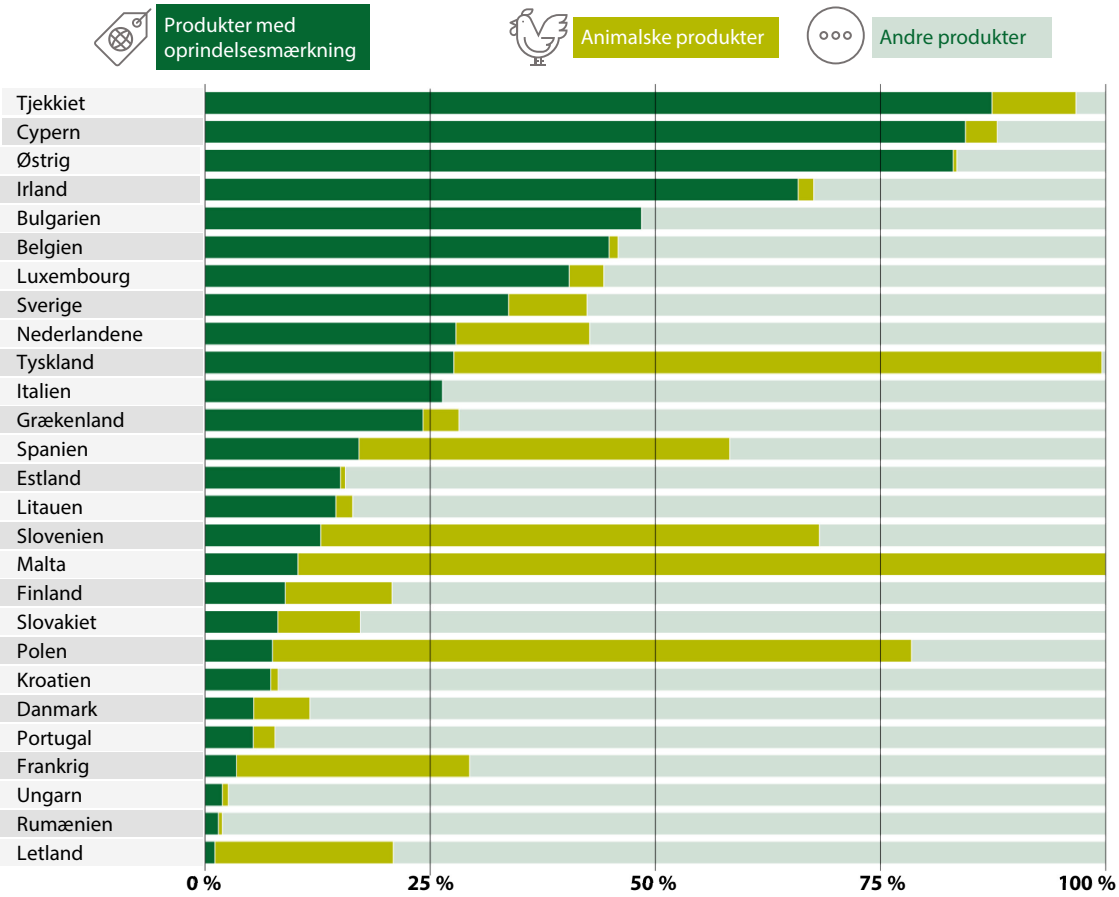
Italiens system til kontrol af overholdelsen af fødevaremærkningsreglerne omfatter to centrale kompetente myndigheder og fire politistyrker. De har hver deres egen planlægningsproces og foretager deres egne risikoanalyser. Der er behov for flere samarbejdsaftaler og koordineringstiltag i betragtning af systemets kompleksitet og det antal organer, der er involveret. Dette medfører en risiko for mangler i kontrolsystemet.

65 Kommissionen foretager revisioner af medlemsstaternes kontrolsystemer. Dens revisioner i 2017 og 2018 i syv medlemsstater (Belgien, Grækenland, Frankrig, Italien, Litauen, Portugal og Rumænien) havde allerede påpeget koordineringsproblemer i nogle lande. Ved vores revision konstaterede vi, at Italien har været langsom til at tilpasse sit kontrolsystem efter Kommissionens bemærkninger, og at der også fortsat er visse svagheder i Belgien. Kommissionen fremsatte ingen bemærkninger vedrørende Litauen.

Svag kontrol af frivillige oplysninger og onlinedetailhandel

66 Vi analyserede de 27 medlemsstaters årlige kontrolrapporter for 2022, der blev indsendt til Kommissionen. Typen af kontrol varierede betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat (jf. ***figur 14***). Nogle medlemsstater fokuserede deres mærkningskontrol på oprindelsesmærkning, mens andre prioriterede kontrol af animalske produkter eller andre produkter (herunder kontrol af ernærings- og sundhedsanprisninger).

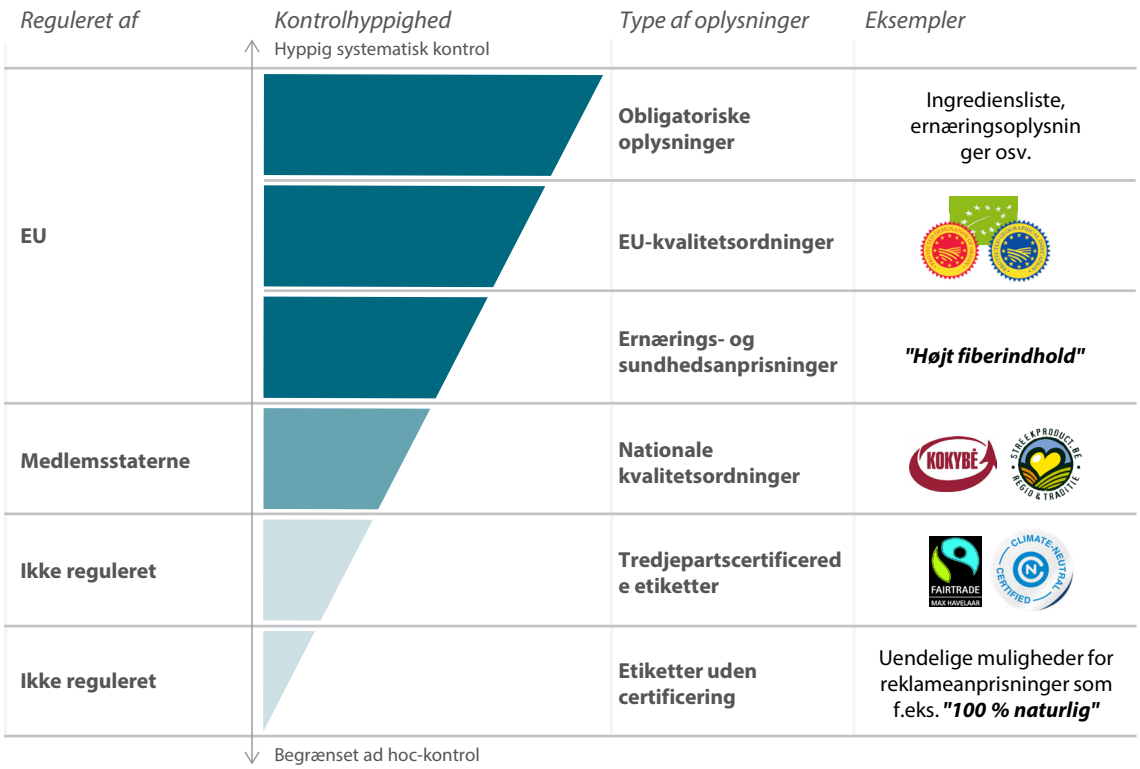
Figur 14 - Offentlig kontrol af fødevaremærkning foretaget af medlemsstaterne i 2022, efter type (i %)



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af medlemsstaternes årlige kontrolrapporter for 2022.

67 ***Figur 15*** viser de forskellige kontrolniveauer afhængigt af typen af oplysninger på etiketten. Medlemsstaternes kontroller fokuserer for det meste på obligatoriske oplysninger, f.eks. om ingredienslisten, allergener og næringsdeklarationen er korrekt vist og læsbare. Dokumentationen fra de medlemsstater, vi besøgte, viser, at kontrollen af disse obligatoriske elementer fungerer godt.

Figur 15 - Forskellige niveauer af medlemsstaternes kontrol af fødevaremærkningsoplysninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionssamtaler og research.

68 På den anden side er der kun få eller ingen kontroller af de frivillige oplysninger, selv om der er en generel forpligtelse til at kontrollere, at frivillige oplysninger er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

69 Hvad angår frivillige oplysninger fokuserer medlemsstaternes kontrolmyndigheder deres kontrol på EU-regulerede kvalitetsordninger - mærkning af økologiske produkter og produkter med geografiske betegnelser - eftersom dette kræves i henhold til forordningen om offentlig kontrol. Hvad angår ernærings- og sundhedsanprisninger konstaterede vi, at selv om de reguleres på EU-plan, var kontrollen af dem på medlemsstatsniveau svag (jf. ***tekstboks 4***). Myndighederne kontrollerer også nationale kvalitetsordninger såsom Streekproduct (Belgien), Kokybė (Litauen) og SQNPI - den nationale ordning for integreret produktionskvalitet (Italien).

Tekstboks 4

Eksempel på svag kontrol af ernærings- og sundhedsanprisninger

Kommissionen påpegede svagheder under sin revision af ernærings- og sundhedsanprisninger i **Italien** i 2018. Under vores revision så vi, at de operationelle tjeklister stadig ikke indeholder disse anprisninger udtrykkeligt.

Under sin revision i **Belgien** i 2018 påpegede Kommissionen, at myndighederne ikke fuldt ud dækker reglerne om ernærings- og sundhedsanprisninger. Under vores revision bemærkede vi, at den generelle tjekliste for detailsektoren ikke omfatter specifik kontrol af anprisninger, og at næringsværdien kun kontrolleres for kosttilskud i et begrænset antal tilfælde.

70 Fødevarevirksomhederne anvender et stigende antal frivillige etiketter og anprisninger (jf. punkt ***51***) - somme tider relateret til bæredygtighedsspørgsmål (jf. punkt ***49-51***) - til at reklamere for deres produkter ved hjælp af attraktive budskaber (f.eks. billeder af græssende køer, illustrationer af frugt og anprisninger såsom "naturlig", "ingen tilsætningsstoffer" eller "GMO-fri"). For nogle frivillige etiketter findes der certificeringsordninger med privat tredjepartsverifikation, mens der for andre ikke foretages certificering. Fødevarevirksomhederne har ingen specifikke regler for anvendelsen af sådanne frivillige etiketter med attraktive budskaber - i modsætning til andre typer frivillige etiketter (f.eks. ernærings- og sundhedsanprisninger). Medlemsstaternes kontrolmyndigheder foretager kun minimal kontrol af sådanne etiketter eller anprisninger - f.eks. kun hvis der opstår mistanke om forseelser eller fremsættes klager. Pålideligheden af de frivillige etiketter overvåges således ikke tilfredsstillende.

71 Siden covid-19-pandemien har alle de medlemsstater, vi besøgte, observeret en stigning i salget af fødevarer via e-handel samt et stigende antal klager over onlinebutikker. Alle tre lande foretager kontroller af onlinesalg. De kontrollerer, om de oplysninger, der gives til forbrugerne på websteder (herunder præsentation og reklame), er korrekte og i overensstemmelse med reglerne. De litauiske myndigheder rapporterede om en høj samlet overtrædelsesprocent (61,6 % i 2022) inden for e-handel (som også omfatter fødevarer). Overtrædelsesprocenten i onlinedetailhandelen er højere end i konventionel detailhandel, så forbrugerne finder flere produkter, der ikke overholder EU's regler for fødevaremærkning i onlinebutikker. Oplysningerne om sådanne produkter kan være vildledende, og de kan endda være farlige at indtage.

72 Medlemsstaternes myndigheder står over for en række problemer, når de kontrollerer onlinesalg af fødevarer.

- De kan kun pålægge de fødevarevirksomheder, der er registreret i deres land, sanktioner. For websteder, der er registreret i andre EU-medlemsstater, kan de indberette problemet ved hjælp af iRASFF, Kommissionens onlineapplikation (jf. punkt ***09***).

- Hvad angår websteder uden for EU, er det næsten umuligt for myndighederne at kontrollere onlinedetailhandelen. De kan kontakte den erhvervsdrivende direkte eller anmode om opfølgende foranstaltninger via ambassaden i det tredjeland, hvor den erhvervsdrivende er etableret. Dette er ikke altid hurtigt eller effektivt. Italien har en mere omfattende tilgang til kontrol af e-handel end de andre medlemsstater, vi dækkede, hvilket vi anser for at være god praksis (jf. ***figur 16***).

- Kosttilskud sælges ofte via e-handelsplatforme, og somme tider via sociale medier. Denne salgsform er ikke nem at kontrollere, da den ofte finder sted gennem et netværk af små uafhængige sælgere.

- Onlinebutikker kan lukkes (og genåbnes under et andet navn) meget hurtigt, f.eks. så snart inspektører fra medlemsstatens myndigheder identificerer sig under en kontrol (i så fald går inspektørerne glip af muligheden for at følge op på manglende overholdelse).

Figur 16 - Den italienske tilgang til kontrol af e-handel

Kilde: Revisionsretten.

Bøderne har ikke altid en afskrækkende virkning, er ikke altid effektive eller står ikke altid i et rimeligt forhold til overtrædelsen

73 De tre medlemsstater, vi besøgte, anvender en række sanktioner for overtrædelser af fødevaremærkningsreglerne:

- advarsler (der gør det muligt for den ansvarlige fødevarevirksomhed at rette op på situationen)
- bøder (administrative eller strafferetlige)
- tilbagetrækning eller tilbagekaldelse af produkter
- beslaglæggelse af produkter
- lukning af virksomheder eller inddragelse af licenser.

74 Vores analyse fokuserede på bøder, da de er den mest almindelige type sanktion. Alle tre medlemsstater pålægger bøder på baggrund af en række kriterier såsom overtrædelsens art, virksomhedstype, eller om der er tale om gentagen overtrædelse. På grundlag af interviewene med myndighederne i disse medlemsstater og vores analyse af dokumentationen konstaterede vi, at bødernes størrelse varierer betydeligt og somme tider er lav (og dermed ikke afskrækkende) eller ikke stemmer overens med overtrædelsens alvor (og dermed ikke står i et rimeligt forhold til overtrædelsen), som beskrevet nedenfor:

- Bøder i forbindelse med fødevaremærkning varierer i Litauen fra 16 euro til 600 euro, hvilket er lavt. I sjældne tilfælde af vildledende reklame kan der pålægges højere bøder (op til 6 % af fødevarevirksomhedernes årlige indtægter i det foregående regnskabsår, dog højst 200 000 euro for gentagne overtrædelser).

- I Belgien lå den gennemsnitlige bøde i distributionssektoren mellem 2020 og 2023 på 651 euro, mens den i forarbejdningsindustrien lå på 1 197 euro. Overtrædelser kan straffes med en bøde på op til 80 000 euro (eller op til 4 % af årsomsætningen, hvis denne er højere, hvilket dog endnu ikke er sket).

- I Italien anvendes den højeste bøde (op til 40 000 euro) for fødevarevirksomheder, der sælger produkter efter deres udløbsdato. Mellem 2020 og 2022 lå den gennemsnitlige bøde, der blev pålagt af en af de kompetente myndigheder, på 1 717 euro. Politiet kan også pålægge bøder, men de tager ikke altid hensyn til virksomhedstypen eller overtrædelsens alvor, hvilket betyder, at bøden ikke står i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

75 De italienske og belgiske myndigheder fortalte os, at de havde svært ved at håndhæve bøder, hvilket påvirker deres effektivitet. De bemærkede også, at når en lovovertræder ikke betaler bøden, og sagen indbringes for retten, beslutter anklagemyndigheden ofte at henlægge sagen uden yderligere handling. Siden januar 2024 har Belgien anvendt en ny procedure, der gør det muligt at inddrive den ubetalte bøde ved hjælp af en foged. Det står endnu ikke klart, hvor effektivt dette system er.

Ordningerne for medlemsstaternes rapportering om deres offentlige kontrol er besværlige, og deres merværdi er ikke tydelig

76 Medlemsstaterne skal hvert år aflægge rapport til Kommissionen om deres offentlige kontroller, herunder af fødevaremærkning. Dette giver Kommissionen mulighed for at få et systematisk overblik over spørgsmål vedrørende fødevaremærkning. Kommissionen skal til gengæld udarbejde en årlig sammenfattende rapport for EU-27.

77 Kommissionen ajourførte rapporteringsordningerne i 2020. Ifølge de nationale myndigheder, vi interviewede i de tre medlemsstater, vi besøgte, er Kommissionens ajourførte rapporteringsskabelon vanskelig at anvende. Dette skyldes, at rapporteringen fokuserer på fødevaresikkerhed, mens kontrollen er rettet mod andre spørgsmål (f.eks. fødevarekvalitet), eller at den nationale rapportering er struktureret omkring fødevarevirksomheder (ikke efter produktgrupper som i skabelonen).

78 Vi gennemgik oplysningerne om fødevaremærkning i de 27 medlemsstaters årlige kontrolrapporter. Vi konstaterede, at mange ikke var i stand til at udfylde skabelonen fuldstændigt og foretrak at give yderligere oplysninger i bilagene til deres rapporter. Dette komplicerer Kommissionens behandling og analyse af oplysningerne.

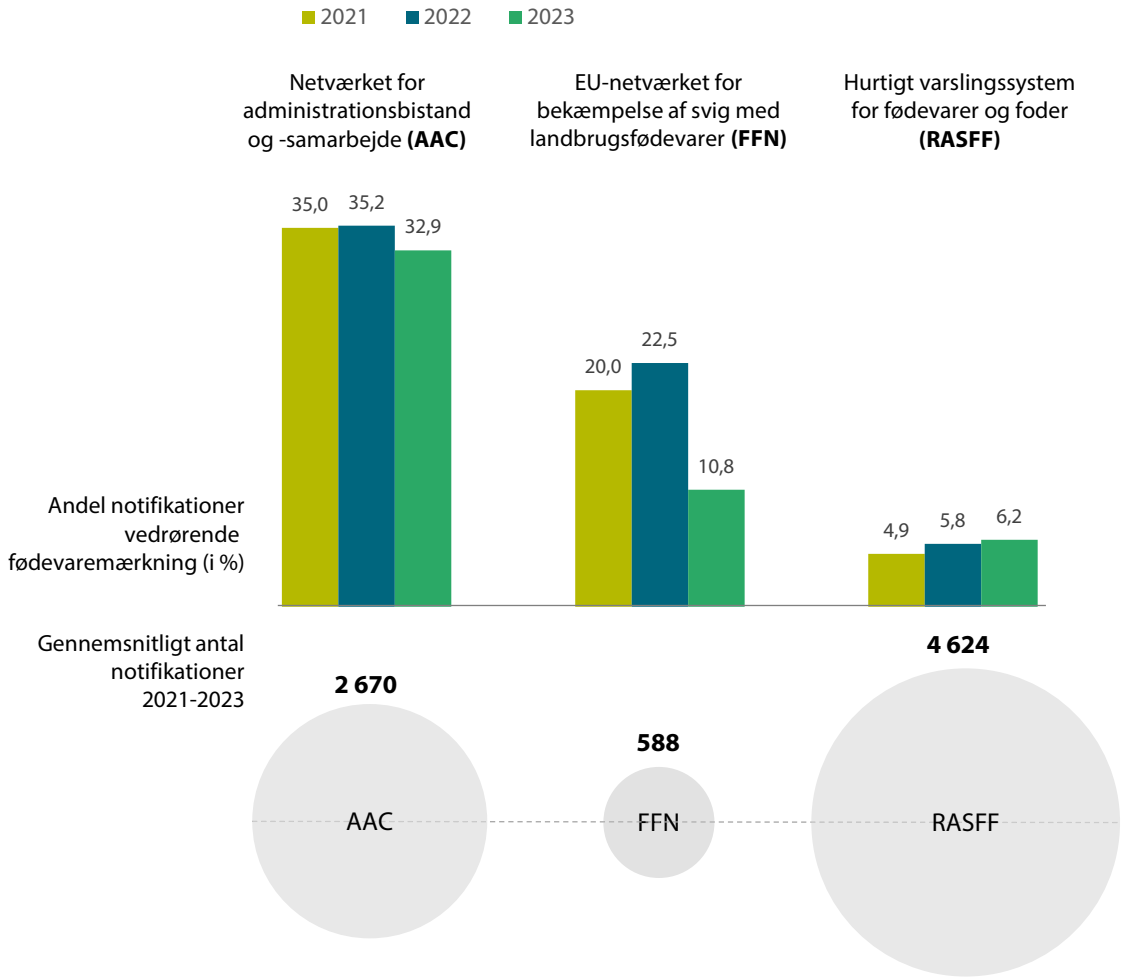
79 Kommissionen anerkender, at der på grund af manglende sammenhæng i de data, som medlemsstaterne indsender, er mangler i den sammenfattende rapport, der informerer offentligheden om den offentlige kontrol vedrørende fødevaremærkning.

80 Ud over den årlige rapportering om offentlig kontrol giver varslings- og samarbejdsnetværket medlemsstaternes myndigheder mulighed for hurtigt at udveksle oplysninger og samarbejde om offentlig kontrol i fødevarekæden. Netværket har tre komponenter:

- det hurtige varslingssystem for fødevarer og foder, til tilfælde af manglende overholdelse, der indebærer potentielle sundhedsrisici
- netværket for administrationsbistand og -samarbejde, til tilfælde af manglende overholdelse uden sundhedsrisici
- EU-netværket for bekæmpelse af svig med landbrugsfødevarer, til tilfælde af mistanke om svig.

81 Medlemsstaterne udveksler oplysninger ved at sende notifikationer via iRASFF. Vi analyserede alle de relevante notifikationer, som de 27 medlemsstater havde indberettet i iRASFF mellem 2021 og 2023 (jf. ***figur 17***).

Figur 17 - Andel og antal notifikationer vedrørende fødevaremærkning i databasens tre komponenter (2021-2023)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af rapporter fra varslings- og samarbejdsnetværket og iRASFF-data.

82 Antallet af notifikationer varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Tyskland var f.eks. mest aktivt med 419 notifikationer via netværket for administrationsbistand og -samarbejde, mens fem medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Kroatien, Portugal og Slovenien) ikke sendte nogen notifikationer. Forskellen i antallet af notifikationer kan til dels forklares med, at medlemsstaterne anvender iRASFF-notifikationer på forskellige måder og har forskellige opfattelser af, hvad der udgør manglende overholdelse. Ifølge Kommissionens rapporter er anprisninger og mangelfuld mærkning nogle af de største tilbagevendende problemer, som medlemsstaterne indrapporterer via varslings- og samarbejdsnetværket.

83 Nogle medlemsstater bemærkede, at integrationen af de tre komponenter i iRASFF i et enkelt system er kompliceret ud fra et organisatorisk synspunkt på grund af kompetence- og ansvarsfordelingen. Kommissionens Interne Revisionstjeneste bemærkede i 2022, at IT-systemets nuværende struktur ikke er effektiv, da man skal igennem adskillige manuelle trin for at håndtere notifikationer, og at der er problemer med hensyn til sagernes sporbarhed og datakvaliteten.

84 Kommissionen gør en del af de oplysninger, som medlemsstaterne har indsendt, tilgængelige for offentligheden via RASFF Window-portalen, der som regel ikke omfatter oplysninger, der gør det muligt at identificere et produkt (f.eks. navn på produkter eller virksomheder). I tilfælde af tilbagekaldelse af et produkt vil en forbruger f.eks. ikke være i stand til at finde produktnavnet på portalen. I stedet vil disse oplysninger eventuelt være tilgængelige i butikkerne selv (f.eks. i form af en tilbagekaldelsesmeddelelse på hylderne) eller via medlemsstaternes myndigheders informationskanaler.

Konklusioner og anbefalinger

85 Samlet set konkluderer vi, at fødevaremærkningen i EU kan hjælpe forbrugerne til at træffe mere informerede beslutninger, når de køber fødevarer, men at der er betydelige mangler i EU's retlige ramme samt svagheder i forbindelse med overvågning, rapportering, kontrolsystemer og sanktioner. Dette fører til, at forbrugerne udsættes for etiketter, der kan være forvirrende, vildledende eller uforståelige for dem.

86 Vi konstaterede, at EU's retlige ramme udgør et grundlag for at give væsentlige oplysninger på fødevareetiketter takket være definitionen af visse nøglebegreber og kravet om at gøre visse oplysninger på etiketter obligatoriske (punkt ***16***-***19***). 7 af de 11 planlagte ajourføringer af den retlige ramme, som blev fastsat i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne (mærkningsforordningen) og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger, er imidlertid ikke afsluttet. Pr. september 2024 havde Kommissionen kun afsluttet arbejdet med 4 ud af de 11 emner. Desuden er arbejdet med oprindelsesmærkning og alkoholholdige drikkevarer endnu ikke afsluttet (punkt ***20***-***24***). Der er derfor betydelige mangler i rammen, herunder en manglende liste over EU-godkendte sundhedsanprisninger af planteprodukter og manglende EU-regler for vegetariske og veganske etiketter. Medlemsstaterne har gennemført forskellige initiativer for at kompensere for nogle af de manglende elementer i EU-rammen. Vi mener, at alt dette begrænser forbrugernes mulighed for at træffe informerede valg og skaber ulighed i forbrugernes adgang til visse fødevarerelaterede informationer på tværs af EU (punkt ***25***-***45***).

Anbefaling 1 - Afhjælpe manglerne i EU's retlige ramme for fødevaremærkning

Kommissionen bør:

a) hurtigst muligt behandle de udestående tiltag, der er fastsat i mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger, navnlig når det gælder emner, hvor det forventede resultat er vedtagelsen af en retsakt (dvs. anprisninger af planteprodukter og forebyggende allergenmærkning)

b) arbejde videre med at løse de udestående spørgsmål vedrørende oprindelsesmærkning og alkoholholdige drikkevarer.

Måldato for gennemførelse: 2027

87 At fødevarevirksomheder konstant udvikler nye mærkningspraksis (etiketter, anprisninger, billeder, reklameslogans osv.), øger kompleksiteten for forbrugerne. Medlemsstaternes myndigheder fremhævede potentielt forvirrende eller vildledende praksis. EU's regler og retningslinjer giver ikke et tilstrækkeligt klart grundlag til at forhindre dem. Fødevarevirksomhederne anvender også en lang række udokumenterede miljøanprisninger af produkter, hvilket udsætter forbrugerne for grønvaskning. De seneste og kommende direktiver om styrkelse af forbrugernes rolle og om grønne anprisninger forventes at løse dette problem. Forbrugerne udsættes også for et stigende antal etiketter, som hverken Kommissionen eller de udvalgte medlemsstater har et overblik over (punkt ***46***-***51***).

Anbefaling 2 - Intensivere indsatsen for at analysere mærkningspraksis

Kommissionen bør:

a) proaktivt og regelmæssigt analysere de mærkningspraksis, som forbrugerne udsættes for

b) sammen med medlemsstaterne forbedre vejledningen til fødevarevirksomheder.

Måldato for gennemførelse: 2027

88 Kommissionen og medlemsstaterne overvågede ikke systematisk forbrugernes behov eller deres forståelse af etiketter. Det er derfor ikke muligt at afgøre, om forbrugerne informeres tilstrækkeligt, og om deres forventninger imødekommes (punkt ***52***-***54***).

89 Forbrugerne forstår ikke altid etiketter og synes somme tider, at EU's fødevaremærkningsordning er kompliceret. Selv obligatoriske oplysninger såsom datomærkning er ikke altid lette at forstå. Vi konstaterede, at medlemsstaternes oplysningskampagner over for forbrugerne er sporadiske (punkt ***55***-***59***).

Anbefaling 3 - Overvåge forbrugernes forventninger og træffe foranstaltninger, der forbedrer deres forståelse af fødevaremærkningen

Kommissionen bør:

a) sammen med medlemsstaterne systematisk overvåge forbrugernes behov og deres forståelse af fødevareetiketter

b) støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre forbrugernes forståelse af fødevaremærkning, f.eks. gennem oplysningskampagner eller ved hjælp af en vejledning til forbrugerne om fødevaremærkning.

Måldato for gennemførelse: 2027

90 Vi konstaterede, at alle 27 medlemsstater har indført kontrolsystemer og udfører kontroller vedrørende fødevaremærkningsreglerne i henhold til deres årlige kontrolplaner og deres flerårige nationale kontrolplaner. Sidstnævnte er ikke altid ajourførte, og vi konstaterede, at der i de tre medlemsstater, vi dækkede, er mulighed for yderligere at forbedre koordineringen af kontrollerne (punkt ***62***-***65***).

91 Kontrollen fungerer godt med hensyn til fødevaremærkningens obligatoriske elementer, men den er meget begrænset - og undertiden ikkeeksisterende - med hensyn til de frivillige oplysninger. Desuden er der ingen realistisk måde, hvorpå forbrugerne kan skelne mellem grundigt kontrollerede obligatoriske oplysninger og frivillige oplysninger, der omfatter forskellige grader af pålidelighed (punkt ***66***-***70***).

92 Der er kun begrænset kontrol af onlinedetailhandelen, selv om salget her er stigende. Det er vanskeligt at foretage en sådan kontrol, når salget foregår via websteder, der er registreret i EU, og næsten umuligt, når de involverer lande uden for EU. Italien, der er en af vores udvalgte medlemsstater, har en mere omfattende tilgang til kontrol af e-handel end de andre medlemsstater, vi dækkede, hvilket vi anser for at være god praksis (punkt ***71***-***72***).

93 Alle tre udvalgte medlemsstater anvendte sanktioner for overtrædelse af fødevaremærkningsreglerne og pålagde bøder af forskellig størrelse. Vi konstaterede, at disse bøder ikke altid var afskrækkende, effektive eller forholdsmæssige (punkt ***73***-***75***).

Anbefaling 4 - Styrke medlemsstaternes kontrol af frivillige etiketter og onlinedetailhandel

Kommissionen bør tilskynde medlemsstaterne til at styrke deres kontrol af frivillige etiketter og onlinedetailhandel ved at give vejledning og eksempler på god praksis.

Måldato for gennemførelse: 2027

94 Samlet set er rapporteringsordningerne besværlige og deres merværdi ikke tydelig. Medlemsstaterne rapporterer årligt til Kommissionen om deres offentlige kontrol. Nogle medlemsstaters myndigheder var ikke i stand til at udfylde Kommissionens rapporteringsskabelon fuldt ud. Kommissionen anerkendte, at der på grund af manglende sammenhæng i medlemsstaternes data vedrørende deres kontrol af fødevaremærkningen er mangler i dens sammenfattende rapport (punkt ***76***-***79***).

95 Medlemsstaterne udveksler oplysninger om fødevaremærkning ved at sende notifikationer via onlineapplikationen for det hurtige varslingssystem for fødevarer og foder. Kommissionen erkender, at der er problemer med datakvaliteten. En del af denne applikation er tilgængelig for offentligheden, men indeholder som regel ikke oplysninger, der gør det muligt at identificere et produkt (f.eks. navn på produkter eller virksomheder). Dette gør det vanskeligt for forbrugerne at bruge portalen til at opdage problemer vedrørende fødevaresikkerhed og ændre deres indkøbsvaner i overensstemmelse hermed (punkt ***80***-***84***).

Anbefaling 5 - Forbedre rapporteringen om fødevaremærkning

Kommissionen bør:

a) forbedre sammenhængen i de data, som medlemsstaterne indberetter vedrørende deres kontrol af fødevaremærkningen, herunder ved at strømline medlemsstaternes rapporteringsordninger

b) i forbindelse med ajourføringen af onlineapplikationen for det hurtige varslingssystem for fødevarer og foder forbedre datakvaliteten og øge udvekslingen af oplysninger om fødevaremærkningsspørgsmål med offentligheden.

Måldato for gennemførelse: 2027

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. september 2024.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Emner til forbedring nævnt i mærkningsforordningen og forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger

Emne	Bestemmelse	Måldato	Forventet output	Status
Ernæringsprofiler	Artikel 4, stk. 1 - forordningen om anprisninger	19. januar 2009	Ernæringsprofiler og betingelserne for anvendelse af ernærings- eller sundhedsanprisninger af fødevarer for så vidt angår deres ernæringsprofiler	Under behandling
Sundhedsanprisninger	Artikel 13, stk. 3 - forordningen om anprisninger	31. januar 2010	Liste over tilladte anprisninger og alle de nødvendige betingelser for deres anvendelse	Delvis udarbejdet - afventer anprisninger af planteprodukter
Læsbarhed	Artikel 13, stk.4 - mærkningsforordningen	-	Delegerede retsakter	Intet tiltag
Obligatorisk næringsdeklaration og ingrediensliste for alkoholholdige drikkevarer	Artikel 16 - mærkningsforordningen	13. december 2014	Rapport Lovgivningsforslag (hvis relevant)	Rapport udarbejdet Forslag vedrørende vin udarbejdet

Emne	Bestemmelse	Måldato	Forventet output	Status
Obligatorisk oprindelsesmærkning i) for svine-, fåre- og gedekød samt fjerkræ og ii) i tilfælde, hvor fødevarernes oprindelse er angivet, men ikke er den samme som den primære ingrediens' oprindelse	Artikel 26, stk. 2, litra b), og artikel 26, stk. 3 - mærkningsforordningen	13. december 2013	Gennemførelsesretsakter	Afsluttet
Obligatorisk oprindelsesmærkning for kød (ud over okse-, svine-, fåre- og gedekød samt fjerkræ); mælk og mælk, der anvendes som ingrediens i mejeriprodukter; uforarbejdede fødevarer; fødevarer bestående af én enkelt ingrediens; og ingredienser, der udgør > 50 % af en fødevare	Artikel 26, stk. 5 - mærkningsforordningen	13. december 2014	Rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet Forslag til ændring af de relevante EU-bestemmelser (potentielt)	Afsluttet Ikke relevant
	Artikel 26, stk. 6 - mærkningsforordningen	13. december 2013	Rapport til Europa-Parlamentet og Rådet	Afsluttet

Emne	Bestemmelse	Måldato	Forventet output	Status
Obligatorisk angivelse af oprindelse for kød anvendt som ingrediens			Forslag til ændring af de relevante EU-bestemmelser (potentielt)	Ikke relevant
Forekomst af transfedtsyrer i fødevarer og i den samlede kost for EU's befolkning	Artikel 30, stk. 7 - mærkningsforordningen	13. december 2014	Rapport Lovgivningsforslag (hvis relevant)	Afsluttet
Yderligere måder at præsentere energiværdien og mængden af næringsstoffer på	Artikel 35, stk. 5 - mærkningsforordningen	13. december 2017	Rapport til Europa-Parlamentet og Rådet Forslag til ændring af de relevante EU-bestemmelser (potentielt)	Afsluttet Under behandling
Spor af stoffer, der forårsager allergier eller intolerans	Artikel 36, stk. 3 - mærkningsforordningen	-	Gennemførelsesretsakter	Under behandling
En fødevares egnethed til vegetarer eller veganere	Artikel 36, stk. 3, litra b) - mærkningsforordningen	-	Gennemførelsesretsakter	Intet tiltag
Anbefalede referenceindtag for specifikke befolkningsgrupper	Artikel 36, stk. 3, litra c) - mærkningsforordningen	-	Gennemførelsesretsakter	Intet tiltag
Ingen eller lav forekomst af gluten	Artikel 36, stk. 3, litra d) - mærkningsforordningen	-	Gennemførelsesretsakter	Afsluttet

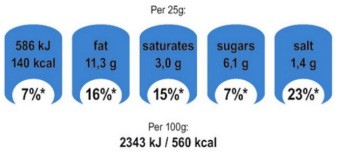
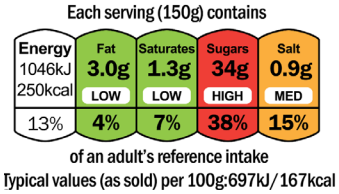
Bilag II - Eksempler på mærkningspraksis, der kan vildlede forbrugerne

Mærkningstype	Eksempler	Beskrivelse
Vedrørende fravær af visse elementer	Ingen tilsætningsstoffer Ingen konserveringsmidler Antibiotikafri	"Ren" mærkning hænger sammen med fraværet af visse elementer (f.eks. "antibiotikafri"). Fødevarevirksomheder kan benytte sig af dette som et markedsføringsværktøj, fordi nogle forbrugere søger efter naturlige, mindre forarbejdede fødevarer, der ikke indeholder syntetiske tilsætningsstoffer og derfor betragtes som et sundere alternativ. EU-reglerne fastsætter ikke særlige betingelser for anvendelsen af anprisninger såsom "Ingen tilsætningsstoffer" eller "Ingen konserveringsmidler", men disse oplysninger bør være i overensstemmelse med de generelle krav i mærkningsforordningen (om ikke at vildlede eller forvirre forbrugerne).
Vedrørende ikkecertificerede kvaliteter	Frisk Naturlig Fuldkorn	Anprisningen "naturlig" anvendes ofte af fødevarevirksomheder som markedsføringsværktøj, da den fremhæver et positivt aspekt. Denne anprisning har imidlertid ingen officiel definition, undtagen i forbindelse med forordningen om aromaer (f.eks. "naturlig vaniljearoma") og anprisningsforordningen (f.eks. "naturligt højt fiberindhold"). Nogle fødevarevirksomheder har tendens til at få deres produkter til at fremstå sundere, end de i virkeligheden er, hvilket er vildledende. Ud over et krav om mængdeangivelse er der f.eks. ingen regler om det minimumsniveau for fuldkorn, som en fødevare skal indeholde for at kunne anvende termen "højt indhold af fuldkorn".

Mærkningstype	Eksempler	Beskrivelse
Udeladelse af oplysninger	Alkoholfri Udeladelse af ordet "optøet"	Der er ingen harmoniseret tilgang til at informere EU's forbrugere om, at produkter indeholder alkohol, i stedet kan nationale regler finde anvendelse. EU-retten definerer ikke alkoholfrie drikkevarer. På grundlag af toldreglerne kan øl med et alkoholindhold på < 0,5 % i Belgien sælges som alkoholfri øl (mens dette er 0,1 % i Nederlandene og 1,2 % i Frankrig og Italien). Dette kan forvirre forbrugere, der ikke ønsker at indtage alkohol af sundhedsmæssige eller religiøse årsager. EU-reglerne fastsætter, at fødevarer, der har været nedfrosset, og som sælges optøede, skal have anført "optøet" på emballagen, undtagen når optøning ikke udgør nogen risiko (f.eks. ved produkter som smør). Medlemsstaternes myndigheder anførte, at det ikke altid er klart, hvornår denne undtagelse kan anvendes, selv om der findes EU-regler.
Relateret til produktnavnet	Anvendelse af "kødfuld" til beskrivelse af kødprodukter	De litauiske myndigheder bemærkede, at den måde, hvorpå produkter beskrives, somme tider kan være vildledende. F.eks. hvis "kødfuld" anvendes til at antyde, at et kødprodukt som f.eks. en pølse har særlige egenskaber, selv om ordet blot beskriver en iboende egenskab ved produktet. Denne praksis er forbudt i henhold til mærkningsforordningen.

Kilde: Revisionsrettens analyse.

Bilag III - Typer af ernæringsmærkeordninger på forsiden af emballagen i EU og Det Forenede Kongerige

Klassifikationer, der nævnes i litteraturen		Eksempler		Udvikler	Medlemsstat
Ernæringsrelaterede etiketter	Numerisk Ikke retningsgivende Reduktiv (ikkefortolkende)	Anbefalet referenceindtag		Privat	I hele EU
		NutrInformbatteriet		Offentlig	Italien
	Farvekodet Delvist retningsgivende Evaluerende (fortolkende)	På forsiden af emballagen i Det Forenede Kongerige		Offentlig	Det Forenede Kongerige

Klassifikationer, der nævnes i litteraturen			Eksempler		Udvikler	Medlemsstat
Summariske etiketter	Positive logoer (blåstempling)	Retningsgivende Evaluerende (fortolkende)	Nøglehulsmærket		Offentlig	Danmark, Litauen og Sverige
			Hjerte-/sundhedslogoer	PAREMPI VALINTA · BÄTTRE VAL · ŽIVJETI ZDRAVO	NGO Offentlig	Finland, Slovenien Kroatien
	Graduerede indikatorer		Nutri-Score	NUTRI-SCORE A B C D E	Offentlig	Belgien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene

Kilde: Revisionsretten på grundlag af rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af supplerende udtryks- og præsentationsformer for næringsdeklarationen (COM(2020) 207 final).

Forkortelser

RASFF: Hurtigt varslingssystem for fødevarer og foder

WHO: Verdenssundhedsorganisationen

Kommissionens svar

https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-23

Tidslinje

https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-23

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Keit Pentus-Rosimannus, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Annikky Lamp, attaché Daria Bochnar, ledende administrator Florence Fornaroli, opgaveansvarlig Aris Konstantinidis, revisorerne Marie Elgersma, Jolita Korzuniene og Els Brems og praktikant Evelyn Hoffmann. Zoe Amador, Paola Magnanelli og Viktorija Šablevičiūtė ydede sproglig støtte. Marika Meisenzahl grafisk støtte og Judita Frangež sekretariatsstøtte.

Fra venstre til højre: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar og Jolita Korzuniene.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2024

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019 om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af elementer, der ikke ejes af EU, kan det være nødvendigt at søge om tilladelse direkte hos de respektive rettighedshavere. EU ejer ikke ophavsretten og/eller varemærket i forbindelse med følgende elementer:

Ressourcer fra forskellige indehavere af ophavsrettigheder er blevet brugt til at designe de visuelle elementer, der er indeholdt i følgende figurer og bokse:
Figur 3: © stock.adobe.com/ wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee.
Figur 7, 14 og 16: Flaticon.com © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.
Figur 8: © stock.adobe.com/ Pilawan.
Figur 10: (eksempel på småkageindpakning) © stock.adobe.com/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (chocoladebar) © stock.adobe.com/ castecodesign, Anastasi17.
Tekstboks 3: © stock.adobe.com/ VectorBum.

Logoer/varemærker fra forskellige rettighedshavere er blevet anvendt i de forskellige dele af rapporten:
NutriScore (figur 3, 11 og 12 og bilag III).
Sund levevis, Hjertesymbolet og "Protective Food"-symbolet (figur 11 og bilag III).
Nøglehulsmærket og NutrInformbatteriet (figur 11 og 12 og bilag III).
EU's økomærke, logoer for geografiske betegnelser, Kokybė, Streekproduct, Fairtradesymbolet og Climate neutral certification (figur 15).
Anbefalede referenceindtag og forsiden af emballagen i Det Forenede Kongerige (bilag III).

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-3070-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/1213031	QJ-01-24-005-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3069-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/9102814	QJ-01-24-005-DA-N

Etiketter giver forbrugerne oplysninger om indholdet i deres fødevarer og hjælper dem til at træffe informerede købsbeslutninger. Vi konstaterede, at fødevaremærkningen i EU kan hjælpe forbrugerne til at træffe mere informerede beslutninger, når de køber fødevarer, men at der er betydelige mangler i EU's retlige ramme samt svagheder i forbindelse med overvågning, rapportering, kontrolsystemer og sanktioner. Dette fører til, at forbrugerne udsættes for etiketter, der kan være forvirrende, vildledende eller uforståelige for dem. Vi fremsætter en række anbefalinger, som bl.a. sigter mod at afhjælpe manglerne i EU's retlige ramme for fødevaremærkning, intensivere indsatsen for at analysere mærkningspraksis og træffe foranstaltninger, der forbedrer forbrugernes forståelse af fødevaremærkningen.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF .

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors