SL 2024

23

Posebno poročilo

Označevanje živil v EU

V labirintu oznak se potrošnik zlahka zgubi



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VII
Uvod	01–09
Kaj je označevanje živil?	01–03
Pravila o označevanju živil	04–06
Vrste informacij na oznakah	07–08
Vloge in pristojnosti	09
Obseg revizije in revizijski pristop	10–14
Opažanja	15–84
Pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije, vendar ima znatne vrzeli	15–45
Pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije	16–19
Zamude pri posodobitvah pravnega okvira omejujejo zmožnost potrošnikov za sprejemanje informiranih odločitev	20–45
Informacije na oznakah so lahko nejasne ali zavajajoče, to, kako potrošniki razumejo oznake, pa se ne spremlja sistematično	46–59
Prakse označevanja, ki se nenehno spreminjajo, povečujejo zapletenost in lahko potrošnike zmedejo ali zavajajo	47–51
Potrebe potrošnikov in njihovo razumevanje oznak se ne spremljajo sistematično	52–54
Potrošniki ne razumejo vedno oznak, kampanje ozaveščanja pa niso prioriteta	55–59
Na nadzorne sisteme, sankcije in poročanje vplivajo slabosti	60–84
Sistemi nadzora so vzpostavljeni, vendar obstajajo pomanjkljivosti	62–65
Nezadostno preverjanje prostovoljnih informacij in spletne maloprodaje	66–72
Denarne kazni niso vedno odvračilne, učinkovite ali sorazmerne	73–75
Ureditve glede poročanja o uradnem nadzoru, ki veljajo za države članice, so zapletene, njihova dodana vrednost pa ni jasna	76–84

Zaključki in priporočila **85–95**

Priloge

Priloga I – Teme, ki jih je treba izboljšati, navedene v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbi o trditvah

Priloga II – Primeri praks označevanja, ki bi lahko bile zavajajoče za potrošnike

Priloga III – Vrste shem označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže v EU in Združenem kraljestvu

Kratici

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Oznake zagotavljajo potrošnikom informacije o vsebini živil in so jim v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev o nakupu. Evropska unija je uvedla pravila o označevanju, da bi državljanom zagotovila informacije o vsebini in značilnostih živilskih proizvodov.

II Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi vse večjega zanimanja potrošnikov, institucij EU in drugih deležnikov za informacije o živilih. Ocenilo je, ali je označevanje živil v EU potrošnikom v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev pri nakupu živil. Preverilo je pravni okvir EU in spremljanje tega, kako potrošniki razumejo oznake. Preučilo je tudi sisteme nadzora držav članic, vključno s tem, kako te preverjajo, ali živilska podjetja spoštujejo pravila označevanja, ter kako Komisija in države članice poročajo o teh pregledih.

III Sodišče na splošno ugotavlja, da je označevanje živil v EU potrošnikom lahko v pomoč pri sprejemanju bolj informiranih odločitev pri nakupu živil, vendar obstajajo znatne vrzeli v pravnem okviru EU ter slabosti v sistemih spremljanja, poročanja in nadzora ter v sankcijah. Zaradi tega se morajo potrošniki opirati na oznake, ki so lahko nejasne ali zavajajoče ter včasih nerazumljive.

IV Sodišče je ugotovilo, da pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije, vendar sedem od 11 načrtovanih posodobitev še ni zaključenih. Države članice so izvedle različne pobude, s katerimi so želele nadomestiti nekatere manjkajoče elemente okvira EU. Zaradi tega je zmožnost potrošnikov, da sprejemajo informirane odločitve, omejena, njihov dostop do nekaterih informacij, povezanih z živili, pa ni enak po vsej EU.

V Sodišče je ugotovilo tudi, da nove prakse označevanja, ki jih uporabljajo živilska podjetja, povečujejo zapletenost in lahko potrošnike zmedejo ali zavajajo. Komisija in države članice ne spremljajo sistematično potreb potrošnikov in njihovega razumevanja oznak, čeprav obstajajo dokazi, da potrošniki oznak ne razumejo vedno. Za rešitev tega problema sta ključna obveščanje in izobraževanje potrošnikov, vendar države članice le redko izvajajo kampanje za ozaveščanje potrošnikov.

VI Države članice morajo vzpostaviti sisteme nadzora in preverjati, ali živilska podjetja pravilno izvajajo pravila o označevanju. Sistemi so vzpostavljeni, vendar se prostovoljne informacije in spletna maloprodaja ne pregledujejo dovolj. Denarne kazni za kršitve niso vedno odvračilne, učinkovite in sorazmerne. Poleg tega države članice in Komisija poročajo o rezultatih svojih pregledov, toda Sodišče je ugotovilo, da so ureditve glede poročanja zapletene in da dodana vrednost pri tem ni jasna.

VII Sodišče Komisiji priporoča, naj:

- odpravi vrzeli v pravnem okviru EU za označevanje živil,
- okrepi prizadevanja za analizo praks označevanja,
- spremlja pričakovanja potrošnikov in ukrepa, da bi se izboljšalo njihovo razumevanje označb živil,
- okrepi preglede prostovoljnih oznak in spletne maloprodaje, ki jih izvajajo države članice,
- izboljša poročanje o označevanju živil.

Uvod

Kaj je označevanje živil?

01 Oznake zagotavljajo potrošnikom informacije o vsebini živil in so jim v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev o nakupu. EU opredeljuje označbo kot „vsak žig, znamko, znak, slikovni znak ali drug opis v pisni, tiskani, odtisnjeni, označeni, vtisnjeni ali ožigosani obliki ali pritrjen na embalažo ali posodo z živilom”[1].

02 Oznake vsebujejo informacije o hranilni vrednosti, morebitnih tveganjih (alergenih) in varnem uživanju proizvoda (označba datuma). So tudi pomembno sredstvo oglaševanja, ki se uporablja za povečanje privlačnosti proizvoda za potencialne kupce s poudarjanjem nekaterih lastnosti, kot so zdravo, ekološko ali brez glutena.

03 Pravica potrošnikov do izčrpnih in točnih informacij o živilih postaja v zadnjih letih vse pomembnejša, saj se povečuje zanimanje za zdravje in dobro počutje, trajnostnost in transparentnost. Hkrati so se tržne prakse spremenile, izbira živil pa se je povečala.

[1] Člen 2 Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

Pravila o označevanju živil

04 EU je uvedla pravni okvir, da bi državljanom zagotovila informacije o vsebini in značilnostih živilskih proizvodov, predvsem s praksami označevanja. EU mora v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije zagotavljati visoko raven varstva potrošnikov, in sicer tako, da prispeva k varovanju zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov ter spodbuja njihovo pravico do obveščenosti[2].

05 Zagotavljanje informacij o živilih potrošnikom je določeno v sklopu horizontalnih pravil (glej ***sliko 1***), kot so uredba o splošni živilski zakonodaji iz leta 2002[3], uredba o trditvah iz leta 2006[4] in uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom iz leta 2011. V slednji je določeno, da morajo biti informacije točne, jasne in lahko razumljive ter da ne smejo biti zavajajoče, dvoumne ali nejasne[5]. Za označevanje živil se v EU uporablja tudi sklop vertikalnih pravil, v katerih so določene zahteve za posebne živilske proizvode (vino, jajca, med, oljčno olje, živila, namenjena majhnim otrokom, itd.).

---

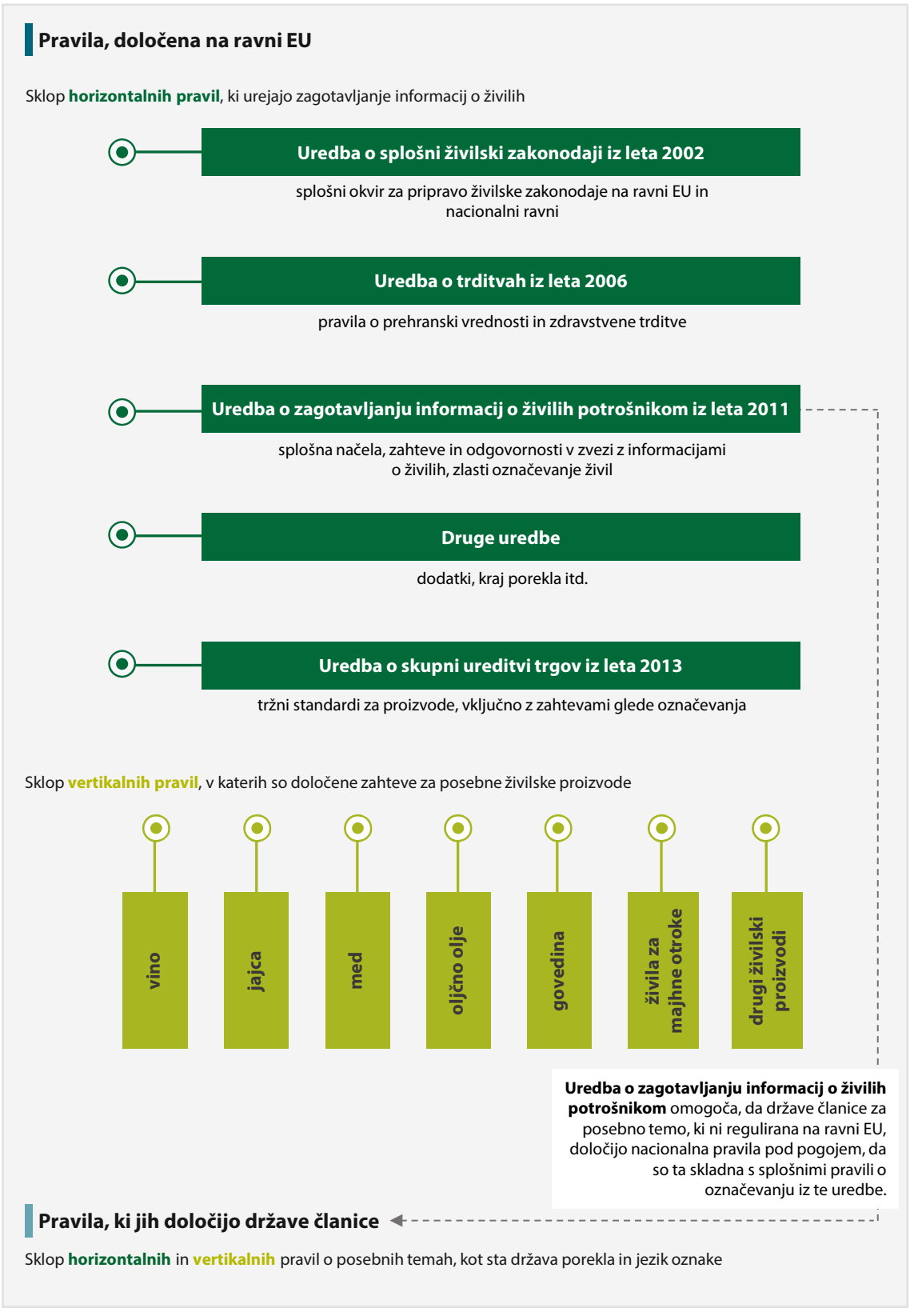
[2] Člen 169 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

[3] Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje.

[4] Uredba (ES) št. 1924/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih.

[5] Člena 7 in 36 Uredbe (EU) št. 1169/2011.

Slika 1 – Pravila o označevanju živil v EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

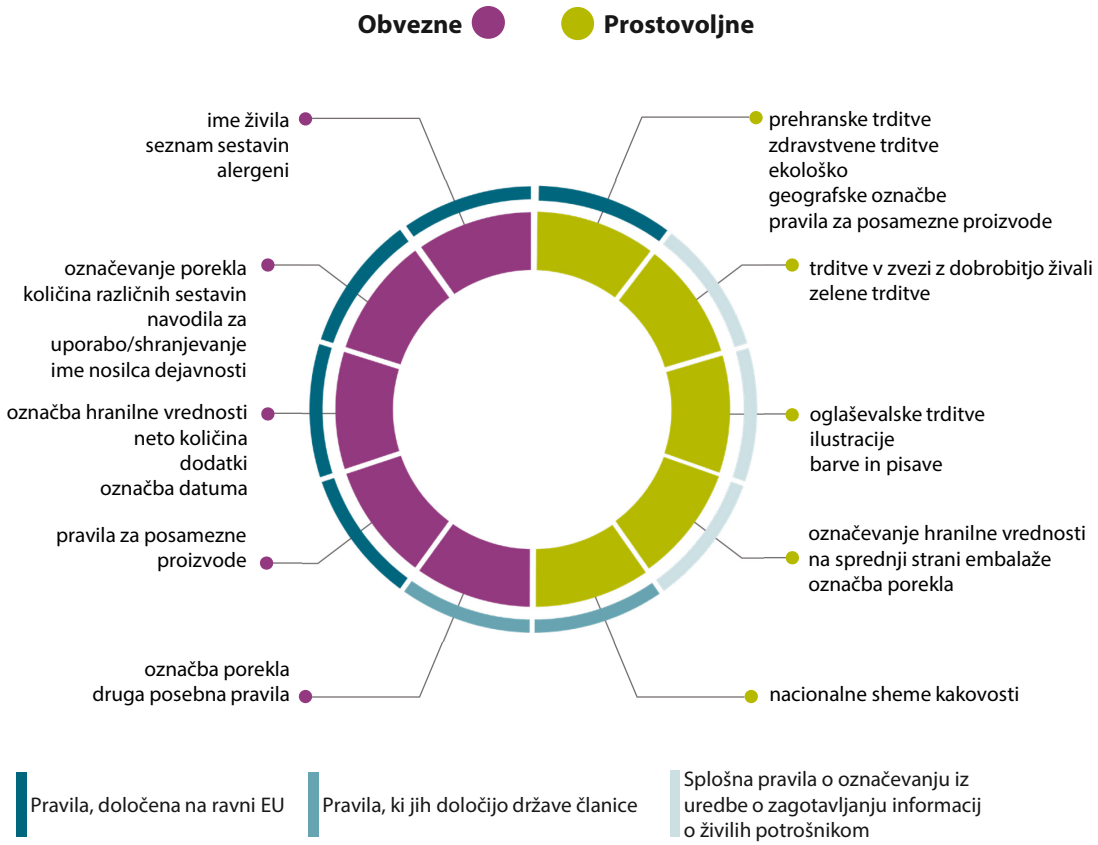
06 Poleg teh pravil EU imajo države članice na podlagi uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom na voljo tudi možnost, da določijo nacionalna pravila o posebnih temah, kot sta označevanje porekla in jezik, ki se uporablja na oznakah. Te informacije morajo biti v skladu s splošnimi pravili o označevanju iz uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (glej odstavek ***05***).

Vrste informacij na oznakah

07 Na podlagi uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom morajo oznake vključevati nekatere obvezne informacije za predpakirana živila (živila, dana v embalažo pred prodajo). Običajno vsebujejo tudi „prostovoljne informacije”, ki so bolj privlačne za potrošnike. Te se lahko vključijo, če so v skladu s splošnimi pravili uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (glej odstavek ***05***).

08 Medtem ko so obvezne informacije večinoma osredotočene na zdravje in varnost, pa je obseg prostovoljnih elementov širši, saj sega od zelenih trditev do ilustracij, kot je razvidno s ***slike 2***. Na ***sliki 3*** je ponazorjeno, kako se to izvaja v praksi.

Slika 2 – Pregled obveznih in prostovoljnih informacij ter raven, na kateri so določene



Vir: Evropsko računsko sodišče

Slika 3 – Primer obveznih in prostovoljnih informacij na oznakah proizvodov

Obvezne informacije

1 ime živila
5 označba datuma
6 označba hranilne vrednosti
7 ime nosilca dejavnosti
8 navodila za uporabo/shranjevanje
9 seznam sestavin / alergeni
10 neto količina

Prostovoljne informacije

2 prehranske trditve
3 država porekla
4 označba hranilne vrednosti (na sprednji strani embalaže)



Vir: Evropsko računsko sodišče

Vloge in pristojnosti

09 V EU se z označevanjem živil ukvarjajo različni subjekti.

- Nosilci živilskih dejavnosti (tako imenovana živilska podjetja) morajo zagotoviti, da njihovi proizvodi izpolnjujejo zahteve živilske zakonodaje.

- Države članice izvršujejo živilsko zakonodajo ter morajo spremljati in preverjati, ali živilska podjetja izpolnjujejo ustrezne zahteve v vseh fazah proizvodnje, predelave in distribucije. V ta namen v skladu z uredbo o uradnem nadzoru[6] ohranjajo sistem nadzora in pravila o sankcijah, ki se uporabljajo za kršitve živilske zakonodaje. O izvajanju uradnega nadzora morajo vsako leto poročati Komisiji.

- Komisija mora spremljati uspešnost pravnega okvira EU o označevanju živil in lahko predlaga njegove posodobitve. Poleg tega mora preverjati, ali so sistemi nadzora na nacionalni ravni učinkoviti, in upravljati spletno aplikacijo sistema hitrega obveščanja za živila in krmo (iRASFF), v okviru katere morajo države članice poročati o tveganjih, povezanih z živili.

- Evropska agencija za varnost hrane Komisiji zagotavlja neodvisno znanstveno in tehnično svetovanje na področjih, ki lahko neposredno ali posredno vplivajo na označevanje živil.

[6] Uredba (EU) 2017/625 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o izvajanju uradnega nadzora.

Obseg revizije in revizijski pristop

10 V tem poročilu je ocenjeno, ali je označevanje živil v EU potrošnikom v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev pri nakupu živil. Sodišče je preverilo pravni okvir EU in spremljanje tega, kako potrošniki razumejo oznake. Preučilo je tudi sisteme nadzora držav članic, vključno s tem, kako te preverjajo, ali živilska podjetja spoštujejo pravila označevanja, ter kako Komisija in države članice poročajo o teh pregledih. Revizija je bila posebej osredotočena na označevanje predpakiranih živil.

11 Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi vse večjega zanimanja potrošnikov, institucij EU in drugih deležnikov za informacije o živilih. Odločitve o nakupu, ki jih potrošniki sprejmejo na podlagi oznak, lahko vplivajo tudi na njihovo zdravje in dobro počutje. Komisija je v strategiji „od vil do vilic" napovedala revizijo uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom. Sodišče pričakuje, da bodo njegove ugotovitve in priporočila v pomoč pri razpravah o reviziji te uredbe.

12 Sodišče v okviru svojega prejšnjega dela ni posebej obravnavalo vprašanja označevanja živil. Kljub temu ta revizija dopolnjuje njegova prejšnja poročila. Leta 2019 je preučilo to, kako politika o varnosti hrane ščiti državljane pred kemijskimi dejavniki tveganja[7], in nadzorni sistem za ekološke proizvode[8]. Poleg tega je označevanje datuma je obravnavalo v svojem posebnem poročilu o potrati hrane[9], označevanje mesa pa v nedavnem pregledu o prevozu živih živali[10] (glej ***sliko 4***).

---

[7] Posebno poročilo 02/2019, odstavki 46–69.

[8] Posebno poročilo 04/2019, odstavek 89.

[9] Posebno poročilo 34/2016, odstavki 67–69.

[10] Pregled 03/2023, odstavki 29–36.

Slika 4 – Revizijsko delo v zvezi z označevanjem živil in zadevnimi vprašanji, ki ga je Sodišče opravilo od leta 2016 naprej

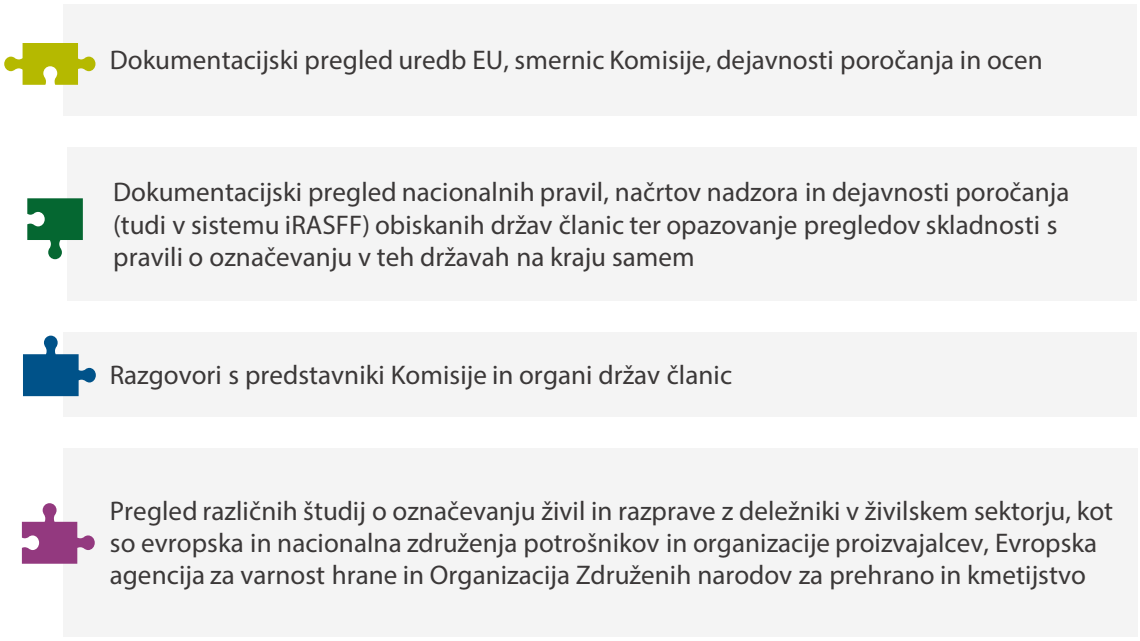


Vir: Evropsko računsko sodišče

13 Revizija zajema obdobje med letoma 2011 in 2023. Sodišče se je sestalo s Komisijo (Generalnim direktoratom za zdravje in varnost hrane, Generalnim direktoratom za kmetijstvo in razvoj podeželja) ter opravilo razgovore z ustreznimi organi v Belgiji, Italiji in Litvi. Te države članice so bile izbrane na podlagi geografske uravnoteženosti, zapletenosti sistemov za označevanje živil in pokritosti nekaterih ključnih tem označevanja (npr. označevanje porekla in označevanje hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže).

14 Različni viri, iz katerih je Sodišče pridobilo dokaze, so navedeni na ***sliki 5***.

Slika 5 – Delo, ki ga je Sodišče opravilo



Vir: Evropsko računsko sodišče

Opažanja

Pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije, vendar ima znatne vrzeli

15 Sodišče je preučilo sedanji pravni okvir EU o označevanju živil in to, kako je Komisija ukrepala, da bi ga revidirala in predlagala posodobitve. Sodišče je pričakovalo, da:

- pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije,
- Komisija predlaga pravočasne in ustrezne posodobitve okvira, kot je določeno v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbi o trditvah.

Pravni okvir EU določa, da morajo oznake živil vsebovati bistvene informacije

16 Pregled dokumentacije, ki ga je opravilo Sodišče, je pokazal, da so bistvene informacije, ki so navedene na oznakah živil in so del pravnega okvira EU, določene v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, ki jo dopolnjujejo uredba o trditvah in vertikalna pravila EU. Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je začela veljati konec leta 2014. Združila je različne zakonodajne akte v en usklajen sklop pravil in okrepila zahteve v zvezi z označevanjem živil, kar naj bi bilo potrošnikom v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev. Poleg tega vključuje opredelitve nekaterih ključnih pojmov (npr. čitljivost, datum minimalne trajnosti) in določa, da so nekatere informacije obvezne. Obvezno je na primer vključiti informacije o alergenih, hranilni vrednosti (z navedbo energijske vrednosti in količine maščob, nasičenih maščob, ogljikovih hidratov, sladkorjev, beljakovin in soli na 100 g ali 100 ml) in o načinu shranjevanja proizvodov.

17 Uredba o trditvah se uporablja od julija 2007 in je pomemben korak pri urejanju prehranskih in zdravstvenih trditev v komercialnih sporočilih o živilih. Sodišče je ugotovilo, da prispeva k varstvu potrošnikov pred zavajajočimi in neutemeljenimi trditvami. Vsebuje na primer seznam dovoljenih trditev, ki jih lahko živilska podjetja uporabljajo na proizvodih, ki izpolnjujejo ustrezne pogoje.

18 Sklop vertikalnih pravil vključuje zahteve za označevanje posebnih kategorij živil. V njih je na primer opredeljeno, da je treba obvezno navesti način proizvodnje ali kmetovanja, poreklo, sorto in način poimenovanja proizvoda.

19 Tako je splošno gledano pravni okvir EU podlaga, ki potrošnikom zagotavlja, da so na oznakah bistvene informacije, in jim je lahko v pomoč pri sprejemanju bolj informiranih odločitev. To so potrdile razprave z deležniki in organi držav članic.

Zamude pri posodobitvah pravnega okvira omejujejo zmožnost potrošnikov za sprejemanje informiranih odločitev

20 V skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbo o trditvah mora Komisija ukrepati (v obliki poročil, pravnih aktov in zakonodajnih predlogov) v zvezi z 11 temami. Do septembra 2024 je Komisija zaključila delo v zvezi s samo štirimi od 11 tem (glej ***sliko 6*** in ***Prilogo I***).

Slika 6 – Ukrepanje na podlagi uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbe o trditvah, ki ga mora Komisija še izvesti

Tema	Pričakovani rezultat	Rok	
Transmaščobne kisline	poročilo / zakonodajni predlog (po potrebi)	2014	zaključeno
Prisotnost glutena	pravni akt	–	
Država porekla	pravni akt poročilo / zakonodajni predlog (po potrebi)	2013 2014	
Alkoholne pijače	poročilo / zakonodajni predlog (po potrebi)	2014	
Zdravstvene trditve	pravni akt	2010	še poteka
Profili hranil	pravni akt	2009	
Označevanje hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže	poročilo / zakonodajni predlog (po potrebi)	2017	
Previdnostno označevanje alergenov	pravni akt	–	
Čitljivost	pravni akt	–	doslej brez ukrepanja
Živilo za vegetarijance ali vegane	pravni akt	–	
Priporočeni dnevni vnosi za posebne skupine prebivalstva	pravni akt	–	

Vir: Evropsko računsko sodišče

21 Komisija je decembra 2015 objavila poročilo o transmaščobnih kislinah, leta 2019 pa je bila sprejeta uredba o določitvi najvišje mejne vrednosti za transmaščobne kisline v živilih. Transmaščobne kisline so nenasičene maščobne kisline, ki, če se uživajo čezmerno, povečujejo tveganje za bolezni srca.

22 Komisija je sprejela tudi izvedbeni akt o izrazih, ki se lahko uporabljajo za živila, primerna za osebe s preobčutljivostjo na gluten, kot sta „brez glutena" ali „zelo nizka vsebnost glutena"[11].

23 Za državo porekla, kot je določena v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, je Komisija v letih 2013 in 2018 sprejela pravila o obvezni navedbi porekla za nekatere živilske proizvode. Komisija je v svoji strategiji „od vil do vilic" iz leta 2020 napovedala, da bo razmislila o predlogu, da se obvezna navedba porekla ali kraja izvora razširi še na nekatere proizvode, vendar do septembra 2024 ta predlog še ni bil objavljen. Sedem držav članic EU (Grčija, Španija, Francija, Italija, Litva, Portugalska in Finska) je sprejelo nacionalne sheme obveznega označevanja za nekatere živilske proizvode, kar pomeni, da potrošniki nimajo enakega dostopa do nekaterih informacij, povezanih z živili, po vsej EU.

24 Alkoholne pijače so bile izvzete iz obveznosti vključitve seznama sestavin ali označbe hranilne vrednosti. Komisija je leta 2017 v skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom objavila poročilo o označevanju alkoholnih pijač in leta 2019 s sektorjema piva in žganih pijač podpisala memoranduma o soglasju. Poleg tega sta sozakonodajalca leta 2021 sprejela uredbo[12], na podlagi katere je treba za vino in aromatizirane vinske proizvode vključiti seznam sestavin in označbo hranilne vrednosti. V okviru evropskega načrta za boj proti raku, ki je bil sprejet februarja 2021, je napovedala, da bo pripravila predlog o obveznem označevanju alkoholnih pijač in tako prispevala k preprečevanju raka. Ker na ravni EU ni usklajenih pravil, so nekatere države članice začele izvajati lastne pobude za označevanje alkohola (kot so oznake z obveznimi zdravstvenimi opozorili na alkoholnih pijačah na Irskem ali opozorili, povezanimi z nosečnostjo, v Litvi), zaradi česar potrošniki nimajo enakega dostopa do nekaterih informacij, povezanih z živili, po vsej EU.

---

[11] Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 828/2014 z dne 30. julija 2014 o zahtevah za zagotavljanje informacij potrošnikom o odsotnosti ali zmanjšani prisotnosti glutena v živilih.

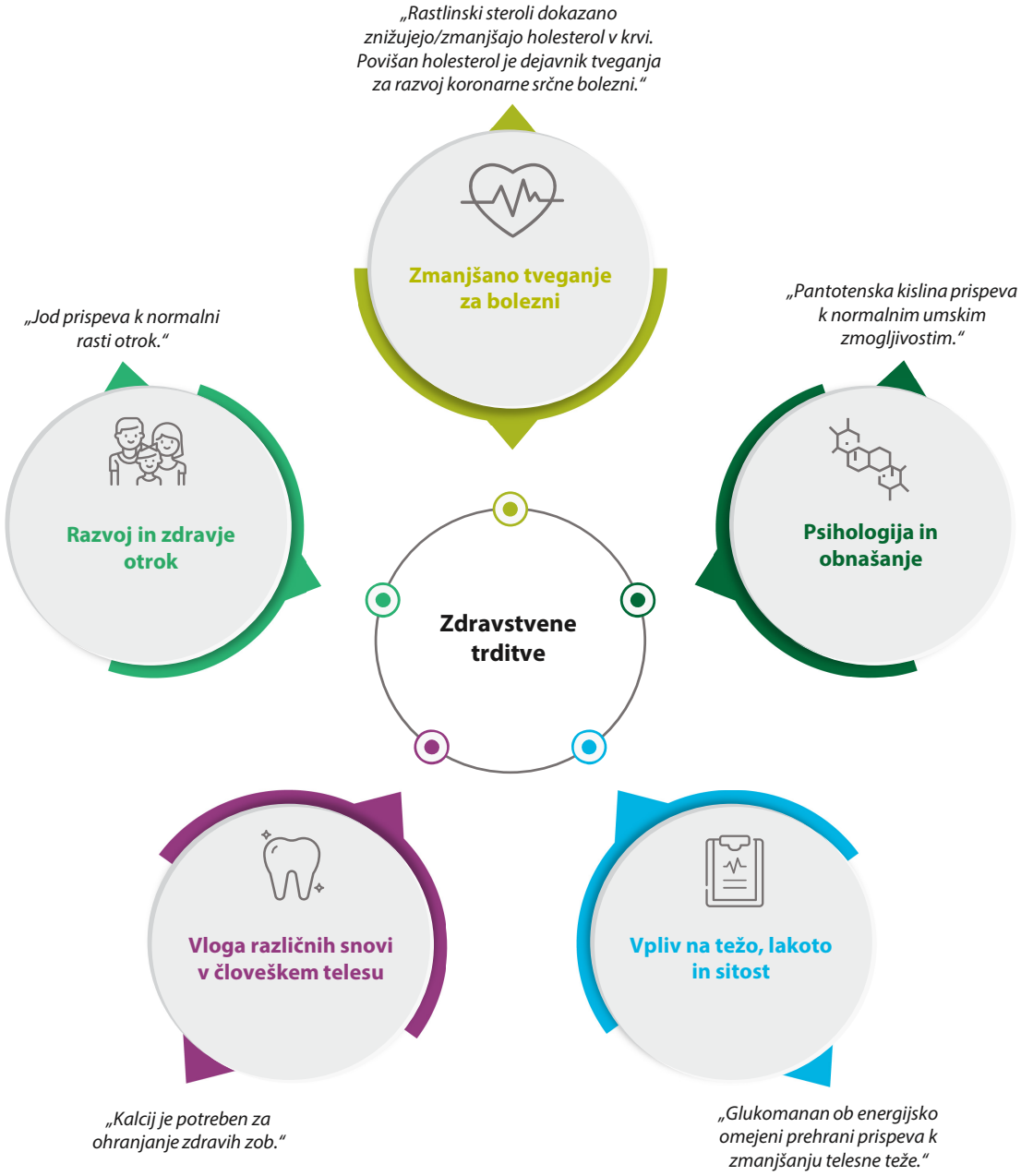
[12] Uredba (EU) 2021/2117 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021.

25 Delo Komisije v zvezi z drugimi temami poteka ali se še ni začelo: v zvezi s čitljivostjo, živili za vegetarijance ali vegane in priporočenimi dnevnimi vnosi za posebne skupine prebivalstva. Zaradi teh zamud je zmožnost potrošnikov za sprejemanje informiranih odločitev omejena, njihov dostop do nekaterih informacij, povezanih z živili, pa ni po vsej EU enak, kot je pojasnjeno v naslednjih pododdelkih poročila.

Neobstoj seznama zdravstvenih trditev, odobrenih v EU, na rastlinskih proizvodih

26 Številni živilski proizvodi naj bi pozitivno vplivali na naše zdravje – te vrste trditev se imenujejo „zdravstvene trditve”. Po znanstveni oceni 4 637 trditev, uporabljenih v EU, je Komisija maja 2012 objavila uredbo o seznamu 222 dovoljenih zdravstvenih trditev v zvezi z vitamini, minerali ali drugimi nerastlinskimi snovmi (za vrste dovoljenih zdravstvenih trditev glej ***sliko 7***).

Slika 7 – Pet vrst zdravstvenih trditev, ki jih je odobrila Komisija

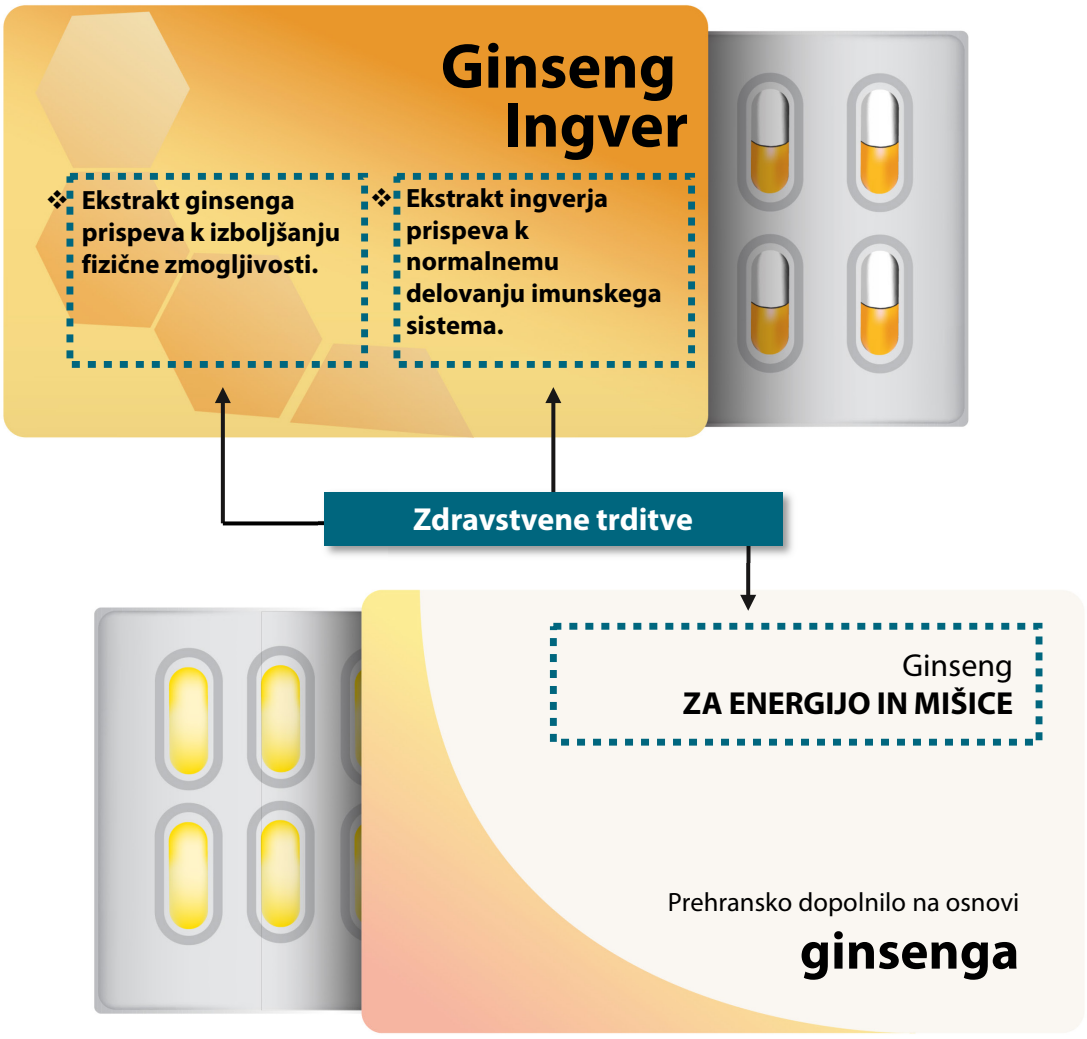


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Uredbe (EU) št. 432/2012 in registra zdravstvenih trditev EU

27 Komisija je ustavila znanstveno oceno podkategorije zdravstvenih trditev v zvezi z rastlinskimi snovmi („rastlinskimi sestavinami”), ker študije, ki dokazujejo vpliv teh snovi na ljudi in so bile potrebne za oceno njihove učinkovitosti, niso bile na voljo. Evropski parlament je leta 2023 vztrajal, da je treba nujno oceniti trditve, ki še od leta 2010 niso ocenjene. Kljub temu je uporaba 2 078 trditev v zvezi z rastlinskimi snovmi, ki se nanašajo na rastlinske sestavine, še vedno začasno prekinjena.

28 Ker ni seznama s strani EU odobrenih trditev v zvezi z rastlinskimi snovmi, se morajo potrošniki opirati na trditve, ki niso podprte z znanstvenimi ocenami ali so potencialno zavajajoče (glej primere na ***sliki 8***). Države članice za te trditve uporabljajo lastne pristope (glej ***sliko 9***), kar lahko še poveča zmedo potrošnikov.

Slika 8 – Primeri trditev v zvezi z rastlinskimi snovmi, ki niso podprte z znanstvenimi ocenami EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

Slika 9 – Različni pristopi k trditvam v zvezi z rastlinskimi proizvodi v državah članicah, zajetih v revizijo Sodišča

BELGIJA

Živilska podjetja, ki želijo dati rastlinske proizvode na trg, morajo o tem obvestiti ministrstvo za zdravje. Organi vse zadevne trditve preverijo glede na okvirni seznam dovoljenih trditev.

ITALIJA

Živilska podjetja, ki želijo dati rastlinske proizvode na trg, morajo o tem obvestiti ministrstvo za zdravje. Organi preverijo sestavo in obvezne/prostovoljne označbe na nekaterih od teh proizvodov. Seznam dovoljenih trditev ne obstaja.

LITVA

Živilskim podjetjem ni treba obvestiti organov. Organi med uradnim nadzorom ocenijo, ali so zdravstvene trditve v skladu z uredbo o trditvah. Seznam dovoljenih trditev ne obstaja.

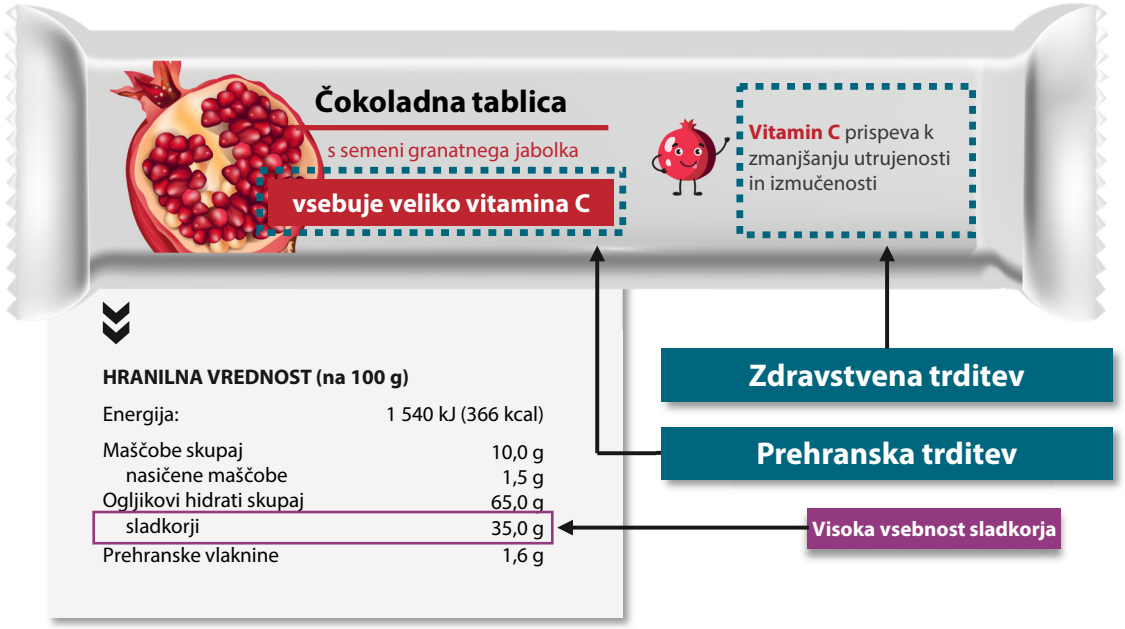
Vir: Evropsko računsko sodišče

Neobstoj pravil EU o profilih hranil

29 Pravila EU o označevanju živil trenutno omogočajo uporabo prehranskih in zdravstvenih trditev tudi za proizvode z visoko vsebnostjo maščob, sladkorja in/ali soli (npr. „bogato z vitaminom C" na proizvodu z visoko vsebnostjo sladkorja). Potrošniki, ki želijo sprejemati bolj zdrave odločitve, bi lahko zato nenamerno uživali proizvode z visoko vsebnostjo nezdravih hranil (glej ***sliko 10***).

Slika 10 – Primeri proizvodov z odobrenimi trditvami, vendar tudi z visoko vsebnostjo maščob in sladkorjev





Vir: Evropsko računsko sodišče

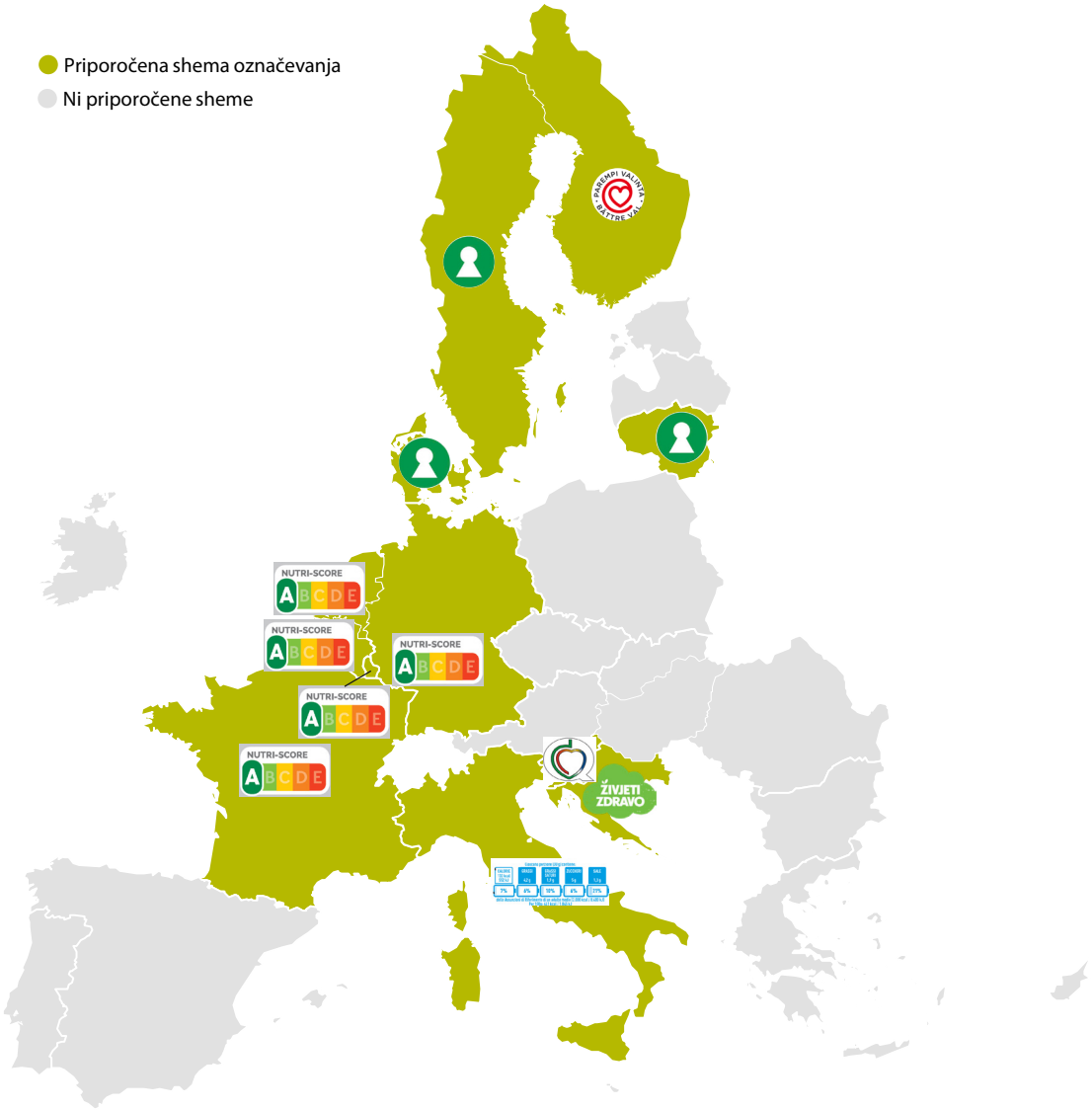
30 Profili hranil naj bi pripomogli k temu, da se take situacije preprečijo. Za ta hranila določajo mejno vrednost, nad katero bi bile prehranske in zdravstvene trditve omejene ali prepovedane. V skladu z uredbo o trditvah bi morali biti profili hranil vzpostavljeni do leta 2009. Svetovna zdravstvena organizacija je leta 2015 objavila začetni model profilov hranil (ki je bil posodobljen marca 2023) in poudarila, da je profiliranje hranil koristno predvsem za živila, ki se tržijo za otroke. Ta ukrep so podprli deležniki, kot so Evropski parlament in potrošniške organizacije.

31 Komisija je do leta 2020 pri tem dosegla le majhen napredek, pri čemer se je sklicevala na težave pri pridobivanju potrebne podpore držav članic. V strategiji „od vil do vilic" iz leta 2020 so bili profili hranil ponovno uvrščeni na dnevni red, njihova uvedba pa je bila predvidena do konca leta 2022. Vendar jih Komisija do septembra 2024 še ni uvedla. Po navedbah Komisije bo zaradi narave teme zakonodajni predlog v bližnji prihodnosti težko doseči.

Označevanje hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže ni usklajeno

32 Informacije o hranilni vrednosti se poleg obvezne označbe hranilne vrednosti (glej odstavek ***16***) lahko prostovoljno označijo tudi na sprednji strani embalaže. Poročilo Komisije iz leta 2020 kaže, da lahko označevanje hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže potrošnikom pomaga prepoznati bolj zdrava živila in potencialno preprečevati bolezni, povezane s prehrano. Na ***sliki 11*** so primeri različnih shem označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže, ki jih priporočajo nacionalni javni organi.

Slika 11 – Primeri shem označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže, ki jih priporočajo države članice



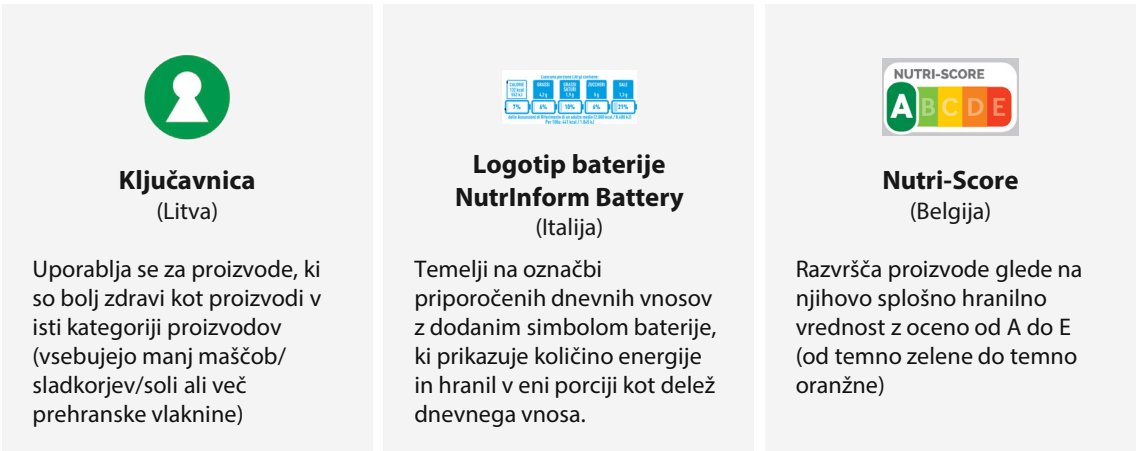
Vir: Evropsko računsko sodišče

33 Te sheme, ki jih priporočajo javni organi, so v pomoč potrošnikom pri sprejemanju informiranih odločitev, saj vsebujejo ilustracije ali informacije o hranilni vrednosti živila. Trenutno ni oznak s stopnjo predelave živil, čeprav znanstveni dokazi kažejo, da uživanje velikih količin močno predelanih živil povečuje tveganje za razvoj bolezni, povezanih s prehrano.

34 Komisija naj bi do leta 2017 poročala o uporabi dodatnih načinov izražanja in prikaza informacij o hranilni vrednosti. Po potrebi naj bi tudi predstavila predloge za spremembo pravil EU. Komisija je v poročilu iz leta 2020 ugotovila, da „se zdi primerno uvesti usklajeno obvezno označevanje hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže na ravni EU". V strategiji „od vil do vilic" iz leta 2020 je napovedala, da bo do konca leta 2022 predstavila zakonodajni predlog v zvezi s tem, vendar ga še ni.

35 Številne potrošniške organizacije in organizacije proizvajalcev sicer podpirajo uskladitev na tem področju, vendar med deležniki ni soglasja o tem, katero obstoječo shemo označevanja izbrati in ali bi morala biti obvezna. Pojavile so se različne sheme označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže (***Priloga III***), ki jih podpira več držav članic. Na ***sliki 12*** so sheme, priporočene v treh obiskanih državah, skupaj z njihovimi glavnimi značilnostmi. Komisija je v nedavnih poročilih ugotovila, da imajo vse tri sheme prednosti, lahko pa tudi pomanjkljivosti (npr. informacij o hranilni vrednosti ne vsebujejo ali pa potrošniki teh ne razumejo zlahka).

Slika 12 – Primeri nekaterih shem označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže in njihove značilnosti



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila Skupnega raziskovalnega središča *Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence*, 2022

36 Razprava o označevanju hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže je zdaj polarizirana. Nekatere države članice na primer živilskim podjetjem odsvetujejo uporabo sheme Nutri-Score, druge pa jo priporočajo (glej primer v ***okviru 1***). Soobstoj več shem v EU lahko povzroči razdrobljenost trga in zmedo med potrošniki.

Okvir 1

Polemika glede označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže v Italiji

Edina shema označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže, ki jo priporočajo italijanski organi, je NutrInform Battery. Italijanski organ za konkurenco je leta 2022 izdal upravne odločbe (vključno z globami) zoper živilska podjetja, ki uporabljajo oznako Nutri-Score. Trdil je, da bi lahko živilska podjetja, ki to oznako uporabljajo brez dodatne razlage, zavajala potrošnike. Po sprejetju odločb se je več podjetij strinjalo, da bodo bodisi odstranile oznako Nutri-Score bodisi navedle dodatne informacije.

Neobstoj usklajenih pravil o previdnostnem označevanju alergenov

37 V skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je treba na seznamu sestavin poudariti živilske alergene in tako zagotoviti, da se potrošniki zavedajo morebitnih tveganj. Toda včasih je nenamerna prisotnost majhnih količin (ali sledi) alergenov, ki lahko še vedno škodujejo nekaterim ljudem z alergijami, neizogibna.

38 Številna živilska podjetja zato uporabljajo previdnostno označevanje alergenov, na primer „lahko vsebuje [alergene]“ ali „proizvedeno v tovarni, ki uporablja [alergene]“, vendar na ravni EU ni usklajenih pravil. To lahko povzroči zmedo pri potrošnikih, ki se morajo znajti med številnimi oblikami oznak. Poleg tega živilska podjetja preveč svobodno uporabljajo izraz „lahko vsebuje”; včasih se s tem izogibajo odgovornosti, včasih pa izraz ne temelji na ocenah tveganja, s katerimi je prisotnost alergenov količinsko opredeljena. Zloraba izraza „lahko vsebuje” s strani živilskih podjetij omejuje izbiro potrošnikov, občutljivih na alergene.

39 V skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom mora Komisija sprejeti izvedbene akte o previdnostnem označevanju alergenov. Komisija je to temo začela obravnavati z revizijo svojega obvestila o dobrih higienskih praksah v sistemih vodenja varnosti živil iz leta 2022, pa tudi s svojim prispevkom o tej temi za Codex Alimentarius Svetovne zdravstvene organizacije. Vendar do septembra 2024 izvedbeni akti še niso bili sprejeti.

Nezadostna pravila EU o čitljivosti

40 Živilska podjetja morajo na podlagi uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom zagotoviti čitljivost obveznih informacij, na primer z uporabo določenih velikosti pisave. Prilagoditi se morajo sedanjim razmeram, ko potrošniki in organi zahtevajo več informacij o živilskih proizvodih (na primer o poreklu ali trajnostnosti), medtem ko se embalaža proizvodov – deloma tudi iz okoljskih razlogov – vse bolj zmanjšuje. To lahko negativno vpliva na čitljivost informacij.

41 V skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom mora Komisija z delegiranimi akti določiti pravila o čitljivosti. Komisija je sicer v svojem obvestilu o vprašanjih in odgovorih glede uporabe uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom zagotovila nekaj pojasnil v zvezi s čitljivostjo, vendar ni sprejela delegiranih aktov. Organizacija FoodDrinkEurope, ki zastopa industrijo živil in pijač v EU, je leta 2022 objavila smernice za pomoč živilskim podjetjem pri zagotavljanju čitljivosti informacij.

Pravila EU za vegetarijanske in veganske oznake niso določena

42 Trenutno nobena pravila EU ne vsebujejo opredelitve pojmov „veganski” ali „vegetarijanski” ali meril, na podlagi katerih bi bil proizvod primeren za vegetarijance ali vegane (kot so mejne vrednosti za sledove proizvodov živalskega izvora). Živilska podjetja, ki proizvajajo ta živila, lahko prostovoljno uporabljajo standard ISO 23662:2021 za živilske sestavine, primerne za vegetarijance ali vegane, obstaja pa tudi več prostovoljnih zasebnih shem certificiranja.

43 Na podlagi uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom naj bi Komisija sprejela izvedbene akte o informacijah o živilih, ki se nanašajo na primernost živila za vegetarijance ali vegane, vendar tega ni storila. Ker za te prehranske proizvode pravila EU niso določena, se lahko potrošniki odločajo le na podlagi različnih zasebnih oznak in imen proizvodov.

Priporočeni dnevni vnosi za posebne skupine prebivalstva na ravni EU niso določeni

44 V pravilih EU so opredeljeni priporočeni dnevni vnosi energije in hranil za povprečno odraslo osebo, za druge skupine prebivalstva, razen za vnos vitaminov in mineralov pri dojenčkih in majhnih otrocih, pa priporočeni dnevni vnosi na ravni EU trenutno niso določeni. Proizvajalci živil, ki želijo na svoje proizvode vključiti priporočene dnevne vnose, morajo zato uporabiti vrednosti za odrasle (na žitnih kosmičih za zajtrk, namenjenih otrokom, morajo na primer navesti priporočen dnevni vnos za odrasle).

45 Komisija ni sprejela izvedbenih aktov o priporočenih dnevnih vnosih za posebne skupine prebivalstva, čeprav je v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom to določeno. Do sprejetja pravil EU lahko države članice sprejmejo nacionalne ukrepe, česar pa obiskane države članice niso storile.

Informacije na oznakah so lahko nejasne ali zavajajoče, to, kako potrošniki razumejo oznake, pa se ne spremlja sistematično

46 Skladno s pravili EU o označevanju živil morajo živilska podjetja potrošnikom zagotavljati točne, jasne in lahko razumljive informacije, ki ne smejo biti nejasne ali zavajajoče. Sodišče je pričakovalo, da Komisija:

- razume, kako prakse označevanja, ki se nenehno spreminjajo, vplivajo na potrošnike, in da ukrepa, da bi preprečila navedbo nejasnih ali zavajajočih informacij na oznakah,
- sistematično spremlja potrebe potrošnikov in njihovo razumevanja oznak,
- skupaj z državami članicami ustrezno ukrepa, če potrošniki oznak ne razumejo dovolj.

Prakse označevanja, ki se nenehno spreminjajo, povečujejo zapletenost in lahko potrošnike zmedejo ali zavajajo

47 Živilska podjetja iščejo vedno nove načine za privabljanje potrošnikov. Organi treh obiskanih držav članic so opozorili na številne primere potencialno nejasnih ali zavajajočih praks živilskih podjetij. Med njimi so čiste oznake (povezane z odsotnostjo nekaterih elementov, npr. „brez antibiotikov“), navedba necertificiranih lastnosti (npr. „sveže“, „naravno“), uporaba zavajajočih imen proizvodov (npr. izraza „mesnat“ za opis mesnih proizvodov) ali opustitev informacij (npr. izraza „odmrznjen“). ***Priloga II*** vsebuje primere teh praks, ki bi potrošnike lahko spodbudile k nakupu proizvodov, ki se oglašujejo kot bolj zdravi ali kakovostni, kot so.

48 Pravila in smernice EU, predstavljeni v prejšnjem oddelku tega poročila, ne zagotavljajo dovolj jasne podlage za preprečevanje takih praks označevanja. Potrošniške organizacije namreč pozivajo k določitvi jasnejših pravil, da se prepreči zavajanje potrošnikov glede dejanske vsebine živil in pijač, ki jih kupujejo. V ***okviru 2*** je primer proizvoda s potencialno zavajajočimi informacijami na oznaki.

Okvir 2

Primer izmišljenega proizvoda s potencialno zavajajočimi informacijami na oznaki



Na embalaži proizvoda so prikazane banane, vendar seznam sestavin ne vsebuje pravih banan, temveč samo arome.

Vir: Evropsko računsko sodišče

49 Podjetja vedo, da se potrošniki bolj zavedajo, da bi njihove nakupovalne navade lahko vplivale na okolje, zato so začela na oznakah proizvodov uporabljati tudi več različnih okoljskih trditev. V študiji Komisije je bilo ugotovljeno, da so v 80 % izbranih primerov spletne trgovine ali oglasi živilskih proizvodov vključevali take trditve in da so potrošniki lahko izpostavljeni zelenemu zavajanju (*greenwashing* – trženje proizvoda kot okolju prijaznega brez preverjanja ustreznih trditev).

50 Za obravnavo tega vprašanja je bila leta 2024 sprejeta nova direktiva o krepitvi vloge potrošnikov za zeleni prehod, da bi bili ti bolje obveščeni in zaščiteni pred nepoštenimi praksami označevanja. Komisija je 22. marca 2023 objavila tudi predlog direktive o zelenih trditvah. V teh pravnih aktih bodo opredeljeni pogoji za uporabo oznak trajnostnosti, določena pa bodo tudi pravila za njihovo certificiranje. Živilska podjetja bodo morala utemeljiti okoljske ali zelene trditve na svojih proizvodih. Učinek teh aktov bo viden šele v prihodnosti.

51 Potrošniki se morajo opirati tudi na vse večje število oznak, logotipov in shem, ki jih Komisija ne spremlja sistematično. Ta je v okviru študije iz leta 2013 odkrila 901 prostovoljno shemo označevanja živil v zvezi z evropskimi agroživilskimi proizvodi, vendar ta podatek ni bil posodobljen. Glede na to študijo je tretjina anketiranih potrošnikov menila, da so oznake nejasne, tretjina pa, da so zavajajoče. V poročilu Komisije o oznakah trajnostnosti iz leta 2024 je bilo v živilskem sektorju EU odkritih več kot 200 takih oznak. V njem je navedeno, da ima 12 % novih izdelkov oznako trajnostnosti, povezano z živili. Poleg tega države članice, zajete v revizijo Sodišče, nimajo pregleda nad vsemi različnimi oznakami, ki se uporabljajo za živilske proizvode.

Potrebe potrošnikov in njihovo razumevanje oznak se ne spremljajo sistematično

52 Razen nekaterih poročil (iz obdobja 2020–2022), osredotočenih na specifične vidike (npr. na oznake hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže, označevanje porekla, digitalno označevanje, označbe datuma), in nekaterih *ad hoc* posvetovanj s potrošniki (npr. raziskave Eurobarometer o označevanju datuma) Komisija ni sistematično spremljala, kako potrošniki razumejo oznake in ali pravila o označevanju živil ustrezajo njihovim potrebam.

53 Komisija o označevanju živil redno razpravlja z državami članicami, in sicer na sestankih različnih odborov in skupin strokovnjakov, in tudi z deležniki (npr. raziskovalnimi inštituti, potrošniškimi organizacijami, zadevnimi panogami) v okviru svetovalnih skupin. Vendar analiza dokumentov v zvezi s temi sestanki, ki jo je opravilo Sodišče, kaže, da se kljub razpravam o nekaterih vidikih označevanja živil potrebe potrošnikov in njihovo razumevanje oznak niso redno spremljali.

54 V treh obiskanih državah članicah organi niso sistematično spremljali potreb potrošnikov in njihovega razumevanja oznak (glej ***sliko 13***). Zato ni mogoče ugotoviti, ali so potrošniki ustrezno obveščeni in ali so njihova pričakovanja izpolnjena.

Slika 13 – Spremljanje potreb potrošnikov in njihovega razumevanja oznak v državah članicah, zajetih v revizijo Sodišča



Vir: Evropsko računsko sodišče

Potrošniki ne razumejo vedno oznak, kampanje ozaveščanja pa niso prioriteta

55 Raven znanja v zvezi z označevanjem živil se razlikuje od posameznika do posameznika. Informacije, ki so za informiranega potrošnika morda jasne, so namreč za manj informiranega potrošnika lahko nejasne. Čeprav niti Komisija niti države članice ne spremljajo sistematično, kako potrošniki razumejo oznake (glej odstavke ***52***–***54***), obstajajo dokazi, da jih ne razumejo vedno. Po navedbah organizacij za varstvo potrošnikov in nacionalnih organov, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore v treh državah članicah, zajetih v revizijo, potrošniki včasih menijo, da je sistem EU za

označevanje živil zapleten. Označba datuma je primer označbe, ki je potrošniki ne razumejo vedno.

56 Skladno z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom sta obvezni dve vrsti označb datuma: „datum uporabe” (datum, po katerem proizvod ni več varen; uporablja se za hitro pokvarljiva živila) in „uporabno najmanj do” (datum, do katerega živilo ob ustreznem shranjevanju ohrani optimalno kakovost). V študiji o označevanju datuma, ki jo je Komisija opravila leta 2018, so bile ugotovljene naslednje težave:

- slaba čitljivost,
- nejasnost glede tega, kako živilska podjetja določajo datume,
- potrošniki slabo razumejo označbe datuma (npr. pomen teh datumov je razumela manj kot polovica vprašanih).

57 Obiskane države članice so potrdile, da potrošniki veljavna pravila o označevanju datumov ne razumejo dobro. Komisija je leta 2019 Evropsko agencijo za varnost hrane zaprosila za znanstveni prispevek in na podlagi tega leta 2020 živilskim podjetjem zagotovila smernice za označevanje datuma. V strategiji „od vil do vilic” je napovedala revizijo pravil EU o označevanju datuma do konca leta 2022. Poznejša posvetovanja so pokazala, da so države članice sicer podprle usklajen pristop, vključno s kampanjami ozaveščanja in izobraževalnimi programi na ravni EU, vendar so se zavzele za to, da bi bila revizija označevanja datuma del širše revizije uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom. Vendar pa Komisija zakonodajnega predloga še ni objavila.

58 Evropski parlament je pozval EU in države članice, naj okrepijo vlogo potrošnikov, in sicer tako, da več pozornosti in sredstev namenijo kampanjam za njihovo informiranje in izobraževanje, „katerih namen je pravilno obveščanje pravih skupin potrošnikov”, saj bi razgledanost potrošnikov znatno izboljšala njihovo razumevanje označevanja živil. Vendar je treba omeniti, da je EU v obdobju 2021–2025 za kampanje ozaveščanja o označevanju živil namenila le približno 5,5 milijona EUR.

59 V treh obiskanih državah članicah se kampanjam za informiranje potrošnikov namenja malo pozornosti, saj so zgolj občasne in usmerjene le v posebna interesna področja. Italija je leta 2022 financirala kampanjo informiranja in komuniciranja za ozaveščanje o pobudi NutrInform Battery in za dosego soglasja. Belgijski organi so leta 2021 izvedli javno kampanjo informiranja, da bi potrošniki bolje razumeli označbe datuma. V Litvi ministrstvo za zdravje izvaja redne kampanje informiranja za povečanje prepoznavnosti oznake ključavnice.

Na nadzorne sisteme, sankcije in poročanje vplivajo slabosti

60 Države članice morajo skladno s pravili EU vzpostaviti sisteme nadzora za zagotovitev točnosti informacij na označbah živil in preverjati, ali živilska podjetja pravilno izvajajo pravila o označevanju. Opredeliti morajo tudi sankcije, ki se uporabljajo za kršitve pravil o označevanju živil, in o teh vprašanjih na več načinov poročati Komisiji. Komisija te informacije uporablja za spremljanje izvajanja teh pravil.

61 Sodišče je preučilo sisteme nadzora in sankcije držav članic ter poročanje Komisije in držav članic o teh pregledih. Sodišče je pričakovalo, da:

- so sistemi nadzora vzpostavljeni in nadzor usklajen,
- se pravila EU o označevanju učinkovito preverjajo,
- države članice za kršitve pravil o označevanju živil uporabljajo odvračilne, učinkovite in sorazmerne sankcije,
- se poročanje o nadzoru izvaja in da je koristno.

Sistemi nadzora so vzpostavljeni, vendar obstajajo pomanjkljivosti

62 Sodišče je ugotovilo, da ima vseh 27 držav članic vzpostavljene sisteme nadzora in izvaja preglede skladnosti spravili o označevanju živil v skladu z letnimi načrti nadzora in večletnimi (na tri do pet let) nacionalnimi načrti nadzora. Ti načrti so pripravljeni na podlagi analize tveganja, pritožb in *ad hoc* pregledov živilskih podjetij.

63 Pet držav članic (Belgija, Danska, Latvija, Malta in Slovenija) še vedno izvaja letni nadzor, vendar v času revizije ni posodobilo svojih načrtov nadzora. Komisija je to skupaj z zadevnimi državami članicami naknadno spremljala, vendar težava še ni rešena.

64 Za uspešno in učinkovito delovanje sistema je bistveno usklajevanje različnih vrst nadzora v državah članicah. Skladno z uredbo o uradnem nadzoru mora zato vsaka država članica imenovati en sam organ, pristojen za usklajevanje priprave njenega večletnega nacionalnega načrta nadzora[13]. Sodišče je ugotovilo, da so sistemi nadzora v državah članicah včasih zapleteni in da pogosto vključujejo več organov, zaradi česar lahko pride do neučinkovitosti in vrzeli v teh sistemih (glej ***okvir 3***). Septembra 2024 šest od 27 držav članic tega organa še ni imenovalo.

Okvir 3

Primeri zapletenosti sistemov nadzora

Belgija ima dva pristojna organa na zvezni ravni in tri na regionalni ravni. V praksi ima eden usklajevalno vlogo za poročanje Komisiji, nima pa pooblastila za preverjanje skladnosti ali popolnosti podatkov. Komisija je leta 2021 ugotovila, da usklajevanje med zveznima in regionalnimi organi ni bilo ustrezno in da skladnosti s pravili o označevanju porekla ni bilo mogoče preveriti.

Italijanski sistem nadzora za preverjanje skladnosti s pravili o označevanju živil vključuje dva glavna pristojna organa in štiri policijske enote. Vsak od njih ima lasten postopek načrtovanja in izvaja lastno analizo tveganja. Zaradi zapletenosti sistema in velikega števila organov so potrebni številni sporazumi o sodelovanju in pobude za usklajevanje. To pomeni tveganje vrzeli v sistemu nadzora.

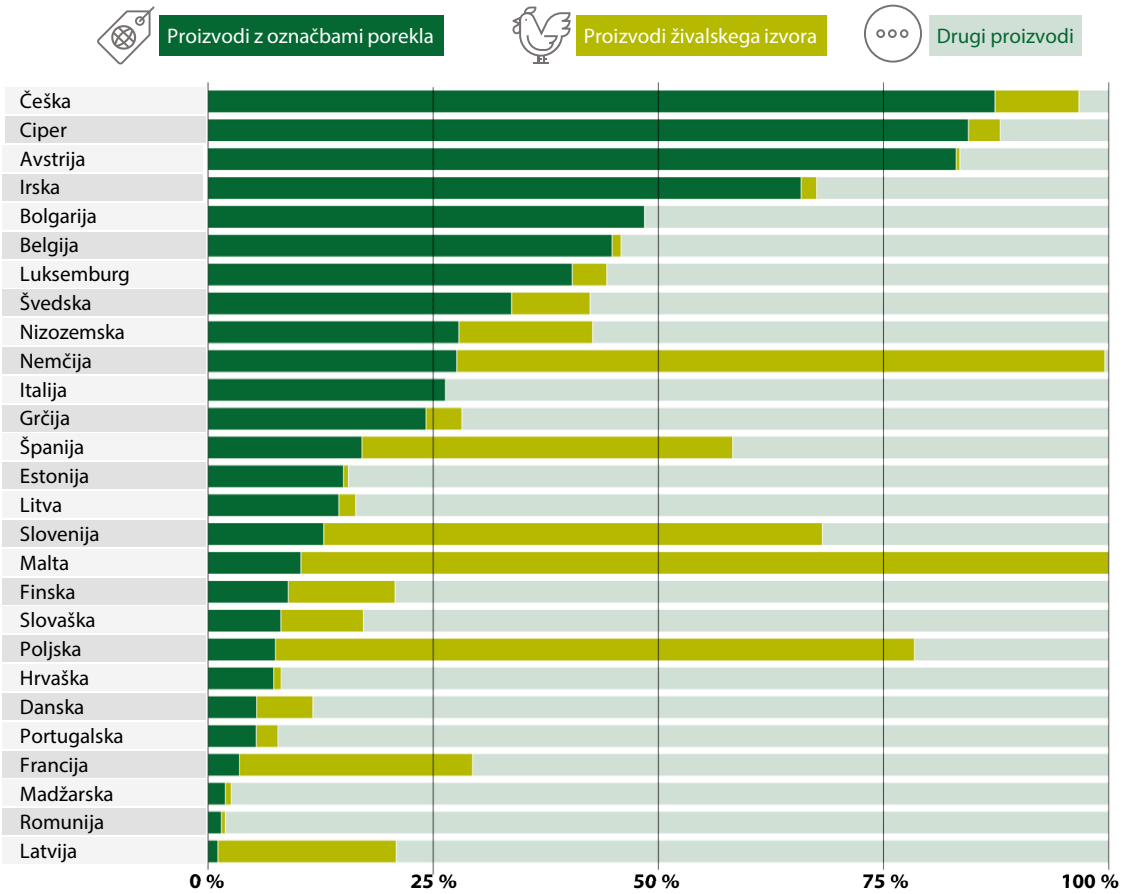
65 Komisija izvaja revizije nadzornih sistemov držav članic. V revizijah v letih 2017 in 2018 v sedmih državah članicah (v Belgiji, Grčiji, Franciji, Italiji, Litvi, na Portugalskem in v Romuniji) je bilo že opozorjeno na težave pri usklajevanju v nekaterih državah. Sodišče je pri reviziji ugotovilo, da Italija po opažanjih, ki jih je izrekla Komisija, zgolj počasi prilagaja svoj sistem nadzora in da nekatere slabosti ostajajo tudi v Belgiji. Za Litvo Komisija ni izrekla nobenih opažanj.

[13] Člen 109 Uredbe Sveta (EU) 2017/625.

Nezadostno preverjanje prostovoljnih informacij in spletne maloprodaje

66 Sodišče je analiziralo letna poročila 27 držav članic o nadzoru za leto 2022, ki so bila predložena Komisiji. Vrste pregledov so se med državami članicami zelo razlikovale (glej ***sliko 14***). Nekatere države članice so preglede označevanja osredotočile na označevanje porekla, druge pa so dale prednost proizvodom živalskega izvora ali drugim proizvodom (vključno s preverjanjem prehranskih in zdravstvenih trditev).

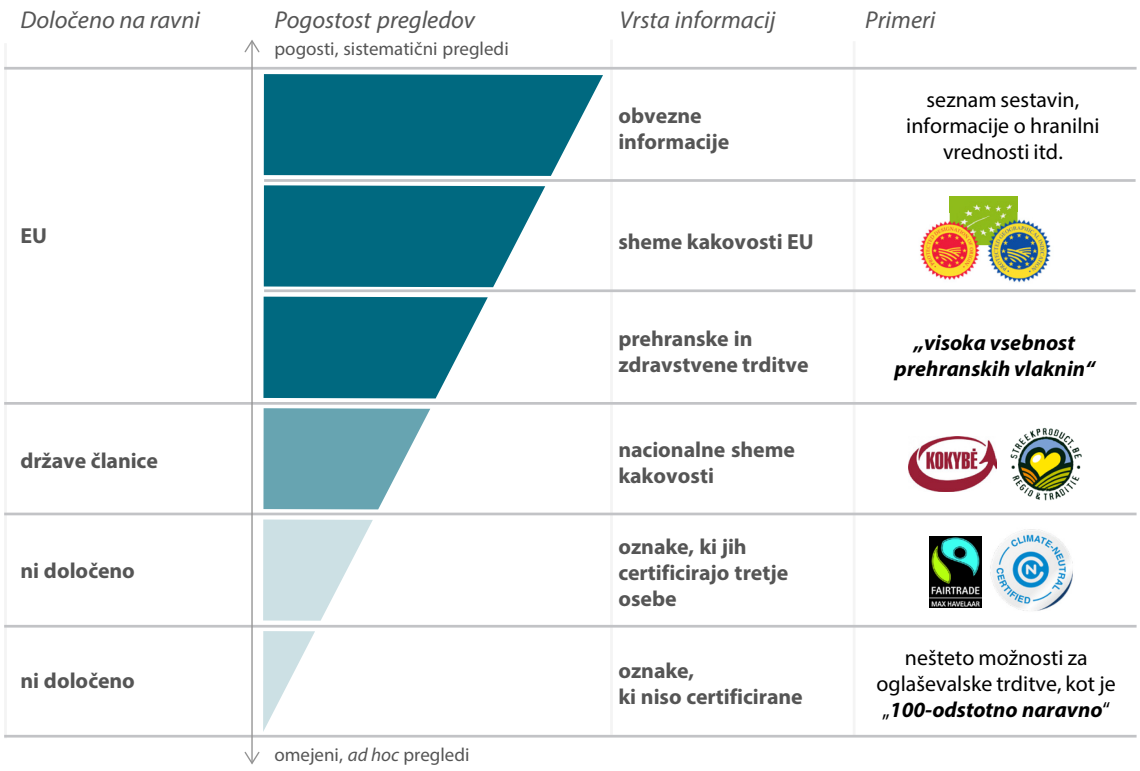
Slika 14 – Uradni nadzor označevanja živil, ki so ga države članice izvedle leta 2022 – po vrsti proizvodov (v %)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil držav članic za leto 2022

67 Na ***sliki 15*** so ponazorjene različne ravni nadzora glede na vrsto informacij na oznaki. Pregledi, ki jih izvajajo države članice, so večinoma osredotočeni na obvezne informacije, na primer, ali so seznam sestavin, alergeni in označba hranilne vrednosti ustrezno prikazani in berljivi. Dokazi iz obiskanih držav članic kažejo, da nadzor teh obveznih elementov dobro deluje.

Slika 15 – Različne ravni nadzora informacij na oznakah živil, ki ga izvajajo države članice



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi razgovorov in raziskav v okviru revizije

68 Po drugi strani pa se prostovoljne informacije malo preverjajo ali pa se sploh ne, čeprav obstaja splošna obveznost preverjanja skladnosti prostovoljnih informacij z zakonodajo EU.

69 Nadzorni organi v državah članicah se pri preverjanju prostovoljnih informacij osredotočajo na sheme kakovosti, ki jih ureja zakonodaja EU – označevanje ekoloških proizvodov in proizvodov z geografskimi označbami –, saj je to obvezno na podlagi uredbe o uradnem nadzoru. Sodišče je v zvezi s prehranskimi in zdravstvenimi trditvami, ki so sicer določene na ravni EU, ugotovilo, da so bili pregledi na ravni držav članic nezadostni (glej ***okvir 4***). Organi preverjajo tudi nacionalne sheme kakovosti, kot so Streekproduct (Belgija), Kokybė (Litva) in SQNPI – nacionalni integrirani sistem kakovosti proizvodnje (Italija).

Okvir 4

Primer nezadostnega preverjanja prehranskih in zdravstvenih trditev

Komisija je med revizijo prehranskih in zdravstvenih trditev v **Italiji** leta 2018 opozorila na slabosti. Med revizijo Sodišča je bilo ugotovljeno, da operativni kontrolni seznami še vedno ne vključujejo izrecno teh trditev.

Komisija je med revizijo leta 2018 v **Belgiji** poudarila, da organi ne obravnavajo v celoti pravil o prehranskih in zdravstvenih trditvah. Med revizijo Sodišča je bilo ugotovljeno, da splošni kontrolni seznam za maloprodajni sektor ne vključuje specifičnih pregledov trditev in da se hranilna vrednost prehranskih dopolnil preverja le v redkih primerih.

70 Živilska podjetja uporabljajo vse več prostovoljnih oznak in trditev (glej odstavek ***51***) – včasih povezanih z vprašanji trajnostnosti (glej odstavke ***49***–***51***) – in tako svoje proizvode oglašujejo z uporabo privlačnih sporočil (npr. podob krav na paši, ilustracij sadja, trditev, kot so „naravno”, „brez dodatkov” ali „brez gensko spremenjenih organizmov”). Medtem ko za nekatere znake obstajajo sheme certificiranja z zasebnim preverjanjem s strani tretjih oseb, pa za druge morda ni potrebno nobeno certificiranje. V nasprotju z drugimi vrstami prostovoljnih oznak (npr. prehranske in zdravstvene trditve) živilska podjetja za uporabo tovrstnih oznak nimajo posebnih pravil. Nadzorni organi držav članic izvajajo minimalne preglede takih oznak ali trditev – na primer samo v primeru, če obstajajo sumi ali pritožbe. Posledično se zanesljivost prostovoljnih oznak ne spremlja zadostno.

71 Od začetka pandemije COVID-19 so vse obiskane države članice opazile veliko povečanje prodaje živilskih proizvodov prek e-trgovanja in povečanje števila pritožb v zvezi s spletnimi trgovinami. Preglede spletne prodaje izvajajo vse tri zadevne države. Z njimi preverijo, ali so informacije, ki so potrošnikom na voljo na spletnih straneh (vključno s predstavitvijo in oglaševanjem), pravilne in skladne s pravili. Litovski organi so poročali o visoki skupni stopnji kršitev (61,6 % v letu 2022) pri e-trgovanju, ki vključuje živilske proizvode. Pri spletni maloprodaji so stopnje kršitev višje kot pri običajni maloprodaji, zato potrošniki v spletnih trgovinah najdejo več proizvodov, pri katerih se pravila EU o označevanju živil ne spoštujejo. Informacije o takih proizvodih so lahko zavajajoče, njihovo uživanje pa celo nevarno.

72 Organi držav članic se pri preverjanju spletne prodaje živilskih proizvodov srečujejo s številnimi težavami.

- Sankcije lahko naložijo samo živilskim podjetjem, ki so registrirana v njihovi državi. Za spletne strani, registrirane v drugih državah članicah EU, lahko poročajo prek spletne aplikacije sistema iRASFF, ki jo upravlja Komisija (glej odstavek ***09***).

- Pri spletnih straneh zunaj EU organi spletne maloprodaje skoraj ne morejo nadzorovati. Operaterja lahko neposredno kontaktirajo ali prek veleposlaništva tretje države, v kateri ima operater sedež, zahtevajo nadaljnje ukrepanje, kar pa ni vedno hitro ali učinkovito. Italija ima bolj izpopolnjen pristop k preverjanju e-trgovanja kot druge države članice, zajete v revizijo Sodišča. Po mnenju Sodišča je njen pristop primer dobre prakse (glej ***sliko 16***).

- Prehranska dopolnila se pogosto prodajajo prek platform za e-trgovanje, včasih prek družbenih medijev. Te prodaje ni lahko preveriti, saj pogosto poteka prek mreže malih neodvisnih prodajalcev.

- Spletne trgovine se lahko zaprejo (in ponovno odprejo pod drugim imenom) zelo hitro, na primer takoj, ko se inšpektorji organa države članice med pregledom identificirajo (v tem primeru inšpektorji zamudijo priložnost za nadaljnje ukrepanje zaradi neskladnosti s pravili).

Slika 16 – Italijanski pristop k preverjanju e-trgovanja



Vir: Evropsko računsko sodišče

Denarne kazni niso vedno odvračilne, učinkovite ali sorazmerne

73 Za kršitve pravil o označevanju živil uporabljajo tri obiskane države članice vrsto sankcij:

- opozorila (ki odgovornemu živilskemu podjetju omogočajo, da popravi stanje),
- denarne kazni (upravne ali kazenske),
- umik ali odpoklic proizvodov,
- zaseg proizvodov,
- zaprtje podjetja ali preklic dovoljenja.

74 Analiza Sodišča je bila osredotočena na denarne kazni, ker so najpogostejša vrsta sankcij. Vse tri države članice jih nalagajo na podlagi več meril, kot so narava kršitve, vrsta podjetja in to, ali gre za ponovno kršitev. Sodišče je na podlagi razgovorov z organi teh držav članic in analize dokazov ugotovilo, da se znesek denarnih kazni zelo razlikuje in je včasih nizek (tj. ni odvračilen) ali ni povezan z resnostjo kršitve (tj. ni sorazmeren), kot je podrobno opisano v nadaljevanju.

- Denarne kazni za napačno označevanje živil v Litvi znašajo od 16 do 600 EUR, kar je malo. V redkih primerih zavajajočega oglaševanja se lahko uporabijo višje denarne kazni (do 6 % letnih prihodkov živilskega podjetja v preteklem poslovnem letu, za ponavljajoče se kršitve do največ 200 000 EUR).

- V Belgiji je povprečna denarna kazen v sektorju distribucije med letoma 2020 in 2023 znašala 651 EUR, v predelovalni industriji pa 1 197 EUR. Kršitve se lahko kaznujejo z denarno kaznijo do 80 000 EUR (ali do 4 % letnega prometa, če je ta možnost višja, kar še ni bilo uporabljeno).

- V Italiji se najvišja denarna kazen (do 40 000 EUR) uporablja za živilska podjetja, ki prodajajo proizvode z iztečenim rokom uporabnosti. Med letoma 2020 in 2022 je povprečna vrednost denarnih kazni, ki jih je naložil eden od pristojnih organov, znašala 1 717 EUR. Poleg tega lahko policija naloži denarne kazni, pri katerih se vedno ne upošteva vrsta podjetja ali resnost kršitve, zaradi česar niso sorazmerne.

75 Italijanski in belgijski organi so revizorjem povedali, da imajo težave pri izvrševanju denarnih kazni, zato so te manj učinkovite. Povedali so tudi, da v primeru, da storilec ne plača denarne kazni in zadeva pride na sodišče, državni tožilec pogosto odloči, da bo postopek ustavil brez nadaljnjih ukrepov. Belgija od januarja 2024 uporablja nov postopek, ki omogoča izterjavo neplačane denarne kazni prek sodnega izvršitelja. Učinkovitost tega sistema bo vidna šele v prihodnosti.

Ureditve glede poročanja o uradnem nadzoru, ki veljajo za države članice, so zapletene, njihova dodana vrednost pa ni jasna

76 Države članice morajo Komisiji vsako leto poročati o svojem uradnem nadzoru, vključno s pregledi označevanja živil. To ji omogoča, da ima sistematičen pregled nad vprašanji označevanja živil, sama pa mora pripraviti letno zbirno poročilo za države EU27.

77 Komisija je ureditve glede poročanja posodobila septembra 2020. Glede na navedbe predstavnikov nacionalnih organov, s katerimi je Sodišče v treh obiskanih državah članicah opravilo razgovore, je posodobljeno predlogo Komisije za poročanje težko uporabljati, in sicer zato, ker je poročanje osredotočeno na varnost hrane, nadzor pa na druga vprašanja (npr. kakovost hrane), ali ker države članice poročajo po živilskih podjetjih (in ne po skupinah proizvodov, kot je to v predlogi).

78 Sodišče je informacije, pomembne za označevanje živil, pregledalo v letnih poročilih 27 držav članic o nadzoru. Ugotovilo je, da več držav ni moglo v celoti izpolniti predloge in da so raje navedle dodatne informacije v prilogah k svojim poročilom. Komisija zato informacije težje obdela in analiza.

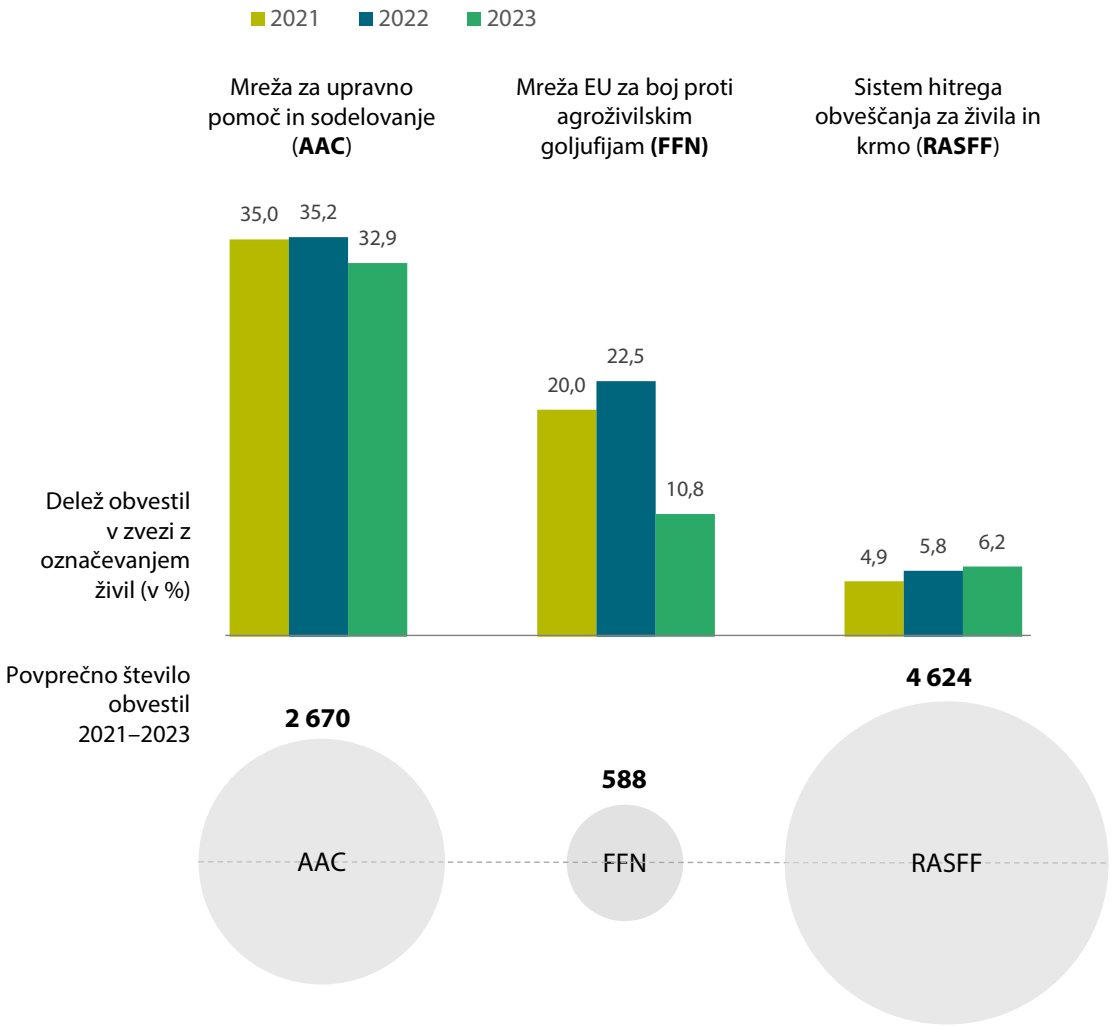
79 Komisija se strinja, da zaradi nedoslednosti v podatkih, ki jih zagotavljajo države članice, v zbirnem poročilu, namenjenem obveščanju javnosti o uradnem nadzoru označevanja živil, obstajajo vrzeli v poročanju.

80 Poleg letnega poročanja o uradnem nadzoru mreža za opozarjanje in sodelovanje organom držav članic omogoča hitro izmenjavo informacij in sodelovanje v zvezi z uradnim nadzorom v agroživilski verigi. Mrežo sestavljajo trije deli:

- sistem hitrega obveščanja za živila in krmo v primeru neskladnosti, ki lahko pomeni tveganje za zdravje,
- mreža za upravno pomoč in sodelovanje v primeru neskladnosti brez tveganj za zdravje,
- mreža EU za goljufije v agroživilskem sektorju v primeru suma goljufije.

81 Države članice si informacije izmenjujejo s pošiljanjem obvestil prek sistema iRASFF. Sodišče je analiziralo vsa ustrezna obvestila, ki jih je 27 držav članic med letoma 2021 in 2023 predložilo prek sistema iRASFF (glej ***sliko 17***).

Slika 17 – Delež in število obvestil v zvezi z označevanjem živil po treh delih podatkovne zbirke (2021–2023)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil mreže za opozarjanje in sodelovanje ter podatkov sistema iRASFF

82 Število obvestil se med državami članicami precej razlikuje. Najbolj dejavna je bila na primer Nemčija s 419 obvestili prek mreže za upravno pomoč in sodelovanje, medtem ko pet držav članic (Bolgarija, Grčija, Hrvaška, Portugalska in Slovenija) ni poslalo nobenih obvestil. Razliko v številu obvestil je mogoče delno pojasniti s tem, da države članice obvestila sistema iRASFF uporabljajo na različne načine in si različno razlagajo, kaj pomeni neskladnost. Glede na poročila Komisije so trditve in nepravilno označevanje glavne ponavljajoče se težave, o katerih so države članice poročale prek mreže za opozarjanje in sodelovanje.

83 Nekatere države članice so navedle, da je združitev treh delov sistema iRASFF v enoten sistem z organizacijskega vidika zapletena, in sicer zaradi delitve pristojnosti in odgovornosti. Služba Komisije za notranjo revizijo je leta 2022 ugotovila, da sedanja struktura sistema IT ni učinkovita, saj je treba za upravljanje obvestil opraviti več korakov ročno, ter da obstajajo težave v zvezi s sledljivostjo primerov in kakovostjo podatkov.

84 Komisija del informacij, ki jih sporočijo države članice, da na voljo javnosti prek portala RASFF Window, ki načeloma ne vključuje informacij, ki bi omogočale identifikacijo proizvoda (npr. imena proizvodov ali podjetij). Na primer, v primeru odpoklica proizvoda potrošnik ne bi mogel najti imena proizvoda na portalu, ampak bi bile te informacije morda na voljo v trgovinah samih (npr. obvestilo o odpoklicu na policah) ali prek informacijskih kanalov organov držav članic.

Zaključki in priporočila

85 Sodišče na splošno ugotavlja, da je označevanje živil v EU potrošnikom lahko v pomoč pri sprejemanju bolj informiranih odločitev pri nakupu živil, vendar obstajajo znatne vrzeli v pravnem okviru EU ter slabosti v sistemih spremljanja, poročanja in nadzora ter v sankcijah. Zaradi tega se morajo potrošniki opirati na oznake, ki so lahko nejasne ali zavajajoče ter včasih nerazumljive.

86 Sodišče je ugotovilo, da pravni okvir EU zagotavlja podlago za to, da oznake živil vsebujejo bistvene informacije. V njem so namreč opredeljeni nekateri ključni pojmi, poleg tega pa je določeno, da so nekatere informacije na oznakah obvezne (odstavki ***16***–***19***). Vendar sedem od 11 načrtovanih posodobitev pravnega okvira, določenih v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbi o trditvah, ni bilo zaključenih. Do septembra 2024 je Komisija zaključila delo le v zvezi s štirimi od 11 tem. Poleg tega delo še poteka tudi v zvezi z označevanjem porekla in alkoholnimi pijačami (odstavki ***20***–***24***). To pomeni, da v okviru obstajajo znatne vrzeli, vključno z neobstojem seznama s strani EU odobrenih zdravstvenih trditev za rastlinske proizvode ter neobstojem pravil EU za vegetarijanske in veganske oznake. Države članice so izvedle različne pobude, s katerimi so želele nadomestiti nekatere manjkajoče elemente okvira EU. Sodišče meni, da je zaradi vsega tega zmožnost potrošnikov za sprejemanje informiranih odločitev omejena in da njihov dostop do nekaterih informacij, povezanih z živili, ni enak po vsej EU (odstavki ***25***–***45***).

Priporočilo 1 – Odpraviti vrzeli v pravnem okviru EU za označevanje živil

Komisija naj:

(a) nujno začne izvajati še neizvedene dejavnosti, določene v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbi o trditvah, zlasti v zvezi s temami, pri katerih je pričakovani rezultat sprejetje pravnega akta (tj. trditve v zvezi z rastlinskimi proizvodi in previdnostno označevanje alergenov);

(b) nadaljuje delo za obravnavo nerešenih vprašanj v zvezi z označevanjem porekla in alkoholnimi pijačami.

Ciljni datum izvedbe: leto 2027.

87 Zaradi nenehno se spreminjajočih praks živilskih podjetij v zvezi z označevanjem (oznake, trditve, podobe, oglaševalski slogani itd.) so oznake za potrošnike še bolj zapletene. Organi držav članic so opozorili na potencialno nejasne ali zavajajoče prakse. Pravila in smernice EU ne zagotavljajo dovolj jasne podlage za njihovo preprečevanje. Živilska podjetja pri proizvodih uporabljajo tudi številne okoljske trditve, ki, če niso utemeljene, izpostavljajo potrošnike zelenemu zavajanju. Pričakuje se, da bo ta problem rešen z nedavno sprejeto direktivo o krepitvi vloge potrošnikov in z direktivo o zelenih trditvah, ki naj bi bila sprejeta kmalu. Potrošniki se morajo opirati tudi na vse večje število oznak, nad katerimi nimajo pregleda niti Komisija niti izbrane države članice (odstavki ***46***–***51***).

Priporočilo 2 – Okrepiti prizadevanja za analiziranje praks označevanja

Komisija naj:

(a) proaktivno in redno analizira prakse označevanja, na katere se morajo potrošniki opirati;

(b) skupaj z državami članicami izboljša smernice za živilska podjetja.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2027.

88 Komisija in države članice niso sistematično spremljale potreb potrošnikov in njihovega razumevanja oznak. Zato ni mogoče ugotoviti, ali so potrošniki ustrezno obveščeni in ali so njihova pričakovanja izpolnjena (odstavki ***52***–***54***).

89 Potrošniki oznak ne razumejo vedno in včasih menijo, da je sistem EU za označevanje živil zapleten. Celo obvezne informacije, kot je označba datuma, niso vedno lahko razumljive. Sodišče je ugotovilo, da so kampanje za informiranje potrošnikov, ki jih izvajajo države članice, občasne (odstavki ***55***–***59***).

Priporočilo 3 – Spremljati pričakovanja potrošnikov in ukrepati, da se izboljša njihovo razumevanje oznak

Komisija naj:

(a) skupaj z državami članicami sistematično spremlja potrebe potrošnikov in njihovo razumevanje oznak na živilih;

(b) države članice podpira pri njihovih prizadevanjih za to, da bi potrošniki bolje razumeli oznake živil, na primer s kampanjami ozaveščanja ali s priročnikom o označevanju živil, ki bi bil namenjen potrošnikom.

Ciljni datum izvedbe: leto 2027.

90 Sodišče je ugotovilo, da ima vseh 27 držav članic vzpostavljene sisteme nadzora in izvaja preglede skladnosti s pravili o označevanju živil v skladu z njihovimi letnimi načrti nadzora in večletnimi nacionalnimi načrti nadzora. Slednji niso vedno posodobljeni. Sodišče je ugotovilo, da bi se v treh državah članicah, zajetih v revizijo Sodišča, usklajevanje nadzora lahko še izboljšalo (odstavki ***62***–***65***).

91 Nadzor obveznih elementov označevanja živil deluje dobro, nadzor prostovoljnih informacij pa je zelo omejen, včasih ga sploh ni. Poleg tega je praktično nemogoče, da bi potrošniki razlikovali med natančno preverjenimi obveznimi informacijami in prostovoljnimi informacijami, pri katerih so stopnje zanesljivosti različne (odstavki ***66***–***70***).

92 Spletna maloprodaja se kljub temu, da se povečuje, le malo pregleduje. Te preglede je težko izvajati, kadar prodaja poteka prek spletnih strani, registriranih v EU, in skoraj nemogoče, kadar vključuje države nečlanice EU. Italija, ena od držav članic, izbranih za revizijo, ima bolj izpopolnjen pristop k preverjanju e-trgovanja kot druge države članice, zajete v revizijo. Njen pristop je po mnenju Sodišča primer dobre prakse (odstavka ***71*** in ***72***).

93 Vse tri izbrane države članice so za kršitve pravil o označevanju živil uvedle sankcije z različnimi denarnimi kaznimi. Sodišče je ugotovilo, da te denarne kazni niso bile vedno odvračilne, učinkovite ali sorazmerne (odstavki ***73***–***75***).

Priporočilo 4 – Okrepiti preglede prostovoljnih oznak in spletne maloprodaje, ki jih izvajajo države članice

Komisija naj državam članicam zagotovi smernice in primere dobre prakse ter jih tako spodbuja, naj okrepijo preglede prostovoljnih oznak in spletne maloprodaje.

Ciljni datum izvedbe: leto 2027.

94 Ureditve glede poročanja so na splošno zapletene, njihova dodana vrednost pa ni jasna. Države članice o svojem uradnem nadzoru vsako leto poročajo Komisiji. Nekateri organi držav članic niso mogli v celoti izpolniti predloge Komisije za poročanje. Komisija se je strinjala, da zaradi nedoslednosti v podatkih, ki se nanašajo na nadzor označevanja živil in jih zagotavljajo države članice, v njenem zbirnem poročilu obstajajo vrzeli v poročanju (odstavki ***76***–***79***).

95 Poleg tega si države članice izmenjujejo informacije o vprašanjih označevanja živil s pošiljanjem obvestil prek spletne aplikacije sistema hitrega obveščanja za živila in krmo. Komisija se strinja, da obstajajo težave v zvezi s kakovostjo podatkov. Aplikacija je delno dostopna javnosti, vendar načeloma ne vključuje informacij, ki bi omogočale identifikacijo proizvoda (npr. imena proizvodov in podjetij). Potrošniki zato težko uporabljajo portal, da bi izvedeli informacije o vprašanjih v zvezi z varnostjo hrane in ustrezno spremenili svoje nakupovalne navade (odstavki ***80***–***84***).

Priporočilo 5 – Izboljšati poročanje o označevanju živil

Komisija naj:

(a) izboljša doslednost podatkov o nadzoru, ki se nanašajo na označevanje živil in jih sporočajo države članice, tudi z racionalizacijo ureditev držav članic glede poročanja;

(b) pri posodobitvi spletne aplikacije sistema hitrega obveščanja za živila in krmo izboljša kakovost podatkov in javnosti omogoči dostop do več informacij v zvezi z vprašanji, ki se nanašajo na označevanje živil.

Ciljni datum izvedbe: leto 2027.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Joëlle Elvinger, v Luxembourgu na zasedanju 25. septembra 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Teme, ki jih je treba izboljšati, navedene v uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in uredbi o trditvah

Tema	Pravna podlaga	Ciljni rok	Pričakovani izložki	Status
Profili hranil	člen 4(1) uredbe o trditvah	19. januar 2009	profili hranil in pogoji za uporabo prehranskih ali zdravstvenih trditev za živila v zvezi z njihovimi profili hranil	Še ni zaključeno.
Zdravstvene trditve	člen 13(3) uredbe o trditvah	31. januar 2010	seznam dovoljenih trditev in vsi potrebni pogoji za njihovo uporabo	Delno zaključeno; za trditve v zvezi z rastlinskimi proizvodi še ni zaključeno.
Čitljivost	člen 13(4) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	–	delegirani akti	Ni ukrepanja.

Tema	Pravna podlaga	Ciljni rok	Pričakovani izložki	Status
Obvezna označba hranilne vrednosti in seznam sestavin za alkoholne pijače	člen 16 uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2014	poročilo zakonodajni predlog (po potrebi)	Poročilo pripravljeno. Predlog za vino pripravljen.
Obvezno označevanje porekla (i) za prašičje, ovčje, kozje in perutninsko meso ter (ii) v primeru, kadar je navedeno poreklo živila, vendar ni isto kot poreklo njegove osnovne sestavine	člen 26(2)(b) in člen 26(3) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2013	izvedbeni akti	Zaključeno.
Obvezno označevanje porekla za meso (razen govejega, prašičjega, ovčjega, kozjega in perutninskega mesa); mleko in mleko, ki se uporabljata kot sestavina v mlečnih proizvodih; nepredelana živila; proizvode z eno samo sestavino; in sestavine, ki pomenijo > 50 % živila	člen 26(5) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2014	poročila Evropskemu parlamentu in Svetu predlogi za spremembo ustreznih določb EU (potencialno)	Zaključeno. Ni relevantno.
Obvezna navedba porekla za meso, uporabljeno kot sestavina	člen 26(6) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2013	poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu predlogi za spremembo ustreznih določb EU (potencialno)	Zaključeno. Ni relevantno.

Tema	Pravna podlaga	Ciljni rok	Pričakovani izložki	Status
Prisotnost transmaščob v živilih in splošni prehrani prebivalstva Unije	člen 30(7) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2014	poročilo zakonodajni predlog (po potrebi)	Zaključeno.
Dodatni načini prikaza energijske vrednosti in količine hranil	člen 35(5) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	13. december 2017	poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu predlogi za spremembo ustreznih določb EU (potencialno)	Zaključeno. Še ni zaključeno.
Sledi snovi, ki povzročajo alergije ali preobčutljivost	člen 36(3)(a) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	–	izvedbeni akti	Še ni zaključeno.
Primernost živila za vegetarijance ali vegane	člen 36(3)(b) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	–	izvedbeni akti	Ni ukrepanja.
Priporočeni dnevni vnosi za posebne skupine prebivalstva	člen 36(3)(c) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	–	izvedbeni akti	Ni ukrepanja.
Odsotnost ali zmanjšana prisotnost glutena	člen 36(3)(d) uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom	–	izvedbeni akti	Zaključeno.

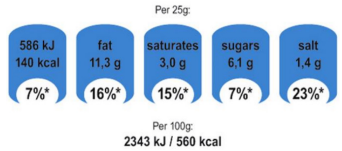
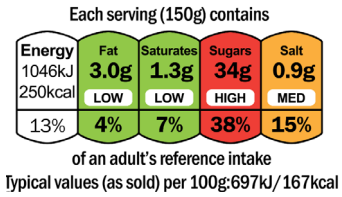
Priloga II – Primeri praks označevanja, ki bi lahko bile zavajajoče za potrošnike

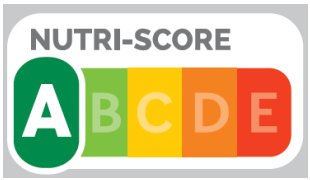
Na kaj se praksa nanaša	Primeri	Opis
Odsotnost nekaterih elementov	brez dodatkov brez konzervansov brez antibiotikov	„Čista” oznaka se nanaša na odsotnost nekaterih elementov (npr. „brez antibiotikov”). To lahko živilska podjetja uporabljajo kot orodje za trženje, saj nekateri potrošniki iščejo naravna, manj predelana živila, ki ne vsebujejo sintetičnih dodatkov in se zato štejejo kot bolj zdrave možnosti. Pravila EU sicer ne vsebujejo posebnih pogojev za uporabo trditev, kot sta „brez dodatkov” ali „brez konzervansov”, vendar bi morale biti te informacije v skladu s splošnimi zahtevami uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (tj. morale bi biti točne, ne bi smele biti zavajajoče ali nejasne za potrošnike).
Necertificirane lastnosti	sveže naravno polnozrnato	Živilska podjetja trditev „naravno” pogosto uporabljajo kot orodje za trženje, saj poudarja pozitiven vidik. Vendar ta trditev ni uradno opredeljena, razen v okviru uredbe o aromah (npr. „naravna aroma vanilje”) in uredbe o trditvah (npr. „visoka vsebnost prehranske vlaknine”). Nekatera živilska podjetja si običajno prizadevajo, da bi se njihovi proizvodi zdeli bolj zdravi, kot so, kar je zavajajoče. Na primer, ni pravil glede najmanjše vsebnosti celih zrn, ki jih mora živilo vsebovati, da bi se lahko uporabil pojem „polnozrnat”. Obstaja le zahteva po navedbi količine.

Na kaj se praksa nanaša	Primeri	Opis
Opustitev navedbe informacij	brez alkohola opuščena beseda „odmrznjeno”	Za obveščanje potrošnikov EU, da proizvod vsebuje nekaj alkohola, ni usklajenega pristopa, zato se lahko uporabljajo nacionalna pravila. V zakonodaji EU brezalkoholne pijače niso opredeljene. Na podlagi carinskih predpisov se lahko v Belgiji pivo z vsebnostjo alkohola, ki je manjša od 0,5 %, prodaja kot brezalkoholno pivo (medtem ko na Nizozemskem ta prag znaša 0,1 %, v Franciji in Italiji pa 1,2 %), kar je lahko zavajajoče za potrošnike, ki iz zdravstvenih ali verskih razlogov ne želijo uživati alkohola. V pravilih EU je določeno, da morajo biti na oznakah živil, ki so bila zamrznjena in se prodajajo odmrznjena, navedeno, da so „odmrznjena”, razen kadar odmrzovanje ne pomeni tveganja (npr. proizvodi, kot je maslo). Organi držav članic so navedli, da kljub obstoju pravil EU ni vedno jasno, kdaj se ta izjema lahko uporabi.
Ime proizvoda	uporaba besede „mesno” za opis mesnih proizvodov	Litovski organi so opozorili, da je način opisa proizvodov včasih lahko zavajajoč. Na primer, uporaba besede „mesno” pomeni, da ima mesni proizvod, kot je klobasa, posebne značilnosti, čeprav je ta neločljivo povezana s proizvodom. Skladno z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je ta praksa prepovedana.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče

Priloga III – Vrste shem označevanja hranilne vrednosti na sprednji strani embalaže v EU in Združenem kraljestvu

Taksonomije, opisane v literaturi		Primeri shem		Razvijalec	Država članica
Označbe posameznih hranil	numerične navedbe neusmerjevalne reducirne (nepojasnjevalne)	označba za priporočene dnevne vnose		zasebni	po vsej EU
		logotip baterije NutrInform Battery		javni	Italija
	barvne označbe delno usmerjevalne ocenjevalne (pojasnjevalne)	označevanje na sprednji strani embalaže v Združenem kraljestvu		javni	Združeno kraljestvo

Taksonomije, opisane v literaturi			Primeri shem		Razvijalec	Država članica
Zbirne označbe	pozitivni (odobritveni) logotipi	usmerjevalne ocenjevalne (pojasnjevalne)	ključavnica		javni	Danska, Litva, Švedska
			logotipi srca/zdravja	 	nevladna organizacija javni	Finska, Slovenija Hrvaška
	stopenjski kazalniki		Nutri-Score		javni	Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg, Nizozemska

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi dodatnih oblik navedbe in prikaza označbe hranilne vrednosti COM(2020) 207 final)

Kratici

RASFF: sistem hitrega obveščanja za živila in krmo.

SZO: Svetovna zdravstvena organizacija

Odgovori Komisije

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Sodišča Joëlle Elvinger. Revizijo je vodila članica Sodišča Keit Pentus – Rosimannus, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Annikky Lamp in atašejka v njenem kabinetu Daria Bochnar, vodilna upravna uslužbenka Florence Fornaroli, vodja naloge Aris Konstantinidis ter revizorji Marie Elgersma, Jolita Korzuniene in Els Brems ter praktikantka Evelyn Hoffmann. Jezikovno podporo so zagotovili Zoe Amador, Paola Magnanelli in Viktorija Šablevičiūtė, grafično Marika Meisenzahl, tajniško pa Judita Frangež.



Od leve proti desni: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus – Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar in Jolita Korzuniene.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov *ECA Decision No 6-2019*.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)*. Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje elementov, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov zadevnih pravic. EU nima avtorskih pravic in/ali pravic blagovnih znamk v zvezi z naslednjimi elementi:

Viri različnih imetnikov avtorskih pravic so bili uporabljeni za oblikovanje vizualnih podob na naslednjih slikah in v naslednjem okviru:
Slika 3: © stock.adobe.com/wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee.
Slike 7, 14 in 16: Flaticon.com © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.
Slika 8: © stock.adobe.com/Pilawan.
Slika 10: (piškoti) © stock.adobe.com/castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (čokolada) © stock.adobe.com/castecodesign, Anastasi17.
Okvir 3: © stock.adobe.com/VectorBum.

Logotipi / blagovne znamke različnih imetnikov pravic so bili uporabljeni v različnih delih poročila:
NutriScore (slike 3, 11, 12 in Priloga III).
Zdravo življenje, Simbol srca in Srček varovalnega živila (slika 11 in Priloga III).
Keyhole in Nutrinform Battery (sliki 11 in 12 ter Priloga III).
Ekološki logotip EU, logotipi geografskih označb, Kokybė, Streekproduct, Fairtrade in potrdilo o podnebni nevtralnosti (slika 15).
Priporočeni dnevni vnosi in označevanje na sprednji strani embalaže v Združenem kraljestvu (Priloga III).

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-3085-2	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/4330819	QJ-01-24-005-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3086-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/1262355	QJ-01-24-005-SL-N

Oznake zagotavljajo potrošnikom informacije o vsebini živil in so jim v pomoč pri sprejemanju informiranih odločitev o nakupu. Sodišče je ugotovilo, da je označevanje živil v EU potrošnikom lahko v pomoč pri sprejemanju bolj informiranih odločitev pri nakupu živil, vendar obstajajo znatne vrzeli v pravnem okviru EU ter slabosti v sistemih spremljanja, poročanja in nadzora ter v sankcijah. Zaradi tega se morajo potrošniki opirati na oznake, ki so lahko nejasne ali zavajajoče ter včasih nerazumljive. Sodišče daje več priporočil, vključno s tem, naj se odpravi vrzel v pravnem okviru EU za označevanje živil, okrepijo prizadevanja za analizo praks označevanja in sprejmejo ukrepi za izboljšanje tega, kako potrošniki razumejo oznake živil.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Urad za publikacije Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors