

Sprawozdanie specjalne

Etykietowanie żywności w UE

Konsumenci mogą zagubić się w gąszczu etykiet



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-09
Czym jest etykietowanie żywności?	01-03
Przepisy dotyczące etykietowania żywności	04-06
Rodzaje informacji na etykietach	07-08
Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów	09
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-14
Uwagi	15-84
Ramy prawne UE przewidują umieszczanie podstawowych informacji na etykietach żywności, ale występują w nich poważne luki	15-45
Ramy prawne UE przewidują umieszczanie podstawowych informacji na etykietach żywności	16-19
Opóźnienia w aktualizacji ram prawnych ograniczają zdolność konsumentów do dokonywania świadomych wyborów	20-45
Informacje na etykietach mogą być mylące lub wprowadzać w błąd, a rozumienie etykiet przez konsumentów nie jest systematycznie monitorowane	46-59
Stale zmieniające się praktyki etykietowania zwiększają złożoność i mogą dezorientować lub wprowadzać w błąd konsumentów	47-51
Potrzeby konsumentów i stopień rozumienia przez nich etykiet nie są systematycznie monitorowane	52-54
Konsumenci nie zawsze rozumieją etykiety, a kampanie uświadamiające nie są priorytetem	55-59

W systemach kontroli, sankcjach i sprawozdawczości występują uchybienia	60-84
Systemy kontroli zostały ustanowione, lecz występują w nich niedociągnięcia	62-65
Słabe kontrole informacji umieszczanych dobrowolnie i sprzedaży detalicznej w internecie	66-72
Grzywny nie zawsze są odstrasżające, skuteczne lub proporcjonalne	73-75
Obowiązujące państwa członkowskie zasady dotyczące sprawozdawczości na temat kontroli urzędowych są uciążliwe, a ich wartość dodana nie jest jasna	76-84
Wnioski i zalecenia	85-95
Załączniki	
Załącznik I – Zagadnienia wymagające poprawy wymienione w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniu w sprawie oświadczeń	
Załącznik II – Przykłady praktyk w zakresie etykietowania, które mogą wprowadzić konsumentów w błąd	
Załącznik III – Rodzaje systemów podawania wartości odżywczej z przodu opakowania w UE i Zjednoczonym Królestwie	
Wykaz akronimów	
Odpowiedzi Komisji	
Kalendarium	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I Z etykiet produktów spożywczych konsumenci czerpią informacje na temat ich składu, dzięki czemu mogą podejmować świadome decyzje zakupowe. W Unii Europejskiej obowiązują przepisy dotyczące etykietowania mające na celu zapewnienie obywatelom informacji o składzie i cechach produktów spożywczych.

II Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę ze względu na rosnące zainteresowanie informacjami na temat żywności ze strony konsumentów, instytucji UE i innych zainteresowanych stron. Trybunał ocenił, czy informacje zawarte na etykietach pozwalają konsumentom podejmować świadome decyzje przy zakupie żywności. Przeanalizował ramy prawne UE i sposób monitorowania tego, czy konsumenci rozumieją informacje na etykietach. Kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się także systemom kontroli państw członkowskich, sposobom, w jakie sprawdzają one, czy przedsiębiorstwa spożywcze przestrzegają przepisów dotyczących etykietowania, oraz sposobom, w jakie Komisja i państwa członkowskie składają sprawozdania z tych kontroli.

III Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał doszedł do wniosku, że etykietowanie żywności w UE może pomóc konsumentom w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji przy zakupie żywności. Stwierdził jednak, że w unijnych ramach prawnych występują poważne luki, a w systemach monitorowania, sprawozdawczości i kontroli oraz sankcjach wykrył uchybienia. Prowadzi to do sytuacji, w której konsumenci mają do czynienia z dezorientującymi bądź niezrozumiałymi etykietami, które mogą wprowadzać ich w błąd.

IV Trybunał ustalił, że ramy prawne UE przewidują umieszczanie na etykietach żywności podstawowych informacji, ale nie ukończono 7 z 11 planowanych aktualizacji. Państwa członkowskie wdrożyły różne inicjatywy mające na celu uzupełnienie niektórych elementów, których brakuje w ramach UE. Doprowadziło to do tego, że konsumenci mają ograniczoną możliwość dokonywania świadomych wyborów i nierówny dostęp do części informacji związanych z żywnością w różnych krajach UE.

V Trybunał ustalił również, że nowe praktyki etykietowania stosowane przez firmy spożywcze zwiększają złożoność i mogą dezorientować lub wprowadzać w błąd konsumentów. Komisja i państwa członkowskie nie śledzą w sposób systematyczny potrzeb konsumentów ani stopnia zrozumienia przez nich etykiet, istnieją jednak dowody na to, że konsumenci nie zawsze je rozumieją. Dla rozwiązania tego problemu kluczowe znaczenie ma informowanie i edukowanie konsumentów, lecz prowadzone przez państwa członkowskie kampanie uświadamiające mają sporadyczny charakter.

VI Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić systemy kontroli i sprawdzać, czy przedsiębiorstwa spożywcze prawidłowo wdrażają zasady etykietowania. Takie systemy zostały ustanowione, ale kontrole dotyczące informacji umieszczanych dobrowolnie i sprzedaży detalicznej w internecie nie są wystarczające. Jeśli chodzi o naruszenia, grzywny nie zawsze są odstraszające, skuteczne lub proporcjonalne. Państwa członkowskie i Komisja składają również sprawozdania na temat wyników swoich kontroli, jednak Trybunał ustalił, że zasady dotyczące sprawozdawczości są uciążliwe, a ich wartość dodana nie jest jasna.

VII Trybunał zaleca, aby Komisja:

- wyeliminowała luki w unijnych ramach prawnych dotyczących etykietowania żywności;
- zintensyfikowała wysiłki w zakresie analizy praktyk etykietowania;
- monitorowała oczekiwania konsumentów i podejmowała działania mające na celu lepsze zrozumienie przez nich etykiet żywności;
- wzmocniła kontrole państw członkowskich dotyczące dobrowolnych oznaczeń i sprzedaży detalicznej w internecie;
- poprawiła sprawozdawczość w zakresie etykietowania żywności.

Wstęp

Czym jest etykietowanie żywności?

01 Etykiety dostarczają konsumentom informacji o składzie żywności i pomagają im podejmować świadome decyzje zakupowe. Unijna definicja etykiety to „jakakolwiek metka, znak firmowy, znak handlowy, ilustracja lub inny opis pisany, drukowany, tłoczony, odbity lub w inny sposób naniesiony na opakowanie lub pojemnik z żywnością lub załączony do opakowania lub pojemnika z żywnością”¹.

02 Etykiety dostarczają informacji dotyczących wartości odżywczych, potencjalnych zagrożeń (alergeny) i bezpiecznego spożycia produktu (oznaczenie daty). Są także ważnym narzędziem marketingowym, stosowanym w celu zwiększenia atrakcyjności produktu dla potencjalnego nabywcy przez podkreślenie jego walorów, takich jak to, że jest zdrowy, ekologiczny czy bezglutenowy.

03 Prawo konsumentów do kompleksowych i dokładnych informacji na temat żywności w ostatnich latach zyskuje na znaczeniu, wraz z rosnącym zainteresowaniem kwestiami zdrowia i dobrego samopoczucia, zrównoważonego rozwoju i przejrzystości. Równocześnie ewoluowały również praktyki marketingowe i zwiększył się asortyment dostępnych produktów spożywczych.

¹ Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

Przepisy dotyczące etykietowania żywności

04 W UE obowiązują ramy prawne mające na celu zapewnienie obywatelom informacji na temat składu i cech produktów spożywczych, głównie poprzez praktyki etykietowania. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na UE obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, a także promowanie ich prawa do informacji².

05 Przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności reguluje zbiór przepisów horyzontalnych (zob. [rys. 1](#)), takich jak rozporządzenie w sprawie ogólnego prawa żywnościowego z 2002 r.³, rozporządzenie w sprawie oświadczeń z 2006 r.⁴ i [rozporządzenie w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności z 2011 r.](#) (rozporządzenie w sprawie informacji o żywności). To ostatnie stanowi, że informacje muszą być rzetelne, jasne, łatwe do zrozumienia i nie mogą wprowadzać w błąd oraz nie powinny być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta⁵. Etykiety żywności w UE są również regulowane przez zbiór przepisów wertykalnych, które określają wymagania dotyczące określonych produktów spożywczych (wino, jaja, miód, oliwa z oliwek, żywność przeznaczona dla małych dzieci itp.).

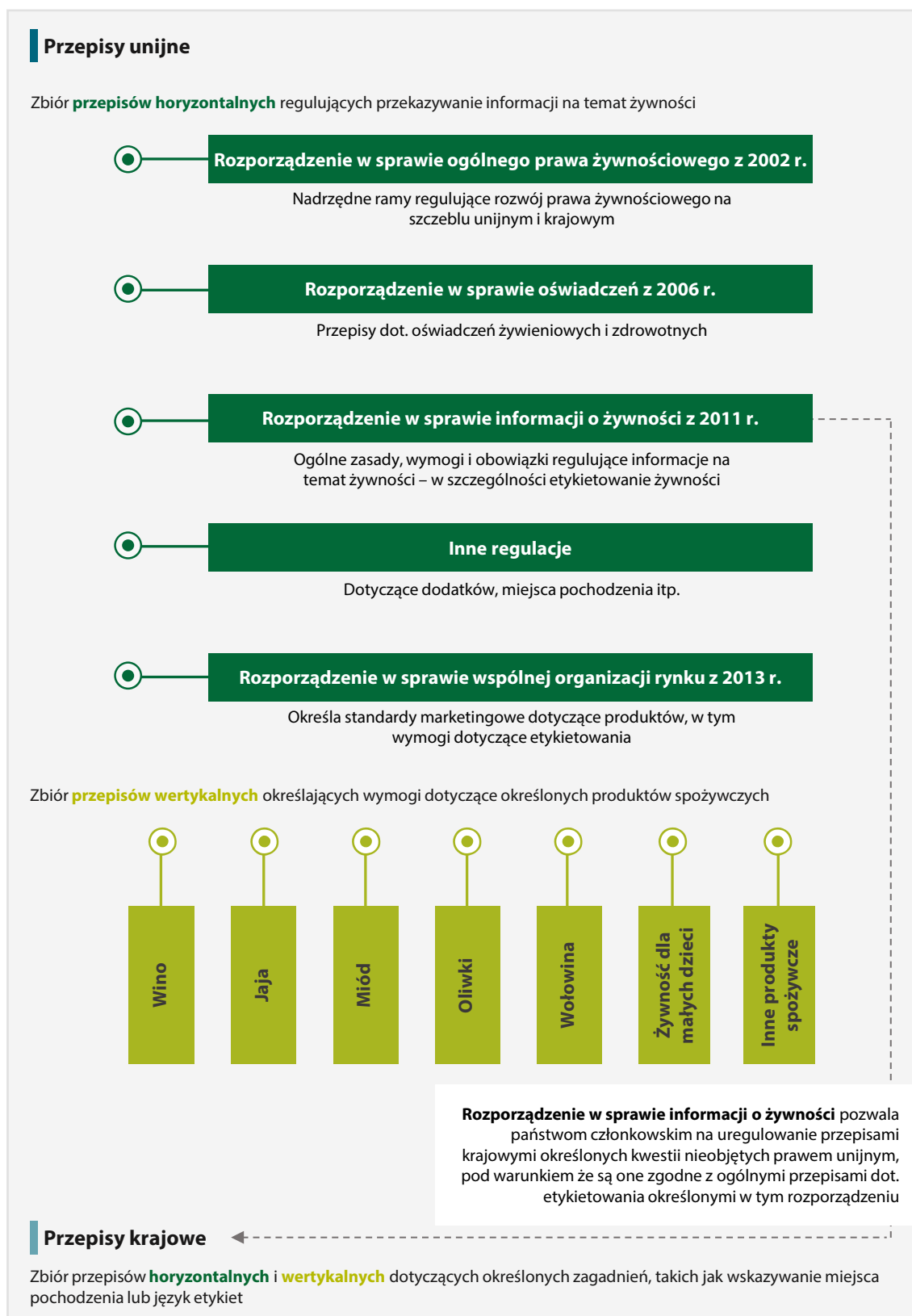
² Art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³ [Rozporządzenie \(WE\) nr 178/2002](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego.

⁴ [Rozporządzenie \(WE\) nr 1924/2006](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności.

⁵ Art. 7 i 36 [rozporządzenia \(UE\) nr 1169/2011](#).

Rys. 1 – Przepisy dotyczące etykietowania żywności w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

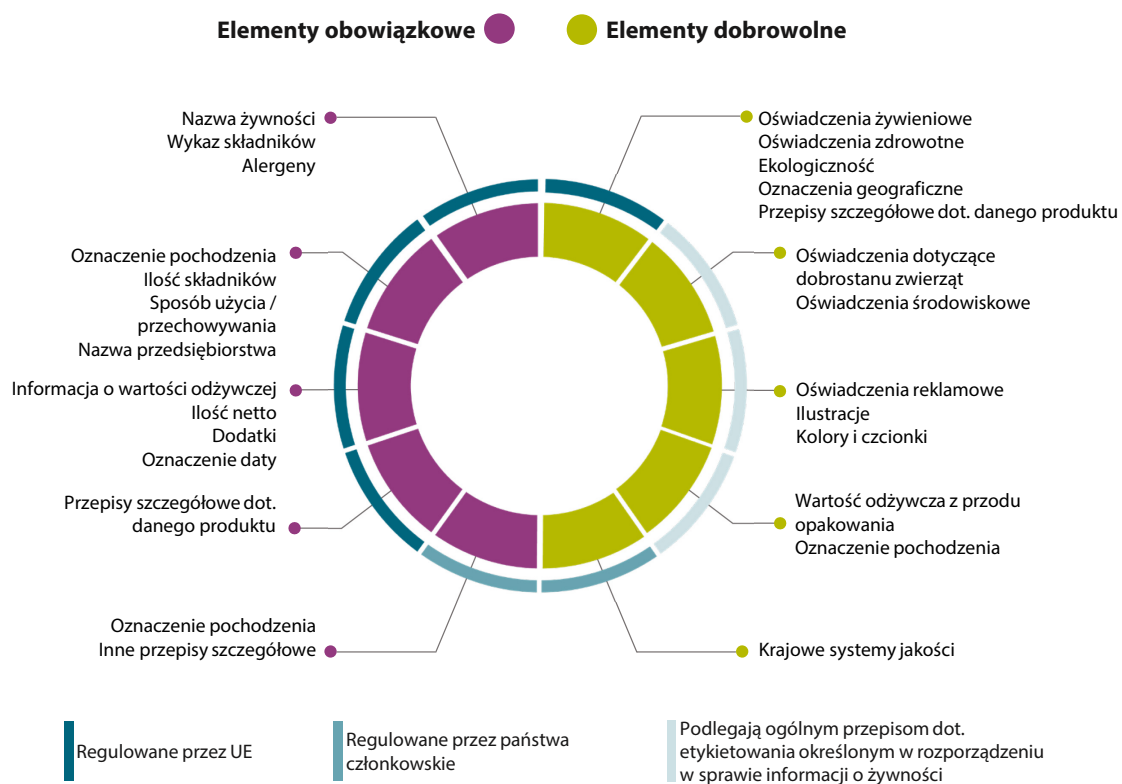
06 Oprócz tych przepisów UE rozporządzenie w sprawie informacji o żywności umożliwia państwom członkowskim ustanawianie przepisów krajowych dotyczących określonych zagadnień, takich jak wskazywanie miejsca pochodzenia lub język etykiet. Informacje te muszą być zgodne z ogólnymi przepisami dotyczącymi etykietowania zawartymi w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności (zob. pkt **05**).

Rodzaje informacji na etykietach

07 Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności wymaga, aby etykiety zawierały pewne obowiązkowe informacje w przypadku żywności opakowanej (żywności umieszczanej w opakowaniu przed sprzedażą). Powszechnie jest także dołączanie informacji dobrowolnych, aby przyciągnąć uwagę konsumentów. Takie informacje mogą być umieszczane na etykiecie, o ile są zgodne z ogólnymi przepisami rozporządzenia w sprawie informacji o żywności (zob. pkt **05**).

08 Podczas gdy informacje obowiązkowe skupiają się głównie na zdrowiu i bezpieczeństwie, elementy dobrowolne mają szerszy zakres, począwszy od twierdzeń dotyczących ekologiczności po ilustracje – jak pokazano na *rys. 2*. Na *rys. 3* przedstawiono, jak jest to realizowane w praktyce.

Rys. 2 – Elementy informacji obowiązkowych i dobrowolnych oraz ich uregulowanie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 3 – Przykładowe obowiązkowe i dobrowolne informacje umieszczone na etykiecie produktu spożywczego

Informacje obowiązkowe

- 1 Nazwa żywności
- 5 Oznaczenie daty
- 6 Informacja o wartości odżywczej
- 7 Nazwa przedsiębiorstwa
- 8 Sposób użycia / przechowywania
- 9 Wykaz składników / Alergeny
- 10 Ilość netto

Informacje dobrowolne

- 2 Oświadczenie żywieniowe
- 3 Kraj pochodzenia
- 4 Wartość odżywcza (z przodu opakowania)

The diagram shows a yellow butter tub with a label. Callout 1 points to the product name 'MASŁO light'. Callout 2 points to the claim 'Źródło kwasów tłuszczowych omega-3'. Callout 3 points to the origin 'WYPRODUKOWANO W MASŁOLANDII'. Callout 4 points to the Nutri-Score logo. Callout 5 points to the expiration date '20.09.2024 r.'. Callout 6 points to the nutrition table. Callout 7 points to the manufacturer 'Dobra Farma sp. z o.o., ul. Mleczna 23, 43-110 Serowo, Masłolandia'. Callout 8 points to the storage instruction 'Przechowywać w temperaturze poniżej 7°C'. Callout 9 points to the ingredients list. Callout 10 points to the net weight '250 g'.

Masło o niskiej zawartości tłuszczu (41%)

Najlepiej spożyć przed: 20.09.2024 r.

Przechowywać w temperaturze poniżej 7°C

SKŁADNIKI:

Woda, masło skondensowane (MLEKO), skrobia modyfikowana, aromaty, białka MLEKA, błonnik OWSIANY, sól, olej rybny (2,8%), koncentrat mleczny z MLEKA, substancja konserwująca (sorbinian potasu).

WARTOŚĆ ODŻYWCZA (w 100 g)	
Energia	1 582 kJ (384 kcal)
Tłuszcze	41,0 g
Tłuszcze nasycone	24,8 g
Omega-3	154 mg
Węglowodany	3,5 g
Cukry	0,4 g
Błonnik	0,2 g
Białko	0,3 g
Sól	0,3 g

Dobra Farma sp. z o.o., ul. Mleczna 23, 43-110 Serowo, Masłolandia

250 g

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów

09 W UE istnieje wiele podmiotów zajmujących się etykietowaniem żywności.

- o Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze (zwane dalej „przedsiębiorstwami spożywczymi”) muszą zapewnić, aby ich produkty spełniały wymogi prawa żywnościowego.
- o Państwa członkowskie egzekwują prawo żywnościowe i muszą monitorować i sprawdzać, czy przedsiębiorstwa spożywcze przestrzegają odpowiednich wymogów na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W tym celu – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych⁶ – utrzymują system kontroli i stosują przepisy dotyczące sankcji nakładanych w przypadku naruszeń prawa żywnościowego, a ponadto co roku muszą składać Komisji sprawozdania z realizacji kontroli urzędowych.
- o Komisja jest zobowiązana do monitorowania funkcjonowania unijnych ram prawnych dotyczących etykietowania żywności i może proponować aktualizacje tych ram. Musi również sprawdzać skuteczność systemów kontroli na szczeblu krajowym i udostępniać państwom członkowskim aplikację internetową systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (iRASFF), za pośrednictwem której muszą one zgłaszać zagrożenia związane z żywnością.
- o Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności świadczy Komisji niezależne doradztwo naukowe i techniczne w dziedzinach, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na etykietowanie żywności.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10 W niniejszym sprawozdaniu zbadano, czy etykiety umieszczane na produktach spożywczych w UE pomagają konsumentom w podejmowaniu świadomych decyzji przy ich zakupie. Trybunał sprawdził ramy prawne UE i sposób monitorowania rozumienia etykiet przez konsumentów. Kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się także systemom kontroli państw członkowskich, sposobom, w jakie sprawdzają one, czy przedsiębiorstwa spożywcze przestrzegają przepisów dotyczących etykietowania, oraz sposobom, w jakie Komisja i państwa członkowskie składają sprawozdania z tych kontroli. Kontrola koncentrowała się w szczególności na etykietach żywności opakowanej.

11 Trybunał przeprowadził tę kontrolę ze względu na rosnące zainteresowanie informacjami na temat żywności ze strony konsumentów, instytucji UE i innych zainteresowanych stron. Wybory konsumentów dokonywane na podstawie etykiet mogą mieć także konsekwencje dla ich zdrowia i dobrego samopoczucia. Komisja zapowiedziała przegląd rozporządzenia w sprawie informacji o żywności w ramach strategii „Od pola do stołu”. Trybunał oczekuje, że ustalenia i zalecenia kontrolerów pomogą w dyskusji na temat tego przeglądu.

12 Wcześniejsze prace Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie dotyczyły konkretnie tematu etykietowania żywności, jednak niniejsza kontrola stanowi uzupełnienie zagadnień poruszanych w sprawozdaniach opublikowanych w poprzednich latach. W 2019 r. Trybunał przyjrzał się sposobowi, w jaki polityka bezpieczeństwa żywności chroni obywateli przed zagrożeniami chemicznymi⁷, oraz systemowi kontroli produktów ekologicznych⁸. Trybunał zajął się także oznaczaniem dat w sprawozdaniu specjalnym w sprawie marnotrawienia żywności⁹ oraz etykietowaniem mięsa w niedawno opublikowanym przeglądzie dotyczącym transportu żywych zwierząt¹⁰ (zob. [rys. 4](#)).

⁷ Sprawozdanie specjalne 02/2019, pkt 46–69.

⁸ Sprawozdanie specjalne 04/2019, pkt 89.

⁹ Sprawozdanie specjalne 34/2016, pkt 67–69.

¹⁰ Przegląd 03/2023, pkt 29–36.

Rys. 4 – Prace kontrolne Trybunału prowadzone od 2016 r., w których zwrócono uwagę na kwestie dotyczące etykietowania żywności

Niejednoznaczne i mylące praktyki oznaczania dat	Sprawozdanie specjalne 34/2016: Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności
Ograniczenia w unijnym systemie kontroli bezpieczeństwa żywności	Sprawozdanie specjalne 02/2019: Zagrożenia chemiczne w żywności – unijna polityka bezpieczeństwa żywności zapewnia ochronę konsumentom, lecz stoją przed nią wyzwania
Błędne oznaczenie pochodzenia produktów ekologicznych	Sprawozdanie specjalne 04/2019: System kontroli produktów ekologicznych został udoskonalony, lecz niektóre wyzwania wciąż są aktualne
Brak wspólnego standardu etykietowania mięsa	Przegląd 03/2023: Transport żywych zwierząt w UE – wyzwania i możliwości

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

13 Kontrola objęła okres od 2011 r. do 2023 r. Kontrolerzy Trybunału spotkali się z przedstawicielami Komisji (z Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz przeprowadzili rozmowy z pracownikami właściwych organów w Belgii, we Włoszech i na Litwie. Te państwa członkowskie zostały wybrane z uwagi na zachowanie równowagi geograficznej, złożoność stosowanych przez nie systemów etykietowania żywności i uwzględnienie niektórych kluczowych zagadnień dotyczących etykietowania (np. wskazywania miejsca pochodzenia i podawania wartości odżywczej z przodu opakowania).

14 Kontrolerzy Trybunału uzyskali dowody z różnych źródeł, które przedstawiono na *rys. 5*.

Rys. 5 – Przeprowadzone prace kontrolne



Przegląd dokumentacji dotyczącej rozporządzeń UE, wytycznych Komisji, działań sprawozdawczych i ocen



Przegląd dokumentacji dotyczącej przepisów krajowych, planów kontroli i działań sprawozdawczych (w tym w systemie iRASFF) skontrolowanych państw członkowskich, a także obserwacja na miejscu kontroli zgodności z przepisami dotyczącymi etykietowania w tych krajach



Wywiady z przedstawicielami Komisji i organów państw członkowskich



Przegląd różnych badań dotyczących etykietowania żywności oraz dyskusje z zainteresowanymi stronami z sektora spożywczego, takimi jak europejskie i krajowe stowarzyszenia konsumentów i organizacje producentów, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uwagi

Ramy prawne UE przewidują umieszczanie podstawowych informacji na etykietach żywności, ale występują w nich poważne luki

15 Trybunał zbadał obecne ramy prawne UE dotyczące etykietowania żywności i sprawdził, jakie działania podjęła Komisja w celu dokonania przeglądu tych ram i zaproponowania ich aktualizacji. Trybunał spodziewał się, że prace kontrolne pozwolą stwierdzić, iż:

- o unijne ramy prawne przewidują umieszczanie podstawowych informacji na etykietach żywności;
- o Komisja zaproponowała w stosownych momentach odpowiednie aktualizacje ram, jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniu w sprawie oświadczeń.

Ramy prawne UE przewidują umieszczanie podstawowych informacji na etykietach żywności

16 Na podstawie dokonanego przeglądu dokumentacji Trybunał stwierdził, że podstawowe informacje na etykietach żywności przewidziano w ramach prawnych UE w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i kwestię tę uzupełniono w rozporządzeniu w sprawie oświadczeń oraz w przepisach wertykalnych UE. Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności weszło w życie pod koniec 2014 r. Połączyło ono różne akty prawne w jeden zharmonizowany zbiór przepisów i zaostriżyło wymogi dotyczące etykietowania żywności, aby pomóc konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów. Zawarto w nim także definicje niektórych kluczowych pojęć (np. czytelność, data minimalnej trwałości) oraz wprowadzono obowiązek podawania niektórych informacji. Przykładowo obowiązkowe stało się umieszczanie informacji o alergenach, wartości odżywczej (podawanie wartości energetycznej oraz ilości tłuszczu, tłuszczów nasyconych, węglowodanów, cukrów, białka i soli w przeliczeniu na 100 g lub 100 ml) oraz o sposobie przechowywania produktów.

17 Rozporządzenie w sprawie oświadczeń obowiązuje od lipca 2007 r. i stanowiło ważny krok w kierunku uregulowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w informacjach handlowych na temat żywności. Trybunał stwierdził, że pomaga ono chronić konsumentów przed wprowadzającymi w błąd i bezpodstawnymi twierdzeniami. Rozporządzenie zawiera na przykład listę dopuszczonych oświadczeń, które firmy spożywcze mogą stosować na produktach spełniających odpowiednie warunki.




18 Zbiór przepisów wertykalnych obejmuje wymogi dotyczące etykietowania konkretnych kategorii żywności. Określają one na przykład, że obowiązkowe jest podanie metody produkcji lub hodowli, pochodzenia, odmiany lub tego, jak produkt może być nazwany.

19 Ogólnie rzecz biorąc, ramy prawne UE stanowią podstawę do zapewnienia konsumentom niezbędnych informacji na etykietach i mogą pomóc im w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji. Potwierdziły to rozmowy, jakie kontrolerzy przeprowadzili z zainteresowanymi stronami i władzami państw członkowskich.

Opóźnienia w aktualizacji ram prawnych ograniczają zdolność konsumentów do dokonywania świadomych wyborów

20 Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności i rozporządzenie w sprawie oświadczeń wymagały podjęcia przez Komisję działań (w formie sprawozdań, aktów prawnych i wniosków ustawodawczych) dotyczących 11 zagadnień. Do września 2024 r. Komisja zakończyła prace jedynie nad 4 z tych 11 zagadnień (zob. [rys. 6](#) i [załącznik I](#)).

Rys. 6 – Działania, które powinna podjąć Komisja zgodnie z rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniem w sprawie oświadczeń

Zagadnienie	Spodziewany rezultat	Termin	
Tłuszcze trans	Sprawozdanie / wniosek ustawodawczy (w stosownych przypadkach)	2014	 Zrealizowano
Obecność glutenu	Akt prawny	-	
Kraj pochodzenia	Akt prawny Sprawozdanie / wniosek ustawodawczy (w stosownych przypadkach)	2013 2014	
Napoje alkoholowe	Sprawozdanie / wniosek ustawodawczy (w stosownych przypadkach)	2014	
Oświadczenia zdrowotne	Akt prawny	2010	 W trakcie realizacji
Profile składników odżywczych	Akt prawny	2009	
Wartość odżywcza z przodu opakowania	Sprawozdanie / wniosek ustawodawczy (w stosownych przypadkach)	2017	
Zapobiegawcze oznaczenie alergenów	Akt prawny	-	
Czytelność	Akt prawny	-	 Jak dotąd brak działań
Żywność dla wegetarian lub wegan	Akt prawny	-	
Referencyjne wartości spożycia dla określonych grup ludności	Akt prawny	-	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

21 W grudniu 2015 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat tłuszczów trans, a w 2019 r. przyjęło [rozporządzenie](#) określające maksymalny dopuszczalny poziom tłuszczów trans w żywności. Tłuszcze trans to nienasycone kwasy tłuszczowe, których duże spożycie zwiększa ryzyko [chorób serca](#).

22 Komisja przyjęła także akt wykonawczy w sprawie oświadczeń, które można umieszczać na żywności odpowiedniej dla osób nietolerujących glutenu, takich jak sformułowania „bezglutenowy” lub „o bardzo niskiej zawartości glutenu”¹¹.

23 Jeśli chodzi o kraj pochodzenia – zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie informacji o żywności – Komisja przyjęła przepisy dotyczące obowiązkowego oznaczania pochodzenia niektórych produktów spożywczych w 2013 i 2018 r. W strategii „Od pola do stołu” z 2020 r. zapowiedziała, że rozważy zaproponowanie rozszerzenia tego obowiązku i objęcie nim kolejnych produktów, lecz do września 2024 r. nie opublikowała jeszcze takiego wniosku. Siedem państw członkowskich UE (Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Portugalia i Finlandia) przyjęło krajowe systemy obowiązkowego etykietowania [niektórych produktów spożywczych](#). W efekcie konsumenci w różnych krajach UE mają nierówny dostęp do niektórych informacji na temat żywności.

24 Napoje alkoholowe są zwolnione z obowiązku podawania na etykiecie listy składników i informacji o wartości odżywczej. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności w 2017 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie dotyczące etykietowania napojów alkoholowych](#), a w 2019 r. podpisała dwa protokoły ustaleń z sektorami piwa i napojów spirytusowych. W 2021 r. współprawodawcy przyjęli również rozporządzenie¹², w którym znalazł się wymóg podawania listy składników i informacji o wartości odżywczej na etykietach wina i aromatyzowanych produktów sektora wina. Aby przyczynić się do zapobiegania nowotworom, w ramach europejskiego planu walki z rakiem przyjętego w lutym 2021 r. Komisja ogłosiła, że przyjmie wniosek dotyczący obowiązkowego etykietowania napojów alkoholowych. Wobec braku zharmonizowanych przepisów na szczeblu UE niektóre państwa członkowskie rozpoczęły wdrażanie własnych inicjatyw w zakresie etykietowania alkoholu (takich jak obowiązkowe [etykiety z ostrzeżeniami zdrowotnymi](#) na alkoholu w Irlandii lub [etykiety z ostrzeżeniami o szkodliwości spożywania alkoholu przez kobiety w ciąży](#) na Litwie), co sprawia, że dostęp konsumentów do niektórych informacji związanych z żywnością nie jest równy w całej UE.

¹¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 828/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności.

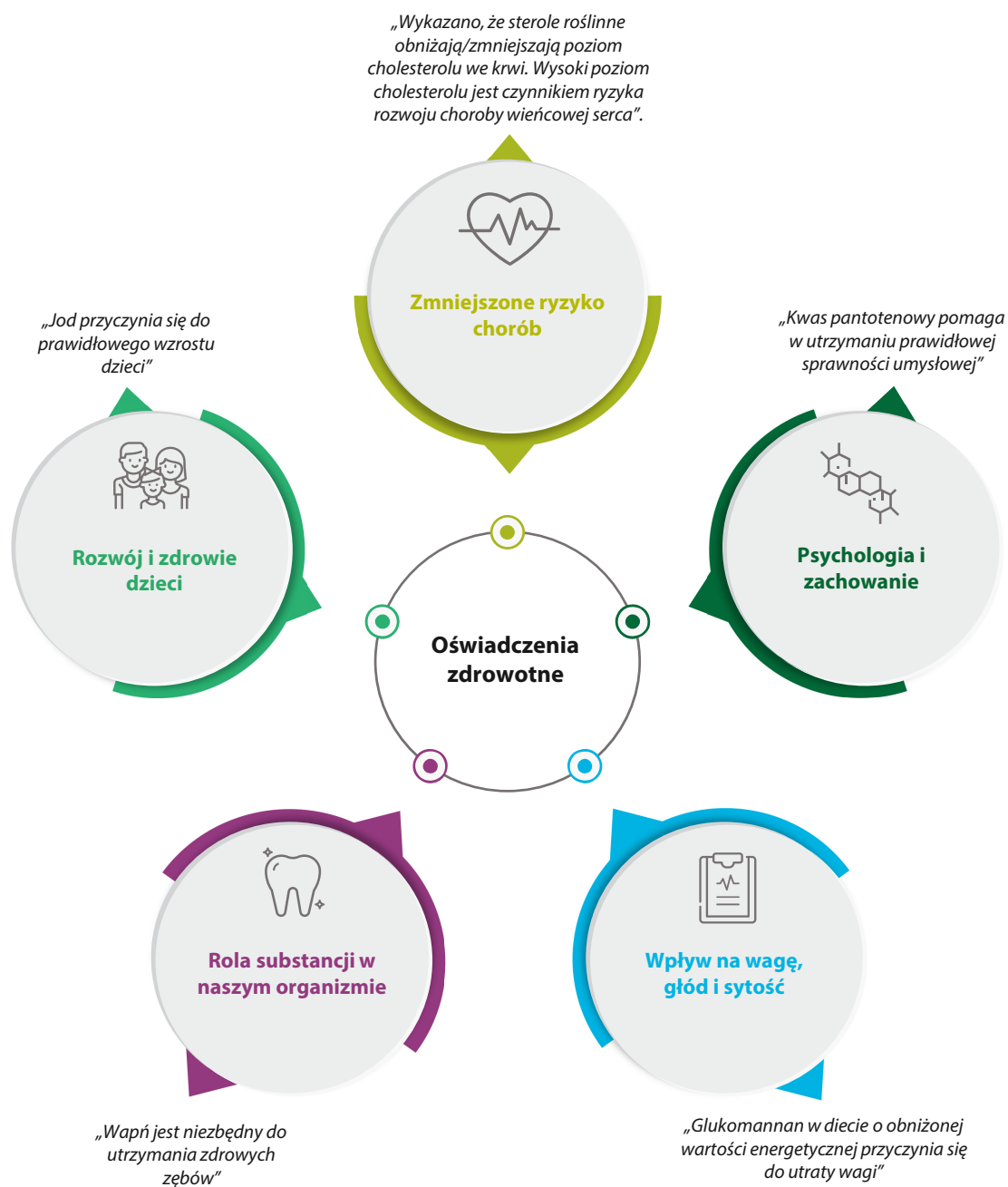
¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r.

25 Prace Komisji nad pozostałymi zagadnieniami albo trwają, albo jeszcze się nie rozpoczęły, a dotyczą one czytelności, żywności dla wegetarian i wegan oraz referencyjnych wartości spożycia dla określonych grup populacji. W rezultacie konsumenci mają ograniczoną możliwość dokonywania świadomych wyborów i nierówny dostęp do niektórych informacji związanych z żywnością w różnych krajach UE, jak wyjaśniono w poniższych podsekcjach.

Brak wykazu dopuszczonych w UE oświadczeń zdrowotnych na produktach pochodzenia roślinnego

26 W przypadku wielu produktów spożywczych można spotkać się z twierdzeniem, że mają one pozytywny wpływ na nasze zdrowie – tego typu stwierdzenia nazywane są oświadczeniami zdrowotnymi. Po przeprowadzeniu naukowej oceny 4 637 oświadczeń stosowanych w UE Komisja opublikowała w maju 2012 r. [rozporządzenie](#) ustanawiające wykaz 222 dozwolonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących witamin, minerałów i innych substancji nieroślinnych (zob. [rys. 7](#), na którym przedstawiono kategorie dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych).

Rys. 7 – Pięć kategorii oświadczeń zdrowotnych zatwierdzonych przez Komisję



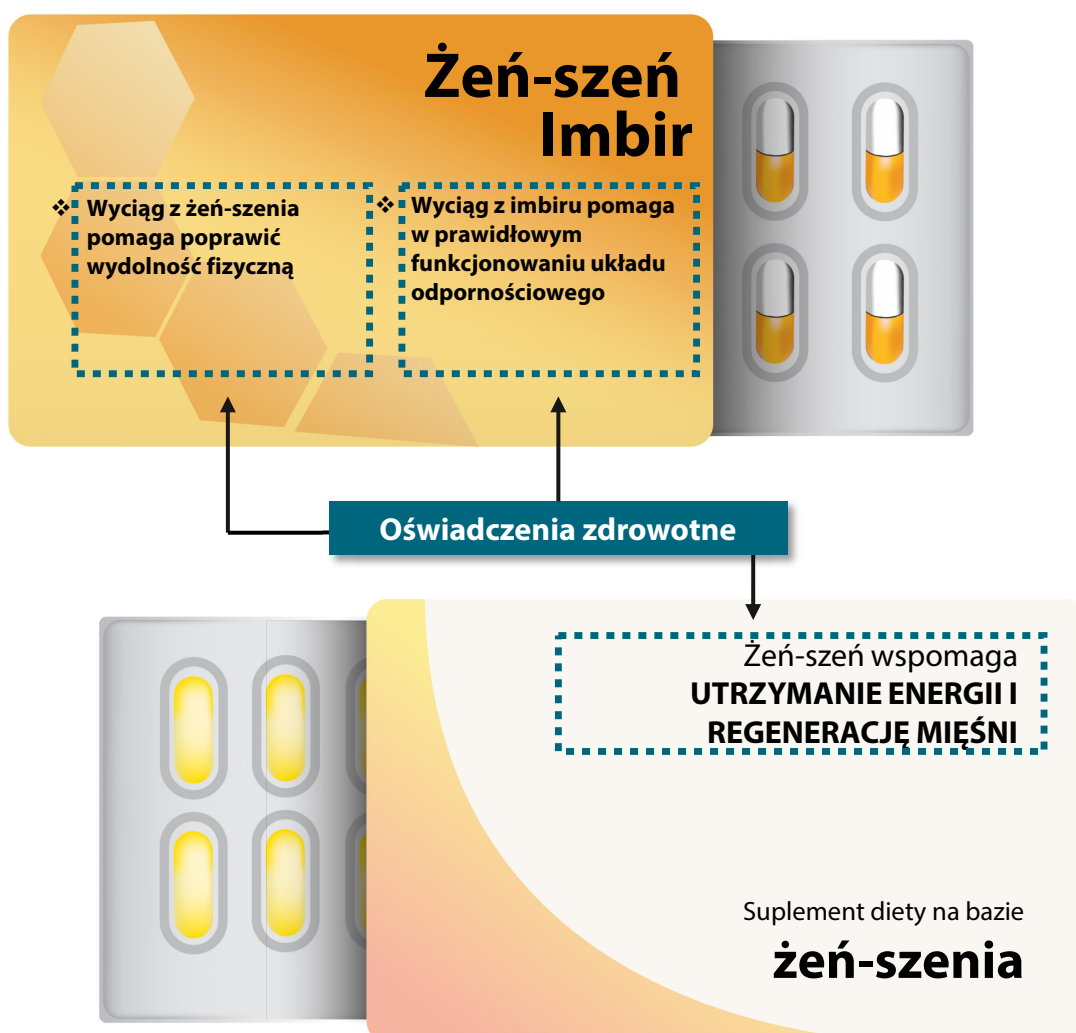
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 432/2012 oraz unijnego rejestru oświadczeń zdrowotnych.

27 Komisja wstrzymała naukową ocenę podkategorii oświadczeń zdrowotnych związanych z substancjami roślinnymi (substancjami botanicznymi), ponieważ badania wykazujące wpływ tych substancji na ludzi, które były wymagane do oceny ich skuteczności, **nie były dostępne**. W 2023 r. **Parlament Europejski** zwrócił uwagę na pilną potrzebę oceny oświadczeń, które oczekują na rozpatrzenie od 2010 r. Mimo to

prace dotyczące 2 078 oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych [pozostają zawieszono](#).

28 W UE nie ma wykazu dozwolonych oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych, więc konsumenci mogą spotykać się z oświadczeniami, które nie są poparte oceną naukową lub mogą wprowadzać ich w błąd (zob. przykłady na [rys. 8](#)). Państwa członkowskie mają różne podejścia do tych oświadczeń (zob. [rys. 9](#)), co może jeszcze bardziej zwiększyć dezorientację konsumentów.

Rys. 8 – Przykłady oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych nieoparte oceną naukową w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 9 – Różne podejścia do oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych w skontrolowanych państwach członkowskich

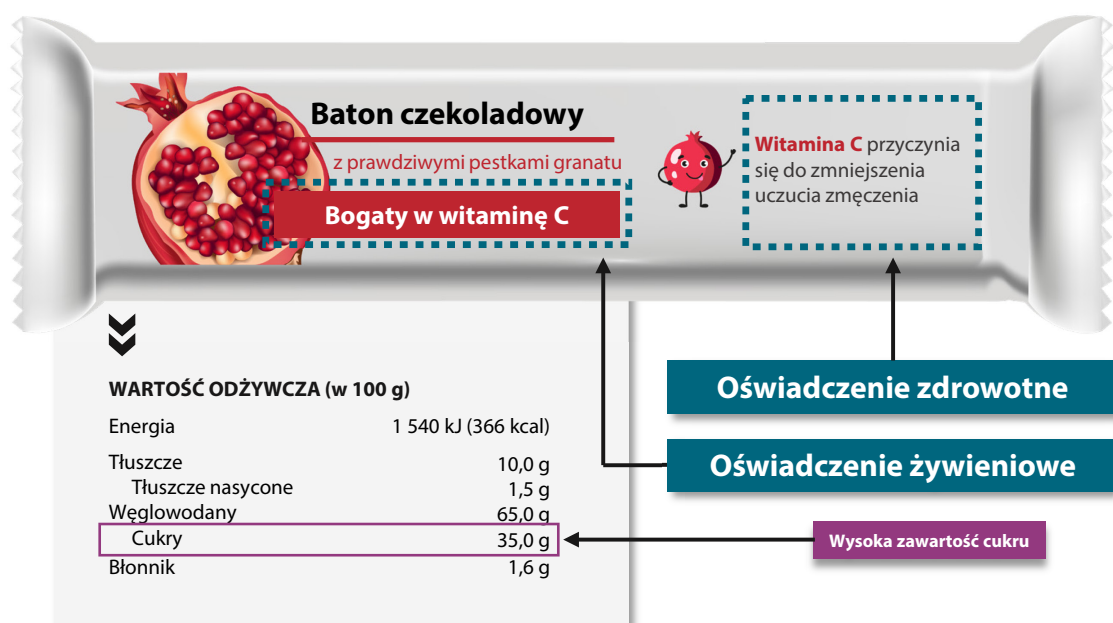
<p>BELGIA</p> <p>Przedsiębiorstwa spożywcze mają obowiązek powiadomić Ministra Zdrowia o wprowadzeniu produktu botanicznego na rynek. Organy sprawdzają wszelkie oświadczenia na podstawie orientacyjnego wykazu dopuszczonych oświadczeń.</p>	<p>WŁOCHY</p> <p>Przedsiębiorstwa spożywcze mają obowiązek powiadomić Ministra Zdrowia o wprowadzeniu produktu botanicznego na rynek. Organy sprawdzają skład i obowiązkowe/dobrowolne elementy etykiet niektórych z tych produktów. Nie ma listy dopuszczonych oświadczeń.</p>	<p>LITWA</p> <p>Przedsiębiorstwa spożywcze nie muszą powiadamiać organów. Organy oceniają podczas kontroli urzędowych, czy oświadczenia zdrowotne są zgodne z rozporządzeniem w sprawie oświadczeń. Nie ma listy dopuszczonych oświadczeń.</p>
---	--	---

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Brak przepisów UE dotyczących profili składników odżywczych

29 Unijne przepisy dotyczące etykietowania żywności pozwalają obecnie na stosowanie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych nawet w przypadku produktów o dużej zawartości tłuszczu, cukru lub soli (np. „bogaty w witaminę C” w przypadku produktu o wysokiej zawartości cukru). Konsumenty, którzy starają się wybierać zdrowsze produkty, mogą zatem nieświadomie spożywać produkty zawierające duże ilości niezdrowych składników odżywczych (zob. [rys. 10](#)).

Rys. 10 – Przykłady produktów z zatwierdzonymi oświadczeniami, które zawierają również dużo tłuszczu i cukrów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

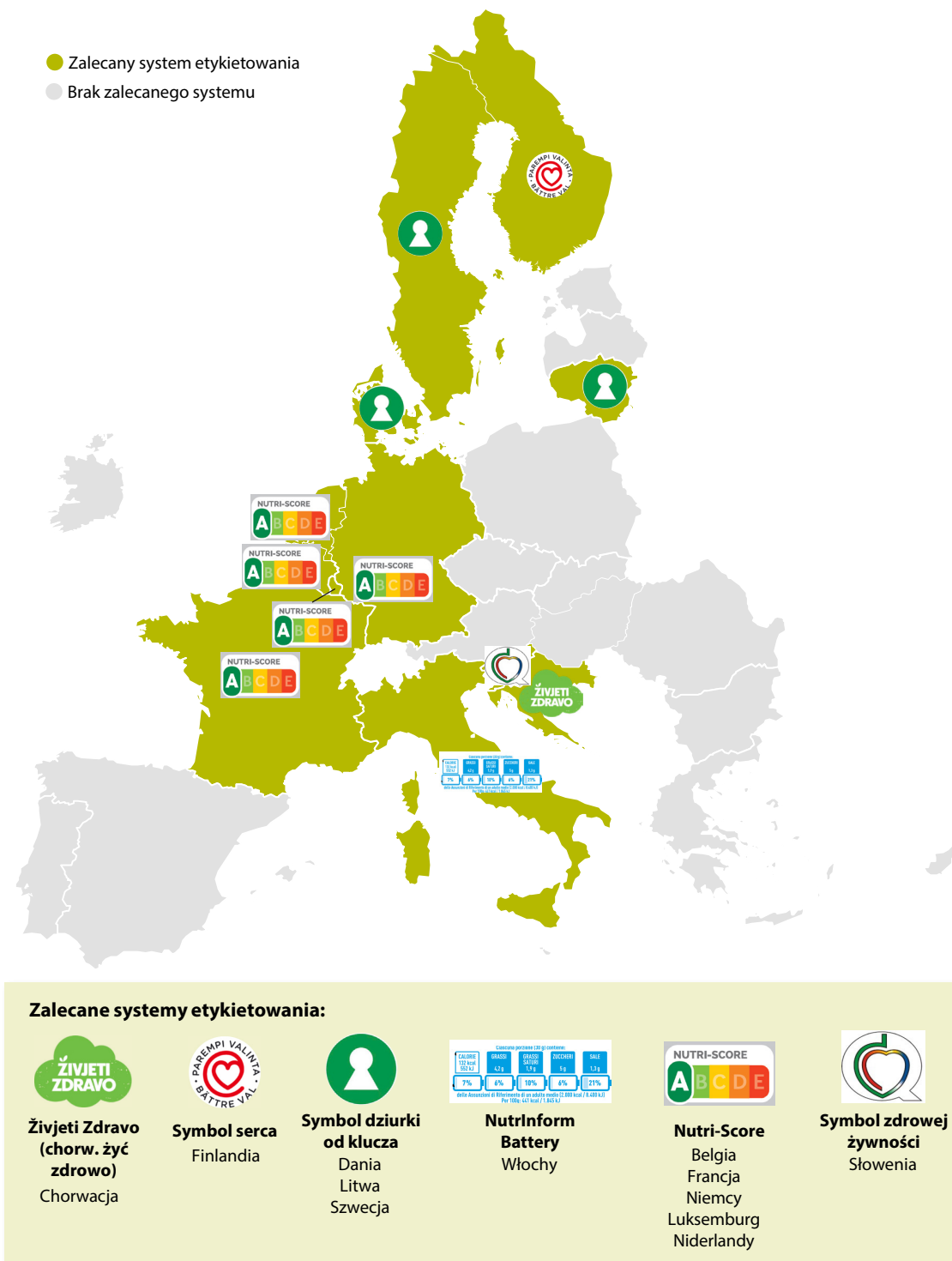
30 Oczekuje się, że profile składników odżywczych pomogą uniknąć takich sytuacji. Określają one maksymalną zawartość tych składników odżywczych, powyżej której oświadczenia żywieniowe i zdrowotne będą ograniczane lub zakazane. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie oświadczeń profile składników odżywczych należało wprowadzić do 2009 r. WHO opublikowała wstępny model profilu składników odżywczych w 2015 r. ([zaktualizowany w marcu 2023 r.](#)) i wskazała, że profilowanie składników odżywczych jest szczególnie przydatne w przypadku żywności kierowanej do dzieci. Zainteresowane strony takie jak [Parlament Europejski](#) i [organizacje konsumenckie](#) poparły to działanie.

31 Do 2020 r. Komisja poczyniła [niewielkie postępy](#) w tym zakresie, powołując się na trudności w uzyskaniu niezbędnego wsparcia ze strony państw członkowskich. Kwestię profili składników odżywczych podjęto ponownie w 2020 r. w strategii „Od pola do stołu”, zgodnie z którą miały one zostać ustanowione do końca 2022 r. Jednak do września 2024 r. Komisja nadal ich nie wprowadziła. Zdaniem Komisji trudno byłoby w najbliższej przyszłości przyjąć wniosek ustawodawczy w tej sprawie ze względu na charakter zagadnienia.

Brak harmonizacji podawania wartości odżywczej z przodu opakowania

32 Oprócz informacji obowiązkowych (zob. pkt [16](#)) informacja o wartości odżywczej może zostać dobrowolnie umieszczona z przodu opakowania. Ze [sprawozdania](#) Komisji z 2020 r. wynika, że podawanie wartości odżywczej z przodu opakowania może pomóc konsumentom w dokonywaniu zdrowszych wyborów żywnościowych i potencjalnie także w zapobieganiu chorobom dietozależnym. Na [rys. 11](#) pokazano przykłady różnych systemów podawania wartości odżywczej z przodu opakowania, zalecanych przez krajowe organy publiczne.

Rys. 11 – Przykłady systemów podawania wartości odżywczej z przodu opakowania zalecanych przez państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

33 Systemy takie, zalecane przez władze publiczne, wspierają konsumentów w dokonywaniu świadomych wyborów poprzez dostarczanie ilustracji lub informacji na temat wartości odżywczej żywności. Obecnie nie ma etykiet wskazujących stopień

przetworzenia żywności, chociaż dowody naukowe wskazują, że spożywanie dużych ilości wysokoprzetworzonej żywności zwiększa ryzyko rozwoju chorób dietozależnych.

34 Zgodnie z oczekiwaniami Komisja miała do 2017 r. przedstawić sprawozdanie na temat stosowania dodatkowych form wyrażania i prezentowania informacji żywieniowych oraz, w stosownych przypadkach, przedstawić propozycje zmian w przepisach UE. W [sprawozdaniu](#) opublikowanym w 2020 r. Komisja stwierdziła, że „odpowiednim krokiem wydaje się wprowadzenie zharmonizowanego obowiązkowego etykietowania dotyczącego wartości odżywczej na przodzie opakowania na szczeblu UE”. W strategii „Od pola do stołu” z 2020 r. Komisja zapowiedziała, że do końca 2022 r. przedstawi wniosek ustawodawczy w tej sprawie, jednak żaden wniosek nie został przedstawiony.

35 Chociaż wiele organizacji konsumentów i producentów popiera harmonizację, wśród zainteresowanych stron nie ma zgody co do tego, który istniejący system etykietowania wybrać i czy powinien on być obowiązkowy. W UE pojawiły się różne systemy podawania wartości odżywczej z przodu opakowania ([załącznik III](#)). Poszczególne z tych systemów są zalecane w części państw członkowskich. Na [rys. 12](#) przedstawiono główne cechy systemów zalecanych w trzech krajach, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne. W opublikowanych niedawno [sprawozdaniach Komisja](#) wskazała, że wszystkie trzy systemy mają swoje zalety, ale mogą też mieć wady (np. nie są łatwo zrozumiałe dla konsumentów lub nie zawierają informacji o wartościach odżywczych).

Rys. 12 – Przykłady niektórych systemów podawania wartości odżywczej z przodu opakowania i ich charakterystyka

 <p>Symbol dziurki od klucza (Litwa)</p> <p>Symbol stosowany na etykietach produktów, które są zdrowsze w ramach tej samej kategorii produktów (zawierają mniej tłuszczu/cukru/soli lub więcej błonnika)</p>	 <p>NutriInform Battery (Włochy)</p> <p>System oparty na etykietach zawierających referencyjne wartości spożycia z dodanym symbolem baterii wskazującym ilość energii i składników odżywczych w jednej porcji jako % dziennego spożycia</p>	 <p>Nutri-Score (Belgia)</p> <p>System klasyfikujący produkty według ich ogólnej jakości odżywczej – ocena od A do E (od ciemnozielonego do ciemnopomarańczowego)</p>
--	---	---

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania JRC pt. „[Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence](#)”, 2022 r.

36 Debata na temat podawania wartości odżywczej z przodu opakowania uległa polaryzacji. Przykładowo niektóre państwa członkowskie zniechęcają obecnie firmy spożywcze do korzystania z systemu Nutri-Score, chociaż jest on zalecany w innych państwach członkowskich (zob. przykład w *ramce 1*). Współistnienie wielu systemów w UE może **powodować fragmentację rynku i dezorientację konsumentów**.

Ramka 1

Kontrowersje wokół podawania wartości odżywczej z przodu opakowania we Włoszech

Jedynym zalecanym przez władze włoskie systemem podawania wartości odżywczej z przodu opakowania jest NutriInform Battery. W 2022 r. włoski organ ochrony konkurencji wydał **decyzje administracyjne** (w tym nakładające kary) przeciwko przedsiębiorstwom spożywczym stosującym etykietę Nutri-Score. Argumentował on, że używając etykiety Nutri-Score bez wyjaśnienia stosowanej punktacji, przedsiębiorstwa te mogą wprowadzać konsumentów w błąd. W następstwie tych decyzji kilka przedsiębiorstw zgodziło się albo zrezygnować z etykiety Nutri-Score, albo podawać dodatkowe informacje.

Brak zharmonizowanych przepisów regulujących etykietowanie zapobiegawcze dotyczące alergenów

37 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności na liście składników należy podkreślić obecność alergenów pokarmowych, aby zapewnić, by konsumenci byli świadomi potencjalnych zagrożeń. Czasami jednak nie można uniknąć niezamierzonej obecności niewielkich ilości (lub śladowej ilości) alergenów, które mogą nadal negatywnie wpływać na niektóre osoby cierpiące na alergie.

38 Dlatego wiele przedsiębiorstw spożywczych stosuje etykietowanie zapobiegawcze dotyczące alergenów, np. „może zawierać [alergen]” lub „wyprodukowano w zakładzie produkcyjnym, w którym przetwarza się [alergen]”, ale na szczeblu UE nie ma zharmonizowanych przepisów w tym zakresie. Może to być mylące dla konsumentów, którzy muszą szukać tych informacji w różnych miejscach w zależności od formatu etykiety. Co więcej, przedsiębiorstwa spożywcze zbyt liberalnie stosują stwierdzenie „może zawierać”, aby zabezpieczyć się na wszelki wypadek, a czasami użycie tego stwierdzenia nie opiera się na ocenie ryzyka określającej ilościowo obecność alergenów. Nadużywanie przez firmy spożywcze stwierdzenia „może zawierać” ogranicza wybór konsumentów wrażliwych na alergeny.

39 Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności nakłada na Komisję obowiązek przyjęcia aktów wykonawczych dotyczących zapobiegawczego etykietowania dotyczącego alergenów. Komisja zaczęła zajmować się tym zagadnieniem w przeprowadzonym w 2022 r. [przeeglądzie zawiadomienia w sprawie dobrych praktyk higienicznych w systemach zarządzania bezpieczeństwem żywności](#) oraz poprzez swój wkład w [Kodeks Żywnościowy WHO](#) w odniesieniu do tej kwestii. Jednakże według stanu na wrzesień 2024 r. akty wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte.

Niewystarczające przepisy UE dotyczące czytelności

40 Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności nakłada na przedsiębiorstwa spożywcze obowiązek zapewnienia czytelności obowiązkowych informacji, na przykład poprzez stosowanie określonych rozmiarów czcionki. Przedsiębiorstwa spożywcze muszą sprostać wymogom konsumentów i władz co do większej ilości informacji na temat produktów spożywczych (takich jak pochodzenie lub zrównoważony charakter produktów). Jednocześnie opakowania produktów są coraz bardziej zmniejszane, częściowo ze względów środowiskowych. Może to niekorzystnie wpłynąć na czytelność informacji.

41 [Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności](#) zawiera wymóg, by Komisja ustanowiła przepisy dotyczące czytelności w drodze aktów delegowanych. Wprawdzie Komisja przedstawiła pewne wyjaśnienia dotyczące czytelności w swoim [zawiadomieniu w sprawie pytań i odpowiedzi dotyczących stosowania rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności](#), nie przyjęła jednak aktów delegowanych. Organizacja FoodDrinkEurope, która reprezentuje unijny przemysł żywności i napojów, opublikowała w 2022 r. własny [dokument zawierający wytyczne](#), aby pomóc przedsiębiorstwom spożywczym w zapewnieniu czytelności informacji.

Brak przepisów UE dotyczących etykiet produktów wegetariańskich i wegańskich

42 Obecnie żadne przepisy UE nie definiują [terminów](#) „wegański” lub „wegetariański” ani kryteriów, jakie należy spełnić, aby produkt był odpowiedni dla wegetarian lub wegan (takich jak dopuszczalne śladowe ilości produktów pochodzenia zwierzęcego). Przedsiębiorstwa spożywcze produkujące taką żywność mogą dobrowolnie stosować [normę ISO 23662:2021](#) dotyczącą składników żywności odpowiednich dla wegetarian i wegan, istnieje również kilka dobrowolnych prywatnych systemów certyfikacji.

43 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności Komisja powinna przyjąć akty wykonawcze w sprawie informacji o tym, czy dana żywność jest odpowiednia dla wegetarian lub wegan, ale dotychczas tego nie uczyniła. Wobec braku przepisów unijnych dotyczących tego rodzaju żywności przy podejmowaniu decyzji zakupowych konsumenci mogą kierować się jedynie różnymi nazwami produktów i oznaczeniami na ich etykietach stosowanymi przez przedsiębiorstwa spożywcze dobrowolnie.

Brak referencyjnych wartości spożycia dla określonych grup populacji na poziomie UE

44 Przepisy unijne określają referencyjne wartości spożycia energii i składników odżywczych dla przeciętnej osoby dorosłej. Obecnie nie ma takich referencyjnych wartości spożycia dla innych grup populacji, z wyjątkiem wartości spożycia witamin i minerałów dla niemowląt i małych dzieci. W związku z tym, jeżeli producenci żywności chcą podać referencyjne wartości spożycia na etykietach swoich produktów, muszą stosować wartości dla dorosłych (w takim wypadku np. na śniadaniowych przetworach zbożowych dla dzieci znajdują się referencyjne wartości spożycia dla dorosłych).

45 Komisja nie przyjęła aktów wykonawczych w sprawie referencyjnych wartości spożycia dla określonych grup populacji, mimo że rozporządzenie w sprawie informacji o żywności przewiduje taki wymóg. W oczekiwaniu na to, aż UE przyjmie stosowne przepisy, państwa członkowskie mają możliwość uregulowania tej kwestii w prawie krajowym. Państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nie skorzystały z tej możliwości.

Informacje na etykietach mogą być mylące lub wprowadzać w błąd, a rozumienie etykiet przez konsumentów nie jest systematycznie monitorowane

46 Zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi etykietowania żywności przedsiębiorstwa spożywcze muszą zapewniać konsumentom rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia informacje. Informacje te nie mogą być mylące ani wprowadzać w błąd. Trybunał oczekiwał, że Komisja:

- jest świadoma tego, w jaki sposób stale zmieniające się praktyki etykietowania wpływają na konsumentów, i podejmuje działania, aby zapobiec umieszczaniu na etykietach mylących lub wprowadzających w błąd informacji;
- systematycznie monitoruje potrzeby konsumentów i stopień rozumienia przez nich etykiet;
- podejmuje odpowiednie działania – we współpracy z państwami członkowskimi – w przypadkach, gdy konsumenci mogą nie rozumieć etykiet w wystarczającym stopniu.

Stale zmieniające się praktyki etykietowania zwiększają złożoność i mogą dezorientować lub wprowadzać w błąd konsumentów

47 Przedsiębiorstwa spożywcze nieustannie starają się znaleźć nowe sposoby na przyciągnięcie konsumentów. Władze trzech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, zwróciły uwagę na szereg przypadków, w których praktyki tych przedsiębiorstw mogły dezorientować lub wprowadzać w błąd konsumentów. Należą do nich: stosowanie tzw. czystych etykiet (ang. *clean labels*), czyli oznaczeń związanych z brakiem określonych elementów, np. „bez antybiotyków”; wskazywanie niepotwierdzonych właściwości (np. „świeży”, „naturalny”), używanie wprowadzających w błąd nazw produktów (np. używanie słowa „mięśny” do opisu produktów mięsnych) czy pomijanie informacji (np. słowa „rozrożony”).

W [załączniku II](#) podano przykłady tego rodzaju praktyk, które mogą zachęcać konsumentów do zakupu produktów reklamowanych jako zdrowsze lub lepszej jakości, niż są w rzeczywistości.

48 Przepisy i wytyczne unijne przedstawione w poprzedniej części niniejszego sprawozdania nie zapobiegają w wystarczająco wyraźny sposób takim praktykom etykietowania. [Organizacje konsumenckie](#) wzywają do wprowadzenia jaśniejszych przepisów, aby „uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd co do prawdziwego

charakteru kupowanej przez nich żywności i napojów”. W **ramce 2** pokazano przykład produktu, na którego etykiecie zamieszczono mogące wprowadzać w błąd informacje.

Ramka 2

Przykład fikcyjnego produktu z etykietą zawierającą mogące wprowadzać w błąd informacje



» SKŁADNIKI

Jogurt (odtłuszczone MLEKO w proszku –
ŚMIETANA – fermenty MLEKOWE) – cukier
8,9% – naturalne aromaty – witamina D

Opakowanie tego produktu przedstawia banany, ale lista składników nie zawiera prawdziwych bananów, a jedynie aromaty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

49 Wiedząc, że konsumenci są bardziej świadomi tego, jak ich nawyki zakupowe mogą wpływać na środowisko, przedsiębiorstwa zaczęły również umieszczać na produktach liczne twierdzenia dotyczące ekologiczności. Z badania Komisji wynika, że w 80% wybranych przypadków reklamy sklepów internetowych lub produktów spożywczych zawierały tego rodzaju **oświadczenia** oraz że konsumenci mogą paść ofiarą pseudoekologicznego marketingu (praktyki reklamowania produktu jako przyjaznego dla środowiska bez udowodnienia tych twierdzeń).

50 Aby rozwiązać ten problem, w 2024 r. została przyjęta nowa **dyrektywa w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej**, która ma przyczynić się do tego, by konsumenci byli lepiej informowani i chronieni przed nieuczciwymi praktykami etykietowania. 22 marca 2023 r. Komisja opublikowała również **wniosek** dotyczący dyrektywy w sprawie oświadczeń środowiskowych. Te dwa akty prawne określą warunki stosowania oznakowań dotyczących zrównoważonego charakteru i ustanowią zasady ich certyfikacji. Przedsiębiorstwa spożywcze będą zobowiązane do uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności lub oświadczeń

środowiskowych, jakich używają na swoich produktach. Wpływ tych aktów będzie widoczny dopiero w przyszłości.

51 Ponadto konsumenci mają kontakt z coraz większą liczbą etykiet, logotypów i systemów, których Komisja systematycznie nie monitoruje. W [badaniu](#) z 2013 r. Komisja zidentyfikowała 901 dobrowolnych systemów etykietowania żywności w odniesieniu do europejskich produktów rolno-spożywczych, lecz liczba ta nie została zaktualizowana. Według tego badania jedna trzecia ankietowanych konsumentów uznawała etykiety za mylące i taki sam odsetek osób uważał, że wprowadzają one w błąd. W [sprawozdaniu](#) Komisji z 2024 r. na temat oznakowań dotyczących zrównoważonego charakteru wskazano, że w unijnym sektorze spożywczym stosuje się ponad 200 tego rodzaju oznakowań. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że 12% produktów wprowadzanych na rynek jest opatrzonych oznakowaniem dotyczącym zrównoważonego charakteru odnoszącym się do żywności. Ponadto państwa członkowskie objęte kontrolą Trybunału nie mają całościowego oglądu wszystkich rodzajów etykiet stosowanych na produktach spożywczych.

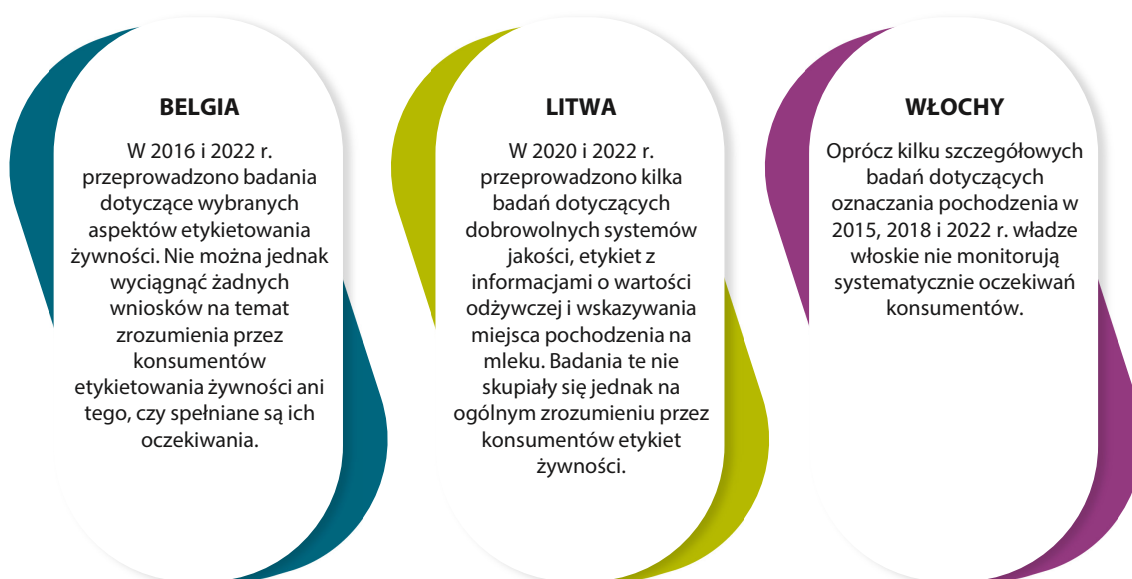
Potrzeby konsumentów i stopień rozumienia przez nich etykiet nie są systematycznie monitorowane

52 W latach 2020–2023 Komisja opublikowała szereg sprawozdań, które dotyczyły konkretnych aspektów etykietowania żywności takich jak etykiety umieszczane z przodu opakowania, wskazywanie miejsca pochodzenia, stosowanie etykiet elektronicznych czy oznaczanie dat, a ponadto przeprowadziła doraźne konsultacje z konsumentami (np. badania Eurobarometru dotyczące oznaczania daty). Poza tymi działaniami nie monitorowała systematycznie rozumienia etykiet przez konsumentów ani tego, czy przepisy dotyczące etykietowania żywności uwzględniają ich potrzeby.

53 Komisja regularnie omawia etykietowanie żywności z państwami członkowskimi w ramach różnych komitetów i posiedzeń grup ekspertów, a także z zainteresowanymi stronami (np. instytucjami badawczymi, organizacjami konsumenckimi, podmiotami z branży) w kontekście grup doradczych. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dokumentów z posiedzeń pokazuje jednak, że chociaż omówiono pewne aspekty etykietowania żywności, potrzeby konsumentów i rozumienie przez nich etykiet nie były regularnie monitorowane.

54 W trzech państwach członkowskich objętych kontrolą władze nie monitorowały w sposób systematyczny potrzeb konsumentów ani rozumienia przez nich etykiet (zob. [rys. 13](#)). Nie da się zatem ustalić, czy konsumenci są odpowiednio informowani lub czy ich oczekiwania są spełniane.

Rys. 13 – Monitorowanie potrzeb konsumentów i rozumienia przez nich etykiet w państwach członkowskich objętych kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Konsumenci nie zawsze rozumieją etykiety, a kampanie uświadamiające nie są priorytetem

55 Różne osoby mogą mieć różny poziom wiedzy na temat etykietowania żywności. Dlatego informacje, które najpewniej nie wprowadzą w błąd świadomego konsumenta, mogą wprowadzić w błąd osoby mniej poinformowane. Ani Komisja, ani państwa członkowskie nie monitorują wprawdzie systematycznie rozumienia etykiet przez konsumentów (zob. pkt 52–54), istnieją jednak dowody na to, że konsumenci nie zawsze je rozumieją. Według ankietowanych [organizacji ochrony konsumentów](#) i organów krajowych w trzech państwach członkowskich objętych kontrolą [konsumenci](#) czasami uważają, że unijny system etykietowania żywności jest skomplikowany. Przykładem etykietowania, które konsumenci nie zawsze rozumieją, jest oznaczenie daty.

56 Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności wprowadziło obowiązek stosowania dwóch rodzajów oznaczeń daty: „należy spożyć do” (data, po której produkt nie jest już bezpieczny – stosowany w przypadku żywności łatwo psującej się) i „najlepiej spożyć przed” (data, do której żywność zachowuje optymalną jakość, jeśli jest właściwie przechowywana). W [badaniu Komisji z 2018 r. dotyczącym oznaczania dat](#) wskazano następujące problemy:

- o słaba czytelność;
- o brak jasności co do sposobu, w jaki przedsiębiorstwa spożywcze określają daty;
- o słabe zrozumienie przez konsumentów oznaczeń dat (np. mniej niż połowa ankietowanych rozumiała znaczenie tych dat).

57 W państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, potwierdzono, że obecne przepisy dotyczące oznaczania dat nie są dobrze rozumiane przez konsumentów. W 2019 r. Komisja zwróciła się do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności o opinię naukową, na podstawie której w 2020 r. przedstawiła przedsiębiorstwom spożywczym wytyczne dotyczące oznaczania dat. W strategii „Od pola do stołu” Komisja zapowiedziała przegląd unijnych przepisów dotyczących oznaczania dat do końca 2022 r. Późniejsze konsultacje wykazały, że choć państwa członkowskie popierały zharmonizowane podejście – obejmujące kampanie uświadamiające i programy edukacyjne na szczeblu UE – wołały, aby przegląd oznaczeń dat był częścią szerszego przeglądu rozporządzenia w sprawie informacji o żywności. Komisja nie opublikowała jednak jeszcze odnośnego wniosku ustawodawczego.

58 [Parlament Europejski](#) wezwał UE i państwa członkowskie do wzmocnienia pozycji konsumentów poprzez zwrócenie większej uwagi i przeznaczenie większych środków na informowanie konsumentów i kampanie uświadamiające „dostosowane pod względem treści do określonej grupy konsumentów”, ponieważ tego rodzaju działania edukacyjne mogłyby znacząco poprawić zrozumienie etykiet żywności przez konsumentów. Warto jednak zauważyć, że w latach 2021–2025 UE przeznaczyła jedynie około 5,5 mln euro na kampanie uświadamiające w zakresie etykietowania żywności.

59 W trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, kampaniom informacyjnym skierowanym do konsumentów poświęca się niewiele uwagi. Mają one sporadyczny charakter i są ukierunkowane wyłącznie na określone obszary zainteresowania. W 2022 r. Włochy sfinansowały kampanię informacyjną i komunikacyjną mającą na celu podniesienie świadomości na temat inicjatywy NutrInform Battery i wypracowanie konsensusu w odniesieniu do tej inicjatywy. Władze Belgii przeprowadziły w 2021 r. publiczną kampanię informacyjną mającą na celu lepsze zrozumienie przez konsumentów kwestii oznaczania dat. Na Litwie Ministerstwo Zdrowia prowadzi regularne kampanie informacyjne mające na celu zwiększenie rozpoznawalności etykiety Keyhole (symbol dziurki od klucza).

W systemach kontroli, sankcjach i sprawozdawczości występują uchybienia

60 Przepisy UE nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemów kontroli w celu zapewnienia rzetelności informacji na etykietach żywności i sprawdzenia, czy przedsiębiorstwa spożywcze prawidłowo wdrażają przepisy dotyczące etykietowania. Wymagają również od państw członkowskich zarówno określenia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów dotyczących etykietowania żywności, jak i zgłaszania Komisji problemów związanych z etykietowaniem żywności za pomocą różnych środków. Komisja wykorzystuje te informacje do monitorowania stosowania unijnych przepisów dotyczących etykietowania żywności.

61 Kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się systemom kontroli i sankcjom państw członkowskich, a także składaniu przez Komisję i państwa członkowskie sprawozdań z tych kontroli. Oczekiwania Trybunału:

- ustanowienie systemów kontroli i koordynacja kontroli;
- skuteczne sprawdzanie unijnych przepisów dotyczących etykietowania;
- stosowanie przez państwa członkowskie odstraszących, skutecznych i proporcjonalnych sankcji za naruszenia przepisów dotyczących etykietowania żywności;
- prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej kontroli i przydatność sprawozdań.

Systemy kontroli zostały ustanowione, lecz występują w nich niedociągnięcia

62 Trybunał ustalił, że wszystkie 27 państw członkowskich posiada systemy kontroli i przeprowadza kontrole przepisów dotyczących etykietowania żywności zgodnie z rocznymi planami kontroli i wieloletnimi (aktualizowanymi co trzy do pięciu lat) krajowymi planami kontroli. Plany te opracowywane są na podstawie analizy ryzyka, skarg i doraźnych kontroli przedsiębiorstw spożywczych.

63 Chociaż państwa członkowskie w dalszym ciągu przeprowadzają coroczne kontrole, pięć z nich (Belgia, Dania, Łotwa, Malta i Słowenia) nie zaktualizowało swoich planów kontroli do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał. Komisja podjęła działania następcze w tej sprawie wobec wymienionych państw członkowskich, ale problem pozostaje nierozwiązany.

64 Koordynacja różnych kontroli w państwach członkowskich jest niezbędna, aby system działał skutecznie i efektywnie. W [rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych](#) przewidziano zatem wymóg, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło jeden organ, którego zadaniem będzie koordynacja przygotowania wieloletniego krajowego planu kontroli¹³. Trybunał ustalił, że systemy kontroli w państwach członkowskich są czasami złożone i często obejmują wiele organów, co może prowadzić do nieefektywności i luk w systemach kontroli (zob. [ramka 3](#)). Według stanu na wrzesień 2024 r. 6 z 27 państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Malta i Słowenia) nie wyznaczyło jednego organu, o którym jest mowa w rozporządzeniu.

¹³ Art. 109 [rozporządzenia \(UE\) 2017/625](#).

Ramka 3

Przykłady złożonych systemów kontroli

W **Belgii** ustanowiono dwa właściwe organy na szczeblu federalnym i trzy na szczeblu regionalnym. W praktyce jeden z nich pełni rolę koordynatora, który składa sprawozdania Komisji, ale nie ma uprawnień do sprawdzania spójności lub kompletności danych. W 2021 r. Komisja stwierdziła, że koordynacja między organami federalnymi i regionalnymi jest niewystarczająca i że nie można sprawdzić zgodności z przepisami dotyczącymi wskazywania miejsca pochodzenia.

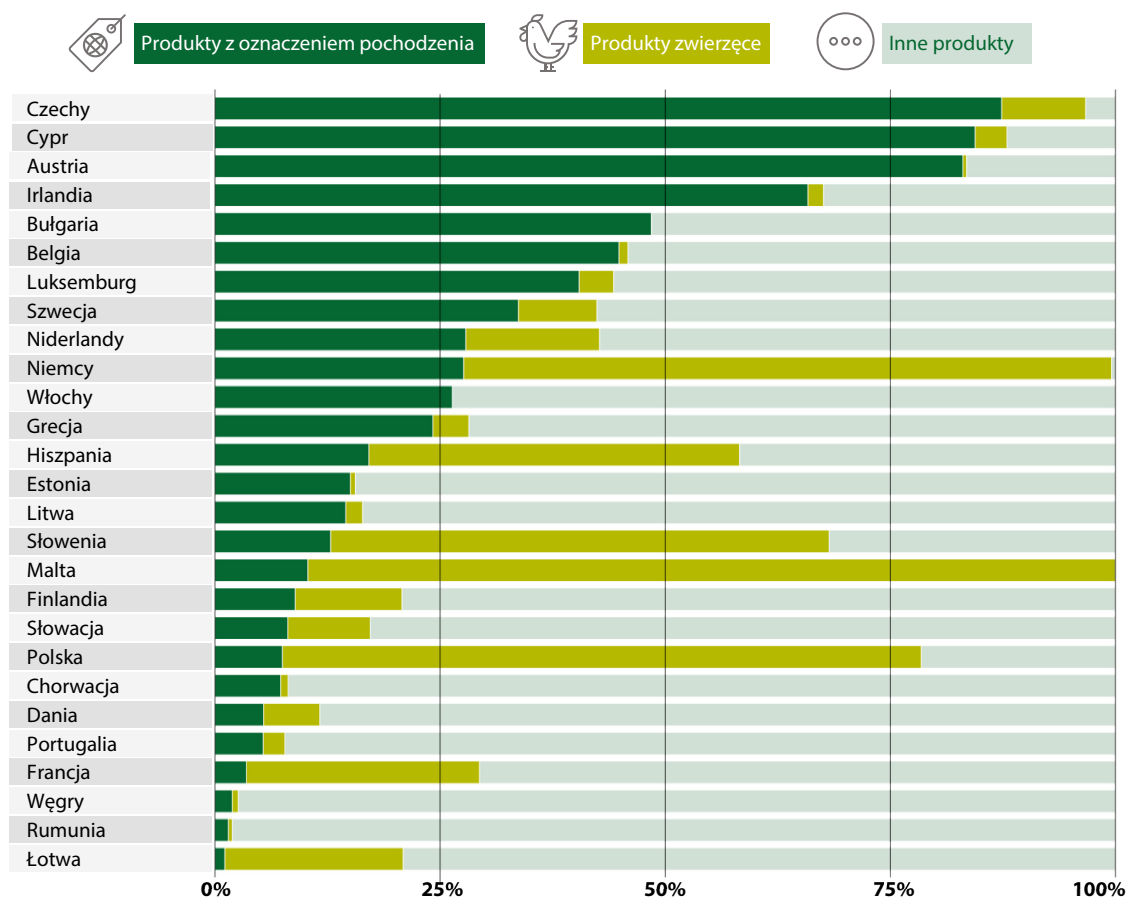
We **Włoszech** system kontroli sprawdzający zgodność z przepisami dotyczącymi etykietowania żywności obejmuje dwa główne właściwe organy i cztery siły policyjne. Każdy z nich ma swój własny proces planowania i przeprowadza własną analizę ryzyka. Ze względu na złożoność systemu i liczbę organów potrzebnych jest wiele porozumień o współpracy i inicjatyw koordynacyjnych. Wiąże się to z ryzykiem wystąpienia luk w systemie kontroli.

65 Komisja przeprowadza audyty systemów kontroli państw członkowskich. Kontrole przeprowadzone w latach 2017 i 2018 w siedmiu państwach członkowskich (Belgia, Grecja, Francja, Włochy, Litwa, Portugalia i Rumunia) wykazały już problemy z koordynacją w niektórych krajach. W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał ustalił, że we Włoszech proces dostosowania systemu kontroli w następstwie uwag Komisji przebiega powoli oraz że w Belgii również utrzymują się pewne uchybienia. Komisja nie przedstawiła żadnych uwag w odniesieniu do Litwy.

Słabe kontrole informacji umieszczanych dobrowolnie i sprzedaży detalicznej w internecie

66 Trybunał przeanalizował przedłożone Komisji roczne sprawozdania z kontroli 27 państw członkowskich za 2022 r. Rodzaj kontroli różnił się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich (zob. [rys. 14](#)). Niektóre państwa członkowskie skoncentrowały swoje kontrole etykietowania na wskazywaniu miejsca pochodzenia, podczas gdy w innych uznano za priorytet produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty (w tym kontrole oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych).




Rys. 14 – Udział poszczególnych rodzajów kontroli urzędowych dotyczących etykietowania żywności przeprowadzonych przez kraje UE w 2022 r. (%)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań państw członkowskich za 2022 r.

67 Na *rys. 15* przedstawiono różne poziomy kontroli w zależności od rodzaju informacji na etykiecie. Kontrole przeprowadzane przez państwa członkowskie koncentrują się głównie na informacjach obowiązkowych, na przykład na tym, czy lista składników, alergeny i informacja o wartości odżywczej są odpowiednio wyeksponowane i czytelne. Dowody pochodzące z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, wskazują, że kontrole tych obowiązkowych elementów działają dobrze.

Rys. 15 – Różne poziomy kontroli państw członkowskich dotyczących informacji na etykietach żywności

Poziom regulacji	Częstotliwość kontroli	Rodzaj informacji	Przykłady
UE	↑ Częste, systematyczne kontrole	Informacje obowiązkowe	Wykaz składników, informacje o wartościach odżywczych itp.
		Unijne systemy jakości	
		Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne	„Wysoka zawartość błonnika”
Państwo członkowskie		Krajowe systemy jakości	
Nie uregulowane		Etykiety certyfikowane przez stronę trzecią	
Nie uregulowane	↓ Ograniczone, doraźne kontrole	Etykiety niepoparte certyfikatami	Nieograniczone możliwości oświadczeń reklamowych, takich jak „w 100% naturalny”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeprowadzonych w ramach kontroli wywiadów i badań.

68 Z drugiej strony kontrole informacji dobrowolnych są nieliczne lub nie przeprowadza się ich wcale, mimo że istnieje ogólny obowiązek sprawdzania, czy informacje dobrowolne są zgodne z prawodawstwem UE.

69 W przypadku informacji dobrowolnych organy kontrolne w państwach członkowskich skupiają swoje kontrole na regulowanych przez UE systemach jakości – etykietowaniu produktów ekologicznych i produktów z oznaczeniami geograficznymi – ponieważ taki **wymóg** przewiduje rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych. W odniesieniu do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych Trybunał ustalił, że mimo iż są one regulowane na szczeblu UE, kontrole na szczeblu państw członkowskich były niewystarczające (zob. **ramka 4**). Władze sprawdzają także krajowe systemy jakości, takie jak Streekproduct (Belgia), Kokybė (Litwa) czy SQNPI – Krajowy Zintegrowany System Jakości Produkcji (Włochy).

Ramka 4

Przykład niedostatecznej kontroli oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych

Podczas przeprowadzonej w 2018 r. kontroli dotyczącej oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych we **Włoszech** Komisja wskazała na uchybienia. Podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał stwierdzono, że operacyjne listy kontrolne w dalszym ciągu nie uwzględniają wyraźnie takich oświadczeń.

Podczas kontroli przeprowadzonej w 2018 r. w **Belgii** Komisja wskazała, że władze nie uwzględniają w pełni przepisów dotyczących oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych. W toku kontroli przeprowadzanej przez Trybunał zauważył on, że ogólna lista kontrolna dla sektora detalicznego nie obejmuje szczegółowej kontroli oświadczeń, a wartość odżywczą w przypadku suplementów diety sprawdza się jedynie w ograniczonej liczbie przypadków.

70 Przedsiębiorstwa spożywcze stosują coraz większą liczbę dobrowolnych oznaczeń i oświadczeń (zob. pkt **51**) – czasami związanych z kwestiami zrównoważonego charakteru (zob. pkt **49–51**) – aby reklamować swoje produkty za pomocą atrakcyjnego przekazu (np. zdjęć pasących się krów, ilustracji owoców, oświadczeń typu „naturalny”, „bez dodatków” czy „wolny od GMO”). Chociaż niektóre oznaczenia opierają się na systemach certyfikacji obejmujących weryfikację zewnętrzną, inne mogą nie podlegać żadnej certyfikacji. W przeciwieństwie do innych rodzajów dobrowolnych oznaczeń (np. oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych) przedsiębiorstw spożywczych nie obowiązują szczegółowe zasady stosowania takich oznaczeń. Organy kontrolne państw członkowskich przeprowadzają minimalne kontrole takich oznaczeń lub oświadczeń – na przykład tylko w przypadku podejrzeń lub skarg. W związku z tym wiarygodność dobrowolnych oznaczeń nie jest monitorowana w wystarczającym stopniu.

71 We wszystkich państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, od czasu pandemii COVID-19 zaobserwowano wzrost sprzedaży produktów spożywczych przez internet, a także zwiększoną liczbę reklamacji dotyczących sklepów internetowych. Wszystkie trzy analizowane kraje prowadzą kontrole sprzedaży internetowej. W ramach tych kontroli sprawdzają, czy informacje podawane konsumentom na stronach internetowych (w tym prezentacje produktów i reklamy) są prawidłowe i zgodne z przepisami. Władze litewskie zgłosiły wysoki ogólny wskaźnik naruszeń (61,6% w 2022 r.) w handlu elektronicznym obejmującym produkty spożywcze. Wskaźniki naruszeń w handlu detalicznym w internecie są wyższe niż w tradycyjnym handlu detalicznym i to w sklepach internetowych można częściej znaleźć produkty, które nie są zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi

etykietowania żywności. Informacje na temat takich produktów mogą wprowadzać konsumentów w błąd, a ich spożywanie może być nawet niebezpieczne.

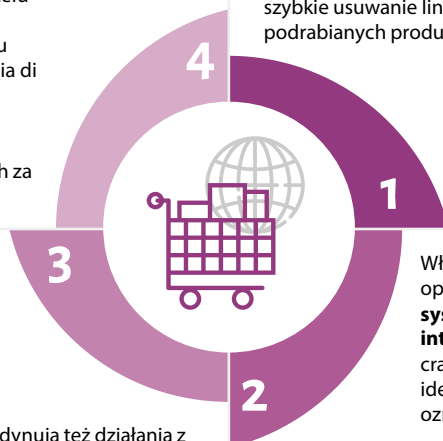
72 Organy państw członkowskich napotykają szereg problemów podczas kontroli internetowej sprzedaży produktów spożywczych.

- o Mogą one nakładać sankcje jedynie na firmy spożywcze zarejestrowane w ich kraju. W przypadku stron internetowych zarejestrowanych w innych państwach członkowskich UE mogą zgłosić problem za pomocą iRASFF, aplikacji internetowej Komisji (zob. pkt **09**).
- o Jeśli chodzi o witryny internetowe spoza UE, organy państw członkowskich prawie nie mają możliwości kontrolowania dokonywanego na nich handlu detalicznego. Mogą skontaktować się bezpośrednio z operatorem lub poprosić o podjęcie działań następczych za pośrednictwem ambasady kraju trzeciego, w którym operator ma swoją siedzibę. Nie zawsze da się takie kroki podjąć szybko i skutecznie. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi objętymi kontrolą Włochy mają bardziej szczegółowo opracowane podejście do kontroli handlu elektronicznego, co Trybunał uważa za dobrą praktykę (zob. **rys. 16**).
- o Suplementy diety często są sprzedawane na platformach handlu elektronicznego, czasami za pośrednictwem mediów społecznościowych. Taka sprzedaż nie jest łatwa do skontrolowania, gdyż często odbywa się poprzez sieć małych, niezależnych sprzedawców.
- o Sklepy internetowe można bardzo szybko zamknąć (i ponownie otworzyć pod inną nazwą), na przykład gdy tylko inspektorzy organu państwa członkowskiego zgłoszą się do danego sklepu z zamiarem przeprowadzenia kontroli (w takim przypadku inspektorzy tracą możliwość podjęcia dalszych działań w odniesieniu do podejrzenia złamania przepisów).

Rys. 16 – Podejście Włoch do kontroli handlu elektronicznego

Kontrole handlu elektronicznego przeprowadza również kilka **służb policji**. Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare współpracuje z grupami producentów, przeszukuje internet w celu znalezienia podróbek za granicą i współpracuje z innymi organami w celu usuwania witryn internetowych. Guardia di Finanza posiada specjalną komórkę do kontroli online. Może ona zablokować dostęp z Włoch do problematycznych witryn internetowych zarejestrowanych za granicą.

Biorąc pod uwagę znaczenie sektora rolno-spożywczego we Włoszech, władze włoskie przywiązują dużą wagę do **produktów z oznaczeniami geograficznymi**. Podpisały umowy z kilkoma dużymi platformami handlu elektronicznego (eBay, Alibaba, Amazon, Rakuten, Allegro i Ubuy), które umożliwiają szybkie usuwanie linków do podstron podrabianych produktów po wykryciu.



Władze włoskie współpracują przy opracowywaniu **zautomatyzowanego systemu opartego na sztucznej inteligencji** oraz technikach web crawlingu i web scrapingu w celu identyfikacji potencjalnych naruszeń oznaczeń geograficznych w internecie.

Władze włoskie koordynują też działania z **grupami producentów**, którzy z własnej inicjatywy przeprowadzają kontrole online. Na przykład specjalna agencja pomaga Consorzio Parmigiano Reggiano monitorować platformy internetowe, usuwając nielegalne łącza wykorzystujące nazwę „Parmigiano Reggiano”.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Grzywny nie zawsze są odstrasżające, skuteczne lub proporcjonalne

73 Trzy państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty, stosują szereg sankcji za naruszenie przepisów dotyczących etykietowania żywności:

- ostrzeżenia (które pozwalają odpowiedzialnemu przedsiębiorstwu spożywcemu naprawić sytuację);
- grzywny (administracyjne lub karne);
- wycofanie produktu z rynku;
- konfiskata produktów;
- zamknięcie przedsiębiorstwa lub wycofanie pozwolenia.

74 W przeprowadzonej analizie Trybunał skupił się na grzywnach, ponieważ są one najczęściej nakładanym rodzajem sankcji. Stosują je wszystkie trzy państwa członkowskie wybrane do niniejszej kontroli, a o nałożeniu grzywny decydują w oparciu o różne kryteria, takie jak charakter naruszenia, rodzaj przedsiębiorstwa lub to, czy dane naruszenie się powtórzyło. Na podstawie wywiadów z organami w tych państwach członkowskich i analizy dowodów Trybunał stwierdził, że kwoty grzywien znacznie się różnią i czasami są niskie (tj. nie mają charakteru odstrasżającego) lub nie są powiązane z wagą naruszenia (tj. nie są proporcjonalne), jak szczegółowo opisano poniżej.

- o Grzywny nakładane w związku z etykietowaniem żywności na Litwie wahają się od 16 do 600 euro, a więc nie są wysokie. Wyższe grzywny mogą zostać nałożone w rzadkich przypadkach odnoszących się do wprowadzających w błąd reklam (do 6% rocznych przychodów przedsiębiorstw spożywczych za poprzedni rok obrotowy, maksymalnie do 200 000 euro w przypadku powtarzających się naruszeń).
- o W Belgii w latach 2020–2023 średnia wysokość grzywny w sektorze dystrybucji wyniosła 651 euro, a w branży przetwórstwa 1 197 euro. Naruszenia mogą być karane grzywną do 80 000 euro (lub do 4% rocznego obrotu, jeśli jest to wyższa kwota, co nie zostało jeszcze zastosowane).
- o We Włoszech najwyższa grzywna (do 40 000 euro) nakładana jest na przedsiębiorstwa spożywcze sprzedające produkty po terminie przydatności do spożycia. W latach 2020–2022 średnia wartość kar pieniężnych nałożonych przez jeden z właściwych organów wyniosła 1 717 euro. Grzywny może nakładać także policja, lecz nie zawsze uwzględniają one rodzaj przedsiębiorstwa czy wagę naruszenia, wobec czego nie są one proporcjonalne.

75 Organy włoskie i belgijskie poinformowały Trybunał, że mają trudności z egzekwowaniem kar pieniężnych, co wpływa negatywnie na ich skuteczność. Zauważyły także, że w sytuacji, gdy sprawca nie płaci grzywny i sprawa trafia do sądu, prokurator często decyduje się nie podejmować dalszych kroków i sprawa zostaje umorzona. Od stycznia 2024 r. w Belgii zastosowano nową procedurę, która umożliwia odzyskanie niezapłaconej grzywny przez komornika. Nie wiadomo jeszcze, na ile ten system będzie skuteczny.

Obowiązujące państwa członkowskie zasady dotyczące sprawozdawczości na temat kontroli urzędowych są uciążliwe, a ich wartość dodana nie jest jasna

76 Państwa członkowskie muszą co roku składać Komisji sprawozdania ze swoich kontroli urzędowych, w tym kontroli etykietowania żywności. Dzięki temu Komisja systematycznie uzyskuje ogłęd kwestii związanych z etykietowaniem żywności. Z kolei Komisja musi sporządzić roczne sprawozdanie podsumowujące dla UE-27.

77 W 2020 r. Komisja zaktualizowała zasady dotyczące sprawozdawczości. Przedstawiciele organów krajowych z trzech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, stwierdzili w trakcie przeprowadzonych wywiadów, że korzystanie z udostępnionego przez Komisję zaktualizowanego wzoru sprawozdania jest skomplikowane. Wynika to z tego, że sprawozdawczość koncentruje się na bezpieczeństwie żywności, podczas gdy kontrole skupiają się na innych kwestiach (np. jakości żywności) lub z tego, że sprawozdawczość krajowa jest zorganizowana wokół przedsiębiorstw spożywczych (a nie według grup produktów, jak we wzorze sprawozdania).

78 Trybunał dokonał przeglądu informacji dotyczących etykietowania żywności w rocznych sprawozdaniach z kontroli 27 państw członkowskich. Stwierdził, że wiele z nich nie było w stanie wypełnić całego wzoru sprawozdania i wolało podawać dodatkowe informacje w załącznikach do sprawozdań. Utrudnia to Komisji przetwarzanie i analizę informacji.

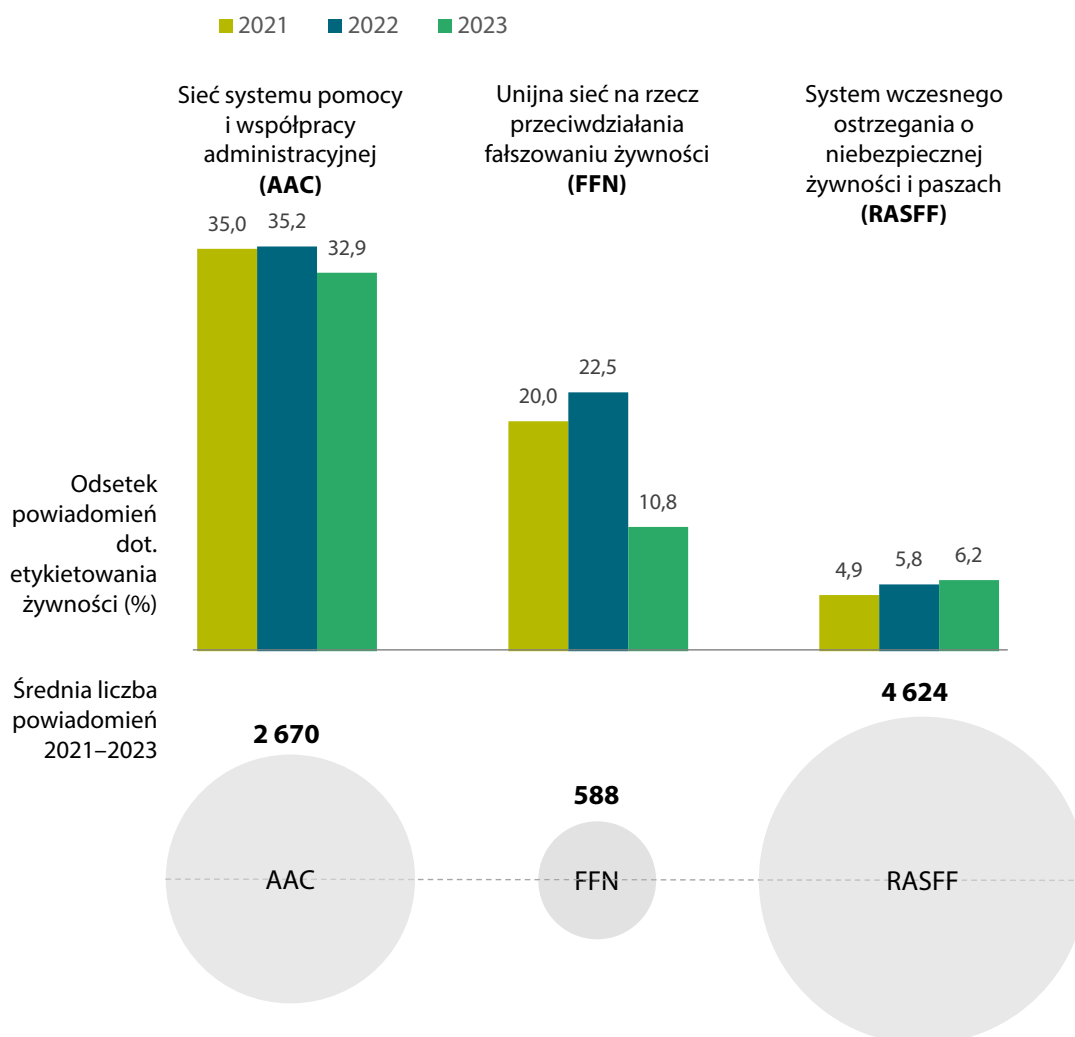
79 Komisja przyznaje, że – ze względu na niespójności w danych dostarczonych przez państwa członkowskie – w sprawozdaniu podsumowującym, które służy do informowania opinii publicznej o urzędowych kontrolach etykietowania żywności, występują luki w sprawozdawczości.

80 Oprócz corocznych sprawozdań z kontroli urzędowych, szybką wymianę informacji i współpracę w zakresie kontroli urzędowych w łańcuchu rolno-spożywczym umożliwiają organom państw członkowskich [sieć powiadamiania i współpracy](#). Składają się na nią trzy komponenty:

- system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach w przypadku niezgodności pociągających za sobą potencjalne zagrożenie dla zdrowia;
- sieć systemu pomocy i współpracy administracyjnej w przypadku niezgodności bez zagrożenia dla zdrowia;
- unijna sieć na rzecz przeciwdziałania fałszowaniu żywności w przypadku podejrzenia oszustwa.

81 Państwa członkowskie wymieniają się informacjami, wysyłając powiadomienia za pośrednictwem systemu iRASFF. Trybunał przeanalizował wszystkie istotne powiadomienia zgłoszone przez 27 państw członkowskich w systemie iRASFF w latach 2021–2023 (zob. [rys. 17](#)).

Rys. 17 – Udział i liczba powiadomień związanych z etykietowaniem żywności w trzech komponentach bazy danych (2021–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań sieci powiadamiania i współpracy oraz danych iRASFF.

82 Liczba powiadomień waha się znacznie w zależności od państwa członkowskiego. Najbardziej aktywne były Niemcy, które przekazały 419 powiadomień za pośrednictwem sieci systemu pomocy i współpracy administracyjnej, podczas gdy pięć państw członkowskich (Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Portugalia i Słowenia) nie przesłało żadnych powiadomień. Różnicę w liczbie powiadomień można częściowo wytłumaczyć faktem, że państwa członkowskie w różny sposób korzystają z powiadomień iRASFF i różnie rozumieją, czym jest niezgodność. Według sprawozdań Komisji głównymi i powtarzającymi się problemami zgłaszanymi przez państwa członkowskie za pośrednictwem sieci powiadamiania i współpracy są oświadczenia i błędne etykietowanie.

83 Niektóre państwa członkowskie zauważyły, że integracja trzech komponentów systemu iRASFF w jeden system jest skomplikowana z organizacyjnego punktu widzenia ze względu na podział kompetencji i obowiązków. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji odnotowała w 2022 r., że obecna architektura systemu informatycznego nie jest efektywna, ponieważ obsługa powiadomień wymaga wykonywania wielu ręcznych kroków, a także że występują problemy dotyczące identyfikowalności spraw i jakości danych.

84 Komisja udostępnia publicznie część informacji zgłoszonych przez państwa członkowskie za pośrednictwem portalu [RASFF Window](#), który co do zasady nie zawiera informacji pozwalających na identyfikację produktu (np. nazw produktów lub firm). Dla [przykładu](#), w przypadku wycofania produktu konsument nie będzie mógł znaleźć nazwy produktu na portalu. Zamiast tego informacje te mogą być dostępne w samych sklepach (np. powiadomienie o wycofaniu produktu na półkach) lub za pośrednictwem kanałów informacyjnych organów państw członkowskich.

Wnioski i zalecenia

85 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał doszedł do wniosku, że etykietowanie żywności w UE może pomóc konsumentom w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji przy zakupie żywności. Stwierdził jednak, że w unijnych ramach prawnych występują poważne luki, a w systemach monitorowania, sprawozdawczości i kontroli oraz sankcjach wykrył uchybienia. Taki stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której konsumenci mają do czynienia z dezorientującymi bądź niezrozumiałymi etykietami, które mogą wprowadzać ich w błąd.

86 Trybunał stwierdził, że ramy prawne UE regulują odpowiednio kwestię umieszczania niezbędnych informacji na etykietach żywności, definiują bowiem niektóre kluczowe pojęcia i przewidują wymóg, by niektóre informacje na etykietach były obowiązkowe (pkt **16–19**). Jednak siedem z 11 planowanych aktualizacji ram prawnych określonych w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniu w sprawie oświadczeń nie zostało ukończonych. Do września 2024 r. Komisja zakończyła prace tylko nad czterema z 11 zagadnień. Ponadto nadal trwają prace nad wskazywaniem miejsca pochodzenia i etykietami napojów alkoholowych (pkt **20–24**). W ramach prawnych występują zatem znaczące braki – m.in. nie określono unijnego wykazu dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych na produktach botanicznych, a także nie przyjęto przepisów unijnych dotyczących etykiet produktów wegetariańskich i wegańskich. Państwa członkowskie wdrożyły różne inicjatywy mające na celu uzupełnienie niektórych elementów, których brakuje w ramach UE. Trybunał uważa, że wszystko to ogranicza zdolność konsumentów do dokonywania świadomych wyborów i powoduje, że nie mają oni równego dostępu do niektórych informacji związanych z żywnością w całej UE (pkt **25–45**).

Zalecenie 1 – Wyeliminowanie luk w unijnych ramach prawnych dotyczących etykietowania żywności

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) pilnie zajęła się oczekującymi na podjęcie działaniami określonymi w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniu w sprawie oświadczeń, szczególnie w odniesieniu do zagadnień, w przypadku których oczekiwanym rezultatem jest przyjęcie aktu prawnego (tj. w odniesieniu do oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych i zapobiegawczego etykietowania dotyczącego alergenów);
- b) prowadziła dalsze prace w celu rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii odnoszących się do wskazywania miejsca pochodzenia i napojów alkoholowych.

Termin realizacji: 2027 r.

87 Przedsiębiorstwa spożywcze nieustannie zmieniają stosowane praktyki etykietowania (etykiety, oświadczenia, obrazy, hasła reklamowe itp.), co dodatkowo komplikuje decyzje zakupowe dokonywane przez konsumentów. Organy państw członkowskich zwróciły uwagę na praktyki, które mogą dezorientować lub wprowadzać w błąd konsumentów. Przepisy i wytyczne UE nie zapewniają wystarczająco jasnej podstawy, aby zapobiegać takim sytuacjom. Ponadto przedsiębiorstwa spożywcze stosują na swoich produktach szereg stwierdzeń dotyczących ekologiczności, które mogą być nieuzasadnione i w takim przypadku są wyrazem skierowanego do konsumentów pseudoekologicznego marketingu. Oczekuje się, że przyjęta niedawno dyrektywa w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów oraz proponowana dyrektywa w sprawie oświadczeń środowiskowych rozwiążą tę kwestię. Konsumentom mają także kontakt z coraz większą liczbą etykiet, odnośnie do których ani Komisja, ani wybrane państwa członkowskie nie mają całościowego oglądu (pkt [46–51](#)).

Zalecenie 2 – Zintensyfikowanie wysiłków w zakresie analizy praktyk etykietowania

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) proaktywnie i regularnie analizowała praktyki etykietowania, z jakimi mogą spotykać się konsumenci;
- b) poprawiła – we współpracy z państwami członkowskimi – wytyczne skierowane do przedsiębiorstw spożywczych.

Termin realizacji: 2027 r.

88 Komisja ani państwa członkowskie nie monitorowały w sposób systematyczny potrzeb konsumentów ani stopnia zrozumienia przez nich etykiet. Nie da się zatem ustalić, czy konsumenci są odpowiednio informowani lub czy ich oczekiwania są spełniane (pkt 52–54).

89 Konsumenci nie zawsze rozumieją etykiety i czasami uważają, że unijny system etykietowania żywności jest skomplikowany. Nawet informacje obowiązkowe, takie jak oznaczenie daty, nie zawsze są łatwe do zrozumienia. Trybunał ustalił, że prowadzone przez państwa członkowskie kampanie informacyjne dla konsumentów odbywają się sporadycznie (pkt 55–59).

Zalecenie 3 – Monitorowanie oczekiwań konsumentów i podejmowanie działań mających na celu lepsze zrozumienie przez nich etykiet żywności

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) systematycznie monitorowała – we współpracy z państwami członkowskimi – potrzeby konsumentów i stopień rozumienia przez nich etykiet żywności;
- b) wspierała państwa członkowskie w podejmowanych przez nie działaniach na rzecz poprawy rozumienia przez konsumentów etykiet żywności, na przykład poprzez kampanie uświadamiające lub wytyczne dla konsumentów dotyczące etykietowania żywności.

Termin realizacji: 2027 r.

90 Trybunał ustalił, że wszystkie 27 państw członkowskich dysponuje systemami kontroli i przeprowadza kontrole przepisów dotyczących etykietowania żywności zgodnie z rocznymi planami kontroli i wieloletnimi krajowymi planami kontroli. Te ostatnie nie zawsze są aktualne, a ponadto – w ocenie Trybunału – w trzech państwach członkowskich objętych kontrolą istnieje możliwość dalszej poprawy koordynacji kontroli (pkt [62–65](#)).

91 Kontrole sprawdzają się dobrze w przypadku obowiązkowych elementów etykietowania żywności, natomiast w przypadku informacji dobrowolnych są one bardzo ograniczone, a czasami nie przeprowadza się ich wcale. Ponadto konsumenci nie mają realistycznego sposobu na rozróżnienie pomiędzy dokładnie sprawdzonymi informacjami obowiązkowymi a informacjami dobrowolnymi o różnym stopniu wiarygodności (pkt [66–70](#)).

92 Kontrole sprzedaży detalicznej w internecie są ograniczone, chociaż tego rodzaju sprzedaż wzrasta. Takie kontrole są trudne do przeprowadzenia w przypadku sprzedaży dokonywanej za pośrednictwem witryn internetowych zarejestrowanych w UE i prawie niemożliwe, gdy są one zarejestrowane w krajach spoza UE. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi objętymi kontrolą Włochy mają bardziej szczegółowo opracowane podejście do kontroli handlu elektronicznego, co Trybunał uważa za dobrą praktykę (pkt [71–72](#)).

93 Wszystkie trzy wybrane państwa członkowskie stosowały sankcje za naruszenia przepisów dotyczących etykietowania żywności, obejmujące grzywny w różnej wysokości. Trybunał stwierdził, że grzywny te nie zawsze były odstrasżające, skuteczne lub proporcjonalne (pkt [73–75](#)).

Zalecenie 4 – Wzmocnienie kontroli państw członkowskich w zakresie oznaczeń dobrowolnych i sprzedaży detalicznej w internecie

Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do wzmocnienia kontroli dobrowolnych etykiet i sprzedaży detalicznej przez internet, przekazując im wytyczne i przykłady dobrych praktyk.

Termin realizacji: 2027 r.

94 Ogólnie rzecz biorąc, zasady dotyczące sprawozdawczości są uciążliwe, a ich wartość dodana nie jest jasna. Państwa członkowskie co roku składają Komisji sprawozdania na temat przeprowadzonych kontroli urzędowych. Niektóre organy państw członkowskich nie były w stanie wypełnić wszystkich elementów wzoru sprawozdania Komisji. Komisja przyznała, że ze względu na niespójności w danych odnoszących się do kontroli etykietowania żywności, które przekazują państwa członkowskie, w jej sprawozdaniu podsumowującym występują luki sprawozdawcze (pkt 76–79).

95 Państwa członkowskie wymieniają się również informacjami na temat kwestii związanych z etykietowaniem żywności, wysyłając powiadomienia za pośrednictwem aplikacji internetowej systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach. Komisja przyznaje, że w aplikacji występują problemy z jakością danych. Część tej aplikacji jest dostępna publicznie, ale co do zasady nie ma w niej informacji pozwalających na identyfikację produktu (np. nazw produktów lub firm). Utrudnia to konsumentom korzystanie z portalu w celu zapoznania się z kwestiami związanymi z bezpieczeństwem żywności i odpowiedniego zmienienia nawyków zakupowych (pkt 80–84).

Zalecenie 5 – Poprawa sprawozdawczości w zakresie etykietowania żywności

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zapewniła większą spójność danych na temat kontroli odnoszących się do etykietowania żywności przekazywanych przez państwa członkowskie, m.in. przez uproszczenie zasad dotyczących sprawozdawczości, jakie muszą stosować państwa członkowskie;
- b) aktualizując aplikację internetową systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach, poprawiła jakość danych i udostępniła opinii publicznej więcej informacji na temat etykietowania żywności.

Termin realizacji: 2027 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 września 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Zagadnienia wymagające poprawy wymienione w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności i rozporządzeniu w sprawie oświadczeń

Zagadnienie	Odniesienie do przepisów	Termin docelowy	Oczekiwany produkt	Status
Profile składników odżywczych	Art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie oświadczeń	19 stycznia 2009 r.	Profile składników odżywczych i warunki stosowania oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych dotyczących żywności w odniesieniu do jej profili składników odżywczych	W oczekiwaniu
Oświadczenia zdrowotne	Art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie oświadczeń	31 stycznia 2010 r.	Wykaz dopuszczonych oświadczeń i wszystkie konieczne warunki ich stosowania	Częściowo gotowe; w oczekiwaniu dla oświadczeń odnoszących się do substancji botanicznych
Czytelność	Art. 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	–	Akty delegowane	Nie podjęto działań

Zagadnienie	Odniesienie do przepisów	Termin docelowy	Oczekiwany produkt	Status
Obowiązkowa informacja o wartości odżywczej i wykaz składników napojów alkoholowych	Art. 16 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2014 r.	Sprawozdanie Wniosek ustawodawczy (jeśli dotyczy)	Sprawozdanie gotowe Wniosek w sprawie wina gotowy
Obowiązkowe wskazanie miejsca pochodzenia (i) w przypadku mięsa wieprzowego, owczego, koziego i drobiowego oraz (ii) w przypadku gdy podano miejsce pochodzenia żywności, ale nie jest ono takie samo jak pochodzenie jej podstawowego składnika	Art. 26 ust. 2 lit. b) i art. 26 ust. 3 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2013 r.	Akty wykonawcze	Gotowe
Obowiązkowe wskazanie miejsca pochodzenia mięsa (innego niż wołowe, wieprzowe, owcze, kozie i drobiowe), mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik produktów mlecznych, żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników stanowiących > 50% środka spożywczego	Art. 26 ust. 5 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2014 r.	Sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady Wnioski w sprawie zmiany odpowiednich przepisów UE (potencjalnie)	Gotowe Nie dotyczy

Zagadnienie	Odniesienie do przepisów	Termin docelowy	Oczekiwany produkt	Status
Obowiązkowe wskazanie pochodzenia mięsa wykorzystywanego jako składnik	Art. 26 ust. 6 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2013 r.	Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Wnioski w sprawie zmiany odpowiednich przepisów UE (potencjalnie)	Gotowe Nie dotyczy
Obecność tłuszczów trans w żywności i w ogólnej diecie ludności UE	Art. 30 ust. 7 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2014 r.	Sprawozdanie Wniosek ustawodawczy (jeśli dotyczy)	Gotowe
Dodatkowe sposoby prezentacji wartości energetycznej i ilości składników odżywczych	Art. 35 ust. 5 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	13 grudnia 2017 r.	Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Wnioski w sprawie zmiany odpowiednich przepisów UE (potencjalnie)	Gotowe W oczekiwaniu
Śladowe ilości substancji powodujących alergie lub nietolerancję	Art. 36 ust. 3 lit. a) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	–	Akty wykonawcze	W oczekiwaniu

Zagadnienie	Odniesienie do przepisów	Termin docelowy	Oczekiwany produkt	Status
Żywność odpowiednia dla wegetarian lub wegan	Art. 36 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	–	Akty wykonawcze	Nie podjęto działań
Referencyjne wartości spożycia dla określonych grup populacji	Art. 36 ust. 3 lit. c) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	–	Akty wykonawcze	Nie podjęto działań
Nieobecność lub zmniejszona zawartość glutenu	Art. 36 ust. 3 lit. d) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności	–	Akty wykonawcze	Gotowe

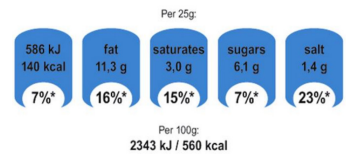
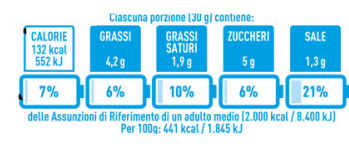
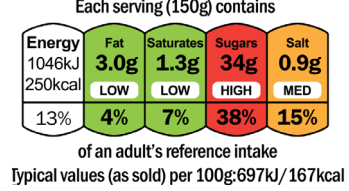
Załącznik II – Przykłady praktyk w zakresie etykietowania, które mogą wprowadzić konsumentów w błąd



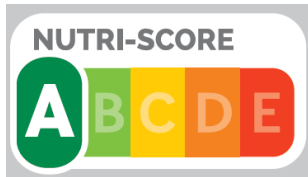
Rodzaj oznakowania	Przykłady	Opis
Związane z brakiem pewnych elementów	Bez dodatków Bez konserwantów Nie zawiera antybiotyków	<p>Stosowanie tzw. czystych etykiet (ang. clean labels) odnoszących się do braku określonych elementów (np. „nie zawiera antybiotyków”). Praktyka ta może być wykorzystywana przez firmy spożywcze jako narzędzie marketingowe, ponieważ niektórzy konsumenci szukają naturalnej, mniej przetworzonej żywności, która nie zawiera syntetycznych dodatków i dlatego jest uważana za zdrowszą.</p> <p>Przepisy UE nie określają szczególnych warunków stosowania stwierdzeń takich jak „bez dodatków” lub „bez konserwantów”, ale informacje te powinny być zgodne z ogólnymi wymogami rozporządzenia w sprawie informacji o żywności (tj. powinny być rzetelne i nie powinny wprowadzać w błąd ani dezorientować konsumentów).</p>
Związane z niepotwierdzonymi właściwościami	Świeży Naturalny Zboża pełnoziarniste	<p>Stwierdzenie „naturalny” jest często wykorzystywane przez przedsiębiorstwa spożywcze jako narzędzie marketingowe, ponieważ podkreśla pozytywny aspekt produktu. Nie ma ono jednak oficjalnej definicji poza wystąpieniami w kontekście rozporządzenia w sprawie środków aromatyzujących (np. „naturalny aromat waniliowy”) i rozporządzenia w sprawie oświadczeń (np. „o naturalnie wysokiej zawartości błonnika”).</p> <p>Część przedsiębiorstw spożywczych stara się, aby ich produkty wydawały się zdrowsze, niż są w rzeczywistości, a zatem wprowadza konsumentów w błąd. Na przykład nie ma przepisów dotyczących minimalnej zawartości zbóż pełnoziarnistych w danym produkcie spożywczym, aby można było zastosować termin „pełnoziarnisty”, z wyjątkiem wymogu wskazania ilościowego.</p>

Rodzaj oznakowania	Przykłady	Opis
Pominięcie informacji	Bezalkoholowe Pominięcie słowa „rozrożone”	<p>Nie ma zharmonizowanego podejścia do informowania konsumentów w UE, że produkt zawiera pewną ilość alkoholu. Kwestię tę mogą regulować przepisy krajowe. Prawo UE nie definiuje napojów bezalkoholowych. Zgodnie z przepisami celnymi w Belgii piwo o zawartości alkoholu < 0,5% może być sprzedawane jako piwo bezalkoholowe (podczas gdy w Niderlandach ograniczenie to wynosi 0,1%, a we Francji i we Włoszech 1,2%). Może to wprowadzać w błąd konsumentów, którzy nie chcą spożywać alkoholu ze względów zdrowotnych lub religijnych.</p> <p>Przepisy UE stanowią, że żywność, która była zamrożona i która jest sprzedawana w postaci rozmrożonej musi zawierać informację „rozrożona” na opakowaniu, z wyjątkiem sytuacji, gdy rozmrażanie nie stwarza zagrożenia (np. w przypadku produktów takich jak masło). Organy państw członkowskich wskazały, że nie zawsze jest jasne, kiedy można zastosować to zwolnienie, pomimo że jest ono uregulowane w przepisach UE.</p>
Związane z nazwą produktu	Używanie słowa „mięśny” do opisanie produktów mięsnych	Organy litewskie zauważyły, że czasami sposób opisu produktów może wprowadzać w błąd. Na przykład użycie słowa „mięśny” może zostać zinterpretowane w ten sposób, że produkt mięśny, taki jak kiełbasa, ma szczególne właściwości, mimo że jest to nieodłączna cecha produktu. Praktyka ta jest zabroniona na mocy rozporządzenia w sprawie informacji o żywności.

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Rodzaje systemów podawania wartości odżywczej z przodu opakowania w UE i Zjednoczonym Królestwie

Taksonomie przedstawione w literaturze		Przykłady	Podmiot opracowujący	Państwo członkowskie
Etykiety dotyczące poszczególnych składników odżywczych	Numeryczne Niedyrektywne	Referencyjne wartości spożycia 	Prywatny	Cała UE
	Uproszczone (nieinterpretacyjne)	NutrInform Battery 	Publiczny	Włochy
	Oznaczenie kolorami Częściowo dyrektywne Oceniające (interpretacyjne)	Informacje z przodu opakowania 	Publiczny	Zjednoczone Królestwo

Taksonomie przedstawione w literaturze			Przykłady		Podmiot opracowujący	Państwo członkowskie
Etykiety uproszczone	Pozytywne logo (poparcie)	Dyrektywne Oceniające (interpretacyjne)	Symbol dziurki od klucza		Publiczny	Dania, Litwa, Szwecja
			Logo serca/zdrowia		Organizacja pozarządowa Publiczny	Finlandia, Słowenia Chorwacja
	Stopniowane wskaźniki		Nutri-Score		Publiczny	Belgia, Niemcy, Francja, Luksemburg, Niderlandy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dodatkowych form wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej, COM(2020) 207 final.

Wykaz akronimów

RASFF – system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-23>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-23>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Keit Pentus-Rosimannus, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Annikky Lamp, szefowa gabinetu; Daria Bochnar, attaché; Florence Fornaroli, kierowniczką; Aris Konstantinidis, koordynator zadania; kontrolerki: Marie Elgersma, Jolita Korzuniene i Els Brems oraz stażystka Evelyn Hoffmann. Wsparcia językowego udzieliły Zoe Amador, Paola Magnanelli i Viktorija Šablevičiūtė. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl, a za wsparcie administracyjne odpowiadała Judita Frangež.



Od lewej: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar i Jolita Korzuniene.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2024 r.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

Aby wykorzystać lub powielić treści niebędące własnością UE, konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli odnośnych praw autorskich. UE nie jest podmiotem prawa autorskiego ani właścicielem znaku towarowego w odniesieniu do następujących elementów:

Do zaprojektowania elementów wizualnych będących częścią rysunków i ramek wymienionych poniżej wykorzystano zasoby pochodzące od następujących podmiotów praw autorskich:

rys. 3 – © [stock.adobe.com/](#) wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee;

rys. 7, 14 i 16 – [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone;

rys. 8 – © [stock.adobe.com/](#) Pilawan;

rys. 10 – (etykieta ciastek) © [stock.adobe.com/](#) castecodesign, Giordano Aita,

ludmila_m; (baton czekoladowy) © [stock.adobe.com/](#) castecodesign, Anastasi17;

ramka 3 – © [stock.adobe.com/](#) VectorBum.

W różnych częściach sprawozdania wykorzystano logotypy/znaki towarowe różnych podmiotów prawa autorskiego:

[NutriScore](#) (rys. 3, 11, 12 i załącznik III);

[chorwacki znak „Živjeti Zdravo”](#), [symbol serca](#) oraz [symbol zdrowej żywności](#) (rys. 11 i załącznik III);

[symbol dziurki od klucza](#) i [Nutrinform Battery](#) (rys. 11 i 12 oraz załącznik III);

[unijne logo produkcji ekologicznej](#), [oznaczenia geograficzne](#), [Kokybè](#), [Streekproduct](#), [Fairtrade](#) i [oznaczenie dotyczące neutralności klimatycznej](#) (rys. 15);

[referencyjne wartości spożycia](#) i [informacje z przodu opakowania \(UK\)](#) (załącznik III).

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-3054-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/9434279	QJ-01-24-005-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3053-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2322748	QJ-01-24-005-PL-N

Z etykiet produktów spożywczych konsumenci czerpią informacje na temat ich składu, dzięki czemu mogą podejmować świadome decyzje zakupowe. Trybunał ustalił, że etykietowanie żywności w UE może pomóc im w dokonywaniu przemyślanych wyborów przy zakupie. Doszedł jednak do wniosku, że w unijnych ramach prawnych występują poważne luki, a w systemach monitorowania, sprawozdawczości i kontroli oraz sankcjach wykrył uchybienia. Prowadzi to do sytuacji, w której konsumenci mają do czynienia z dezorientującymi bądź niezrozumiałymi etykietami, które mogą wprowadzać ich w błąd. Trybunał sformułował szereg zaleceń – m.in. należy wyeliminować luki w unijnych ramach prawnych dotyczących etykietowania żywności, zintensyfikować wysiłki w zakresie analizy praktyk etykietowania żywności oraz podjąć działania, które sprawią, że konsumenci będą lepiej rozumieć informacje zawarte na etykietach żywności.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors