

Särskild rapport

EU:s livsmedelsmärkning

Konsumenterna riskerar att gå vilse
I en snårskog av märkningar



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VII
Inledning	01–09
Vad är livsmedelsmärkning?	01–03
Bestämmelser om livsmedelsmärkning	04–06
Olika typer av information som märkningen ska innehålla	07–08
Roller och ansvarsområden	09
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–14
lakttagelser	15–84
EU:s rättsliga ram innehåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen, men ramen har märkbara luckor	15–45
EU:s rättsliga ram innehåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen	16–19
Förseningar i uppdateringarna av den rättsliga ramen begränsar konsumenternas möjligheter att göra välgrundade val	20–45
Informationen i märkningarna kan vara förvillande eller vilseledande, och konsumenternas förståelse av märkningen övervakas inte systematiskt	46–59
En ständigt föränderlig märkningspraxis gör det hela ännu mer komplext och kan förvill eller vilseleda konsumenterna	47–51
Det finns ingen systematisk övervakning av konsumenternas behov och deras förståelse av livsmedelsmärkningen	52–54
Konsumenterna förstår inte alltid märkningar, och medvetandehöjande kampanjer prioriteras inte	55–59

Brister i fråga om kontrollsystem, sanktioner och rapportering	60–84
Kontrollsystem har införts, men det finns brister	62–65
Svaga kontroller av frivilliga uppgifter och detaljhandel på nätet	66–72
Böter är inte alltid avskräckande, ändamålsenliga eller proportionerliga	73–75
Arrangemangen för medlemsstaternas rapportering om deras offentliga kontroller är besvärliga, och mervärdet är inte tydligt	76–84
Slutsatser och rekommendationer	85–95

Bilagor

Bilaga I – Områden med förbättringspotential som nämns i förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden

Bilaga II – Exempel på märkningspraxis som kan vilseleda konsumenterna

Bilaga III – Typer av system för framsidesmärkning i EU och Förenade kungariket

Förkortningar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Livsmedelsmärkning ger konsumenterna information om innehållet i olika produkter och hjälper dem att fatta välgrundade inköpsbeslut. Europeiska unionen har bestämmelser om märkning i syfte att ge medborgarna information om livsmedelsprodukternas innehåll och egenskaper.

II Vi utförde denna revision på grund av det växande intresset för livsmedelsinformation bland konsumenter, EU-institutionerna och andra berörda parter. Vi undersökte om EU:s livsmedelsmärkning hjälper konsumenterna att göra medvetna val när de handlar mat. Vi kontrollerade EU:s rättsliga ram och hur konsumenternas förståelse av olika märkningar övervakas. Vi tittade också på medlemsstaternas kontrollsystem, hur de kontrollerar att livsmedelsföretagen följer märkningsbestämmelserna och hur kommissionen och medlemsstaterna rapporterar om dessa kontroller.

III Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att livsmedelsmärkningen i EU kan hjälpa konsumenterna att fatta mer välgrundade beslut när de handlar mat, men att EU:s rättsliga ram har märkbara luckor och brister i fråga om övervakning, rapportering, kontrollsystem och sanktioner. Detta leder till att konsumenterna stöter på märkningar som kan vara förvillande eller vilseledande eller som de inte alltid förstår.

IV Vi konstaterade att EU:s rättsliga ram innehåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen, men att sju av elva planerade uppdateringar inte har slutförts. Medlemsstaterna har genomfört olika initiativ för att kompensera för några av de delar som saknas i EU:s ramverk. Detta begränsar konsumenternas möjligheter att göra välgrundade val och leder till ojämlikhet när det gäller konsumenternas tillgång till viss livsmedelsrelaterad information i EU.

V Vi konstaterade också att ny märkningspraxis bland livsmedelsföretagen gör det hela ännu mer komplext och kan förvilla eller vilseleda konsumenterna. Kommissionen och medlemsstaterna övervakar inte konsumenternas behov eller deras förståelse av livsmedelsmärkningen på ett systematiskt sätt. Det finns dock bevis för att konsumenterna inte alltid förstår märkningarna. För att ta itu med detta är det viktigt att informera och utbilda konsumenterna, men medlemsstaterna har genomfört endast sporadiska informationskampanjer.

VI Medlemsstaterna är skyldiga att inrätta kontrollsystem och kontrollera att livsmedelsföretagen tillämpar märkningsbestämmelserna på ett korrekt sätt. Dessa system har införts, men kontrollerna av frivilliga uppgifter och detaljhandeln på nätet är inte tillräckliga. När det gäller överträdelser är böterna inte alltid avskräckande, ändamålsenliga eller proportionerliga. Medlemsstaterna och kommissionen rapporterar också om utfallet av sina kontroller, men vi konstaterade att rapporteringsförfarandena är besvärliga och att mervärdet inte är tydligt.

VII Vi rekommenderar kommissionen att

- åtgärda luckorna i EU:s rättsliga ram för livsmedelsmärkning,
- öka insatserna för att analysera märkningspraxis,
- övervaka konsumenternas förväntningar och vidta åtgärder för att förbättra deras förståelse av livsmedelsmärkningen,
- stärka medlemsstaternas kontroller av frivilliga märkningar och detaljhandeln på nätet,
- förbättra rapporteringen om livsmedelsmärkning.

Inledning

Vad är livsmedelsmärkning?

01 Livsmedelsmärkning ger konsumenterna information om innehållet i olika produkter och hjälper dem att fatta välgrundade inköpsbeslut. EU:s definition av en märkning med livsmedelsinformation, eller ”etikett”, är ”varje påskrift, märke, illustration eller annan beskrivning som återges i skrift, tryck, stencil, prägling, relief eller stämpel på en förpackning eller behållare som innehåller livsmedel eller som fästs på dessa”¹.

02 Märkningen ger information om en produkts näringsvärde, potentiella risker (allergener) och hur länge den är säker att konsumera (datummärkning). Märkningen är också viktig i reklamsyfte, för att göra produkten mer attraktiv för potentiella köpare genom att framhäva vissa av dess kvaliteter, som att den är hälsosam, ekologisk eller glutenfri.

03 Frågan om konsumenternas rätt till omfattande och korrekt information om livsmedel har blivit alltmer relevant under de senaste åren, då intresset för hälsa och välmående, miljömässig hållbarhet och insyn har vuxit. Samtidigt har marknadsföringsmetoderna också utvecklats, och urvalet av livsmedel har ökat.

¹ Artikel 2 i [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) nr 1169/2011](#) av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna.

Bestämmelser om livsmedelsmärkning

04 EU har en rättslig ram i syfte att ge medborgarna information om livsmedelsprodukternas innehåll och egenskaper, främst genom märkningspraxis. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska EU säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt genom att främja deras rätt till information².

05 Livsmedelsinformationen till konsumenterna regleras genom en uppsättning horisontella bestämmelser (se [figur 1](#)), såsom förordningen om allmänna principer för livsmedelslagstiftning från 2002³, 2006 års förordning om närings- och hälsopåståenden⁴ och [2011 års förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna](#). I den senare anges att informationen måste vara korrekt, tydlig, lätt att förstå och inte vilseledande, och den får inte vara tvetydig eller förvillande⁵. Livsmedelsmärkningen i EU regleras också genom en uppsättning vertikala bestämmelser som fastställer krav för specifika livsmedelsprodukter (vin, ägg, honung, olivolja, livsmedel avsedda för småbarn osv.).

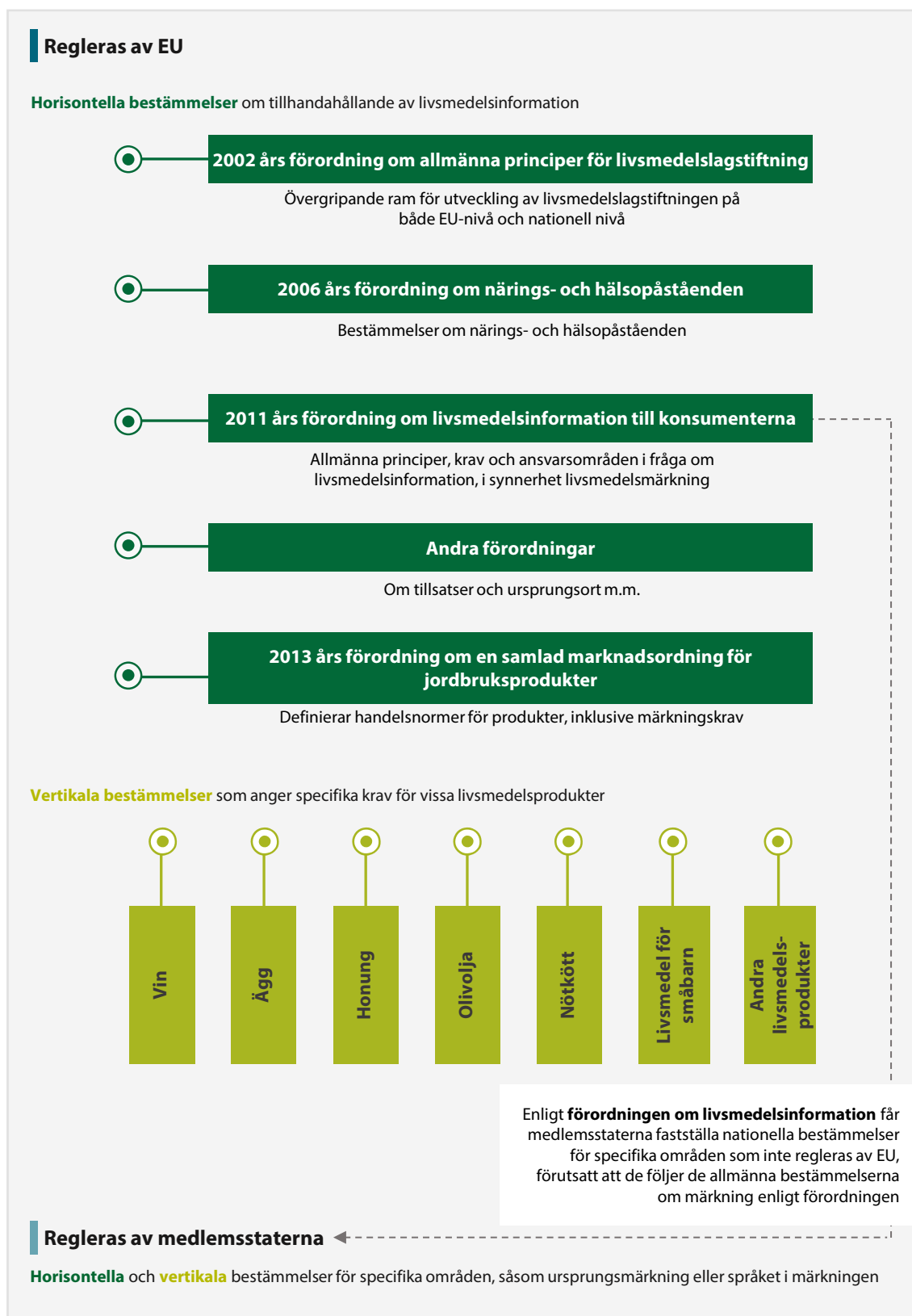
² Artikel 169 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#).

³ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EG\) nr 178/2002](#) av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning.

⁴ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EG\) nr 1924/2006](#) av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden.

⁵ Artiklarna 7 och 36 i [förordning \(EU\) nr 1169/2011](#).

Figur 1 – EU:s bestämmelser om livsmedelsmärkning



Källa: Europeiska revisionsrätten.

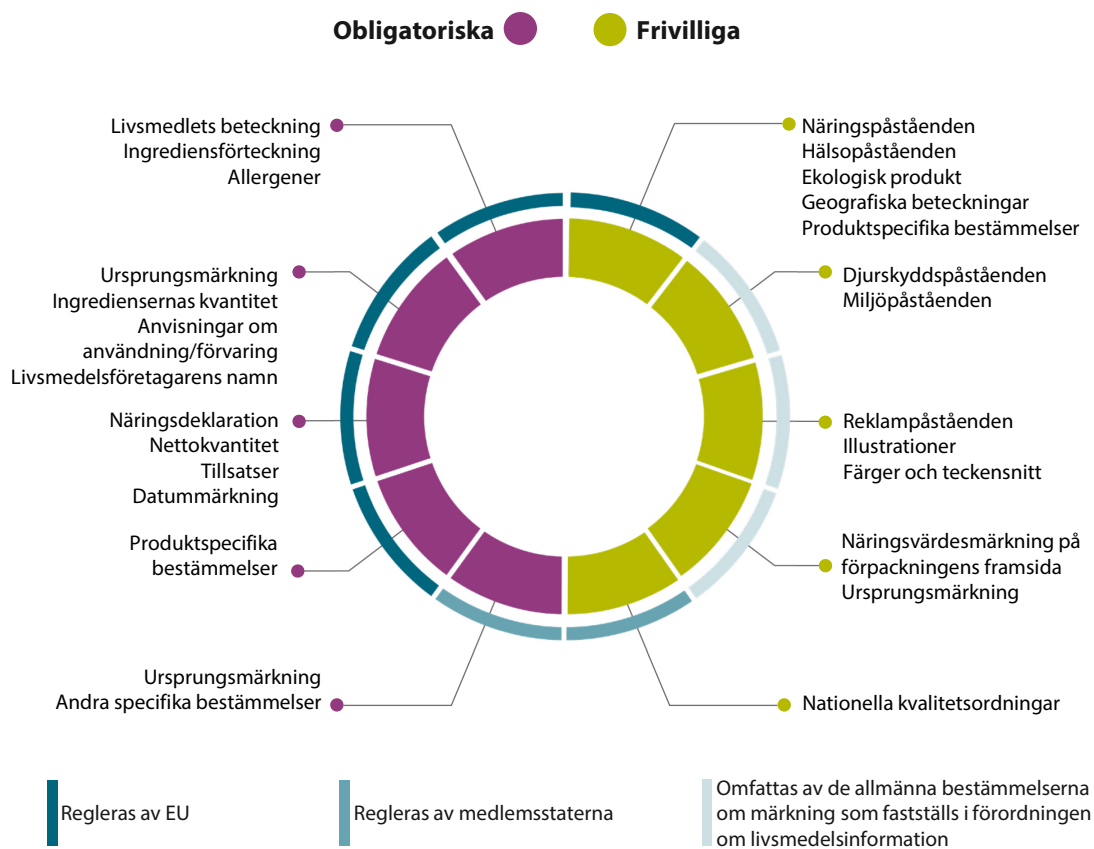
06 Utöver dessa EU-bestämmelser får medlemsstaterna enligt förordningen om livsmedelsinformation fastställa nationella bestämmelser på särskilda områden, såsom ursprungsmärkning eller språket i märkningen. Denna information måste vara förenlig med de allmänna bestämmelserna om märkning i förordningen om livsmedelsinformation (se punkt **05**).

Olika typer av information som märkningen ska innehålla

07 Enligt förordningen om livsmedelsinformation ska märkningen på färdigförpackade livsmedel (livsmedel som förpackas före försäljning) innehålla vissa obligatoriska uppgifter. Det är också vanligt att märkningen innehåller frivilliga uppgifter som ska informera eller locka konsumenterna. Sådana uppgifter får ingå i märkningen så länge de följer de allmänna bestämmelserna i förordningen om livsmedelsinformation (se punkt **05**).

08 Medan de obligatoriska uppgifterna till största delen är inriktade på hälsa och säkerhet spänner de frivilliga uppgifterna över ett bredare spektrum, från miljöpåståenden till illustrationer, såsom visas i **figur 2**. **Figur 3** visar hur det kan se ut i praktiken.

Figur 2 – Översikt över vad som utgör obligatoriska och frivilliga uppgifter och hur detta regleras



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Figur 3 – Exempel på obligatorisk och frivillig livsmedelsmärkning på en produkt

● Obligatoriska uppgifter

- 1 Livsmedlets beteckning
- 5 Datummärkning
- 6 Näringsdeklaration
- 7 Livsmedelsföretagarens namn
- 8 Anvisningar om användning/förvaring
- 9 Ingrediensförteckning/allergener
- 10 Nettokvantitet

● Frivilliga uppgifter

- 2 Näringspåståenden
- 3 Ursprungsland
- 4 Framsidesmärkning med näringsinformation

Lättsmör 41 % fett

Bäst före:
20.9.2024

Förvaras i max 7 °C

NÄRINGSVÄRDEN (PER 100 g)	
Energi	1 582 kJ (384 kcal)
Fett, totalt	41,0 g
varav mättat	24,8 g
varav omega-3	154 mg
Kolhydrater, totalt	3,5 g
varav sockerarter	0,4 g
Fiber	0,2 g
Protein	0,3 g
Salt	0,3 g

INGREDIENSER:

Vatten, koncentrerat smör (MJÖLK), modifierad stärkelse, aromer, MJÖLK-proteiner, HAVRE-fiber, salt, fiskolja (2,8 %), MJÖLK-koncentrat, konserveringsmedel (kaliumsorbat).

Smörgården AB, Mjölkvägen 23, 43 110 Ostlunda, Gräddriket **e 250 g**

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Roller och ansvarsområden

09 Det finns flera enheter som arbetar med livsmedelsmärkning i EU:

- Livsmedelsföretagare (nedan kallade livsmedelsföretag) måste se till att deras produkter uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen.
- Medlemsstaterna verkställer livsmedelslagstiftningen och ska övervaka och kontrollera att livsmedelsföretagen uppfyller de relevanta kraven i alla led inom produktion, bearbetning och distribution. I enlighet med förordningen om offentlig kontroll⁶ ska de därför ha ett kontrollsystem samt bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Medlemsstaterna ska årligen rapportera till kommissionen om genomförandet av sina offentliga kontroller.
- Kommissionen ska övervaka hur EU:s rättsliga ram för livsmedelsmärkning presterar och kan föreslå uppdateringar av ramen. Den ska också kontrollera att kontrollsystemen på nationell nivå är ändamålsenliga samt underhålla onlinesystemet för snabb varning för livsmedel och foder (iRASFF) där medlemsstaterna ska rapportera livsmedelsrelaterade risker.
- Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet ger oberoende vetenskapliga och tekniska råd till kommissionen på områden som direkt eller indirekt kan påverka livsmedelsmärkningen.

⁶ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2017/625](#) av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

10 Denna rapport undersöker om EU:s livsmedelsmärkning hjälper konsumenterna att göra medvetna val när de handlar mat. Vi granskade EU:s rättsliga ram och hur konsumenternas förståelse av livsmedelsmärkning övervakas. Vi tittade också på medlemsstaternas kontrollsystem, hur de kontrollerar att livsmedelsföretagen följer märkningsbestämmelserna och hur kommissionen och medlemsstaterna rapporterar om dessa kontroller. Revisionen inriktades särskilt på märkningen av färdigförpackade livsmedel.

11 Vi utförde denna revision på grund av det växande intresset för livsmedelsinformation bland konsumenter, EU-institutionerna och andra berörda parter. Konsumenternas val utifrån märkningen kan också få konsekvenser för deras hälsa och välbefinnande. Kommissionen aviserade en revidering av förordningen om livsmedelsinformation i från jord till bord-strategin. Vi förväntar oss att våra resultat och rekommendationer ska bidra till diskussionen om en sådan revidering.

12 Revisionsrättens tidigare arbete har inte specifikt berört frågan om livsmedelsmärkning. Vår revision kompletterar dock tidigare rapporter. År 2019 undersökte vi hur politiken för livsmedelssäkerhet skyddar medborgarna från kemiska faror⁷ och granskade kontrollsystemet för ekologiska produkter⁸. Vi tog också upp datummärkning i vår särskilda rapport om matsvinn⁹ och berörde köttmärkning i vår översikt om transport av levande djur från förra året¹⁰ (se *figur 4*).

⁷ Punkterna 46–69 i [särskild rapport 02/2019](#).

⁸ Punkt 89 i [särskild rapport 04/2019](#).

⁹ Punkterna 67–69 i [särskild rapport 34/2016](#).

¹⁰ Punkterna 29–36 i [översikt 03/2023](#).

Figur 4 – Revisionsrättens arbete sedan 2016 med anknytning till livsmedelsmärkning samt relevanta frågor som tagits upp

Tvetydig och förvillande praxis för datummärkning	Särskild rapport 34/2016 <i>Att bekämpa matsvinn: en möjlighet för EU att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan</i>
Begränsningar i EU:s system för kontroll av livsmedelssäkerheten	Särskild rapport 02/2019 <i>Kemiska faror i våra livsmedel: EU:s politik för livsmedelssäkerhet skyddar oss, men står inför utmaningar</i>
Felaktig ursprungsmärkning på ekologiska produkter	Särskild rapport 04/2019 <i>Kontrollsystemet för ekologiska produkter har blivit bättre, men några utmaningar kvarstår</i>
Avsaknad av en gemensam standard för köttmärkning	Översikt 03/2023 <i>Transport av levande djur i EU: utmaningar och möjligheter</i>

Källa: Europeiska revisionsrätten.

13 Revisionen omfattade perioden mellan 2011 och 2023. Vi träffade kommissionen (generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet och generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling) och intervjuade berörda myndigheter i Belgien, Italien och Litauen. Dessa medlemsstater valdes ut för att få geografisk balans och med hänsyn till komplexiteten i systemen för livsmedelsmärkning, men också för att täcka in vissa viktiga märkningsområden (t.ex. ursprungsmärkning och näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida).

14 Vi hämtade bevis från olika källor såsom framgår av *figur 5*.

Figur 5 – Arbete som utförts



Dokumentgranskning av EU-förordningar, kommissionens riktlinjer, rapporteringsprocesser och utvärderingar.



Dokumentgranskning av de besökta medlemsstaternas nationella bestämmelser, kontrollplaner och rapporteringsprocesser (inklusive i iRASFF-systemet) samt observation av efterlevnadskontroller på plats av märkningsbestämmelserna i dessa länder.



Intervjuer med företrädare för kommissionen och medlemsstaternas myndigheter.



Granskning av olika studier om livsmedelsmärkning samt diskussioner med berörda parter inom livsmedelssektorn, såsom europeiska och nationella konsument- och producentorganisationer, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

lakttagelser

EU:s rättsliga ram innehåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen, men ramen har märkbara luckor

15 Vi undersökte EU:s nuvarande rättsliga ram för livsmedelsmärkning och tittade närmare på de åtgärder som kommissionen har vidtagit för att se över och föreslå uppdateringar av ramen. Vi förväntade oss att

- o EU:s rättsliga ram tillhandahåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen,
- o kommissionen i god tid föreslår lämpliga uppdateringar av ramen, i enlighet med förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden.

EU:s rättsliga ram innehåller bestämmelser om väsentlig information som ska ingå i livsmedelsmärkningen

16 Vår dokumentgranskning visade att den väsentliga information som livsmedelsmärkning ska innehålla enligt EU:s rättsliga ram anges i förordningen om livsmedelsinformation som kompletteras av förordningen om närings- och hälsopåståenden och EU:s vertikala bestämmelser. Förordningen om livsmedelsinformation trädde i kraft i slutet av 2014. Den sammanförde olika rättsakter till en harmoniserad uppsättning bestämmelser och skärpte kraven gällande livsmedelsmärkning för att hjälpa konsumenterna att göra välgrundade val. Den innehåller också definitioner av vissa centrala begrepp (t.ex. läsbarhet och datum för minsta hållbarhet) och gjorde vissa uppgifter obligatoriska. Till exempel blev det obligatoriskt att inkludera uppgifter om allergener, om näring (fastställande av energivärdet och mängden av fett, mättat fett, kolhydrater, sockerarter, protein och salt per 100 g eller per 100 ml) och om hur produkterna ska förvaras.

17 Förordningen om närings- och hälsopåståenden började gälla i juli 2007 och var ett viktigt steg i regleringen av sådana påståenden i marknadskommunikation om livsmedel. Vi fann att den bidrar till att skydda konsumenterna från vilseledande och ogrundade påståenden. Den innehåller till exempel en förteckning över tillåtna påståenden som livsmedelsföretag får använda om produkter som uppfyller de relevanta villkoren.




18 En uppsättning vertikala bestämmelser omfattar märkningskrav för särskilda kategorier av livsmedel. I dessa fastställs till exempel att det är obligatoriskt att ange produktionsmetod eller typ av djurhållning, ursprung och sort, liksom regler för hur produkter får namnges.

19 På det hela taget utgör EU:s rättsliga ram en grund för att ge konsumenterna väsentlig information genom livsmedelsmärkningsen som kan hjälpa dem att fatta mer välgrundade beslut. Våra diskussioner med berörda parter och medlemsstaternas myndigheter bekräftade detta.

Förseningar i uppdateringarna av den rättsliga ramen begränsar konsumenternas möjligheter att göra välgrundade val

20 Förordningarna om livsmedelsinformation och närings- och hälsopåståenden krävde att kommissionen skulle vidta åtgärder (i form av rapporter, rättsakter och lagstiftningsförslag) på elva områden. Fram till september 2024 hade kommissionen avslutat sitt arbete på endast fyra av de elva områdena (se [figur 6](#) och [bilaga I](#)).

Figur 6 – Åtgärder som ska vidtas av kommissionen i enlighet med förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden

Område	Förväntade resultat	Tidsfrist	
Transfetter	Rapport/lagstiftningsförslag (vid behov)	2014	 Slutfört
Förekomst av gluten	Rättsakt	–	
Ursprungsland	Rättsakt Rapport/lagstiftningsförslag (vid behov)	2013 2014	
Alkoholhaltiga drycker	Rapport/lagstiftningsförslag (vid behov)	2014	
Hälsopåståenden	Rättsakt	2010	 Pågår
Näringsprofiler	Rättsakt	2009	
Framsidesmärkning	Rapport/lagstiftningsförslag (vid behov)	2017	
Allergenmärkning	Rättsakt	–	
Läsbarhet	Rättsakt	–	 Inga åtgärder hittills
Livsmedel för vegetarianer eller veganer	Rättsakt	–	
Referensintag för specifika befolkningsgrupper	Rättsakt	–	

Källa: Europeiska revisionsrätten.

21 Kommissionen offentliggjorde en rapport om transfetter i december 2015, och 2019 antogs en **förordning** om fastställande av en högsta gräns för transfetter i livsmedel. Transfetter är omättade fettsyror som vid en hög konsumtion ökar risken för **hjärtsjukdom**.

22 Kommissionen antog också en genomförandeakt om de påståenden som får användas om livsmedel som lämpar sig för personer med glutenintolerans, såsom "glutenfri" eller "mycket låg glutenhalt"¹¹.

23 När det gäller ursprungsland antog kommissionen, i enlighet med förordningen om livsmedelsinformation, föreskrifter om obligatoriskt angivande av ursprung för vissa livsmedelsprodukter 2013 och 2018. I sin från jord till bord-strategi från 2020 meddelade kommissionen att den övervägde att föreslå en utvidgning av de obligatoriska ursprungs- eller härkomstangivelserna för vissa produkter. I september 2024 hade kommissionen ännu inte offentliggjort något sådant förslag. Sju EU-medlemsstater (Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Litauen, Portugal och Finland) har antagit nationella obligatoriska märkningssystem för [vissa livsmedelsprodukter](#). Det gör att konsumenterna i EU inte har lika tillgång till viss livsmedelsrelaterad information.

24 Alkoholhaltiga drycker har varit undantagna från kravet på ingrediensförteckning eller näringsdeklaration. År 2017 offentliggjorde kommissionen, i enlighet med förordningen om livsmedelsinformation, en rapport [om märkning av alkoholhaltiga drycker](#), och 2019 undertecknade den två samförståndsavtal med öl- och spritsektorerna. Europaparlamentet och rådet antog också en förordning 2021¹² som kräver att en ingrediensförteckning och en näringsdeklaration ska ingå i märkningen av vin och aromatiserade vinprodukter. Som en del av Europas plan mot cancer, som antogs i februari 2021, angav kommissionen att ett förslag om obligatorisk märkning av alkoholhaltiga drycker skulle läggas fram för att hjälpa till att förebygga cancer. I avsaknad av harmoniserade bestämmelser på EU-nivå har vissa medlemsstater börjat genomföra sina egna initiativ för alkoholmärkning (såsom obligatorisk [märkning med hälsovarningar](#) på alkohol i Irland eller [varningsmärkningar för gravida](#) i Litauen), vilket hindrar konsumenterna från att få lika tillgång till livsmedelsrelaterad information i EU.

¹¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 828/2014 av den 30 juli 2014 om kraven på tillhandahållande av information till konsumenterna om frånvaro eller reducerad förekomst av gluten i livsmedel.

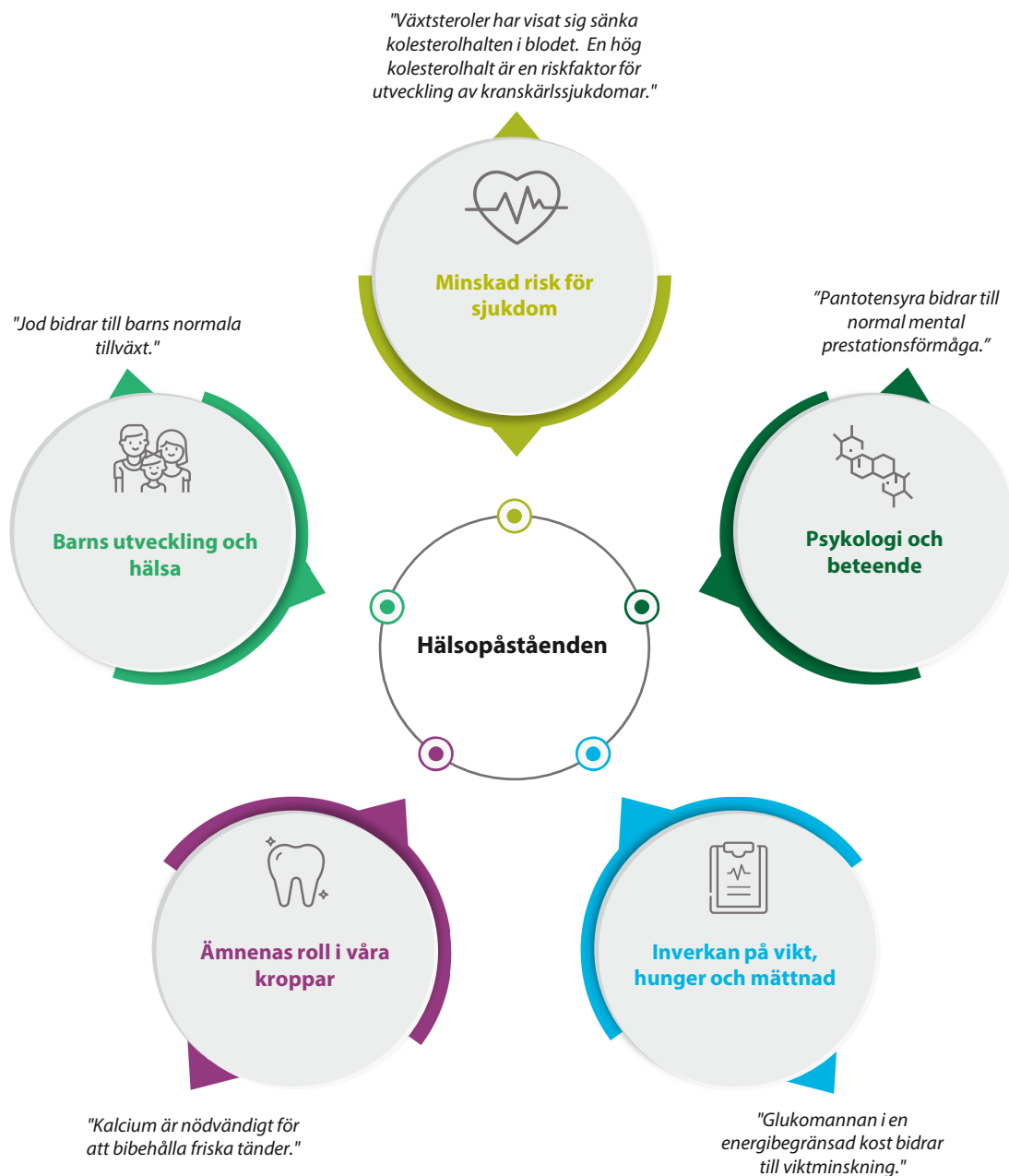
¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 av den 2 december 2021.

25 Kommissionens arbete på de andra områdena pågår eller har ännu inte inletts, vilket är fallet för läsbarhet, livsmedel för vegetarianer eller veganer och referensintag för specifika befolkningsgrupper. Detta begränsar konsumenternas möjligheter att göra välgrundade val och leder till ojämlikhet när det gäller konsumenternas tillgång till viss livsmedelsrelaterad information i EU, vilket förklaras i de följande underavsnitten.

Det saknas en förteckning över EU-godkända hälsopåståenden om växtbaserade produkter

26 Om många livsmedelsprodukter hävdas det att de har positiva hälsoeffekter. Dessa typer av påståenden kallas hälsopåståenden. Efter den vetenskapliga bedömningen av 4 637 påståenden som användes i EU offentliggjorde kommissionen i maj 2012 en [förordning](#) om fastställande av en förteckning över 222 tillåtna hälsopåståenden om vitaminer, mineraler eller andra ämnen som inte är växtämnen (se [figur 7](#) för olika typer av godkända hälsopåståenden).

Figur 7 – Fem typer av hälsopåståenden som godkänts av kommissionen

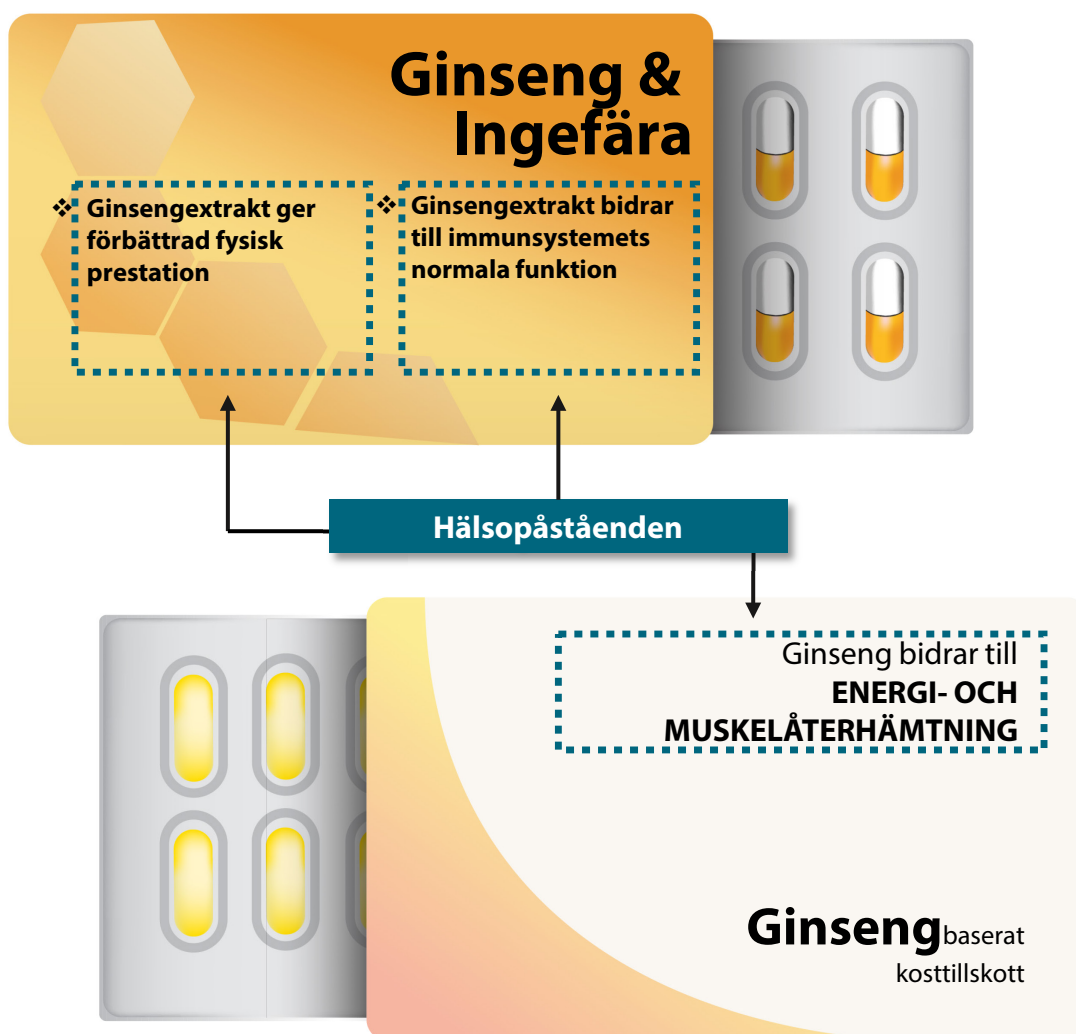


Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordning (EU) nr 432/2012, och EU:s register över hälsopåståenden.

27 Kommissionen avbröt den vetenskapliga bedömningen av en underkategori av hälsopåståenden om växtämnen eller växtbaserade produkter, eftersom det **inte fanns** några studier som visade hur dessa ämnen påverkar människor, vilket krävs för att bedöma om påståendena håller vad de lovar. År 2023 insisterade **Europaparlamentet** på det brådskande behovet att slutföra de utvärderingar av påståenden som pågått sedan 2010. Trots detta har de 2 078 påståendena om växtämnen förblivit **"under utredning"**.

28 I avsaknad av en förteckning över EU-godkända påståenden om växtämnen utsätts konsumenterna för påståenden som inte stöds av vetenskapliga bedömningar eller som är potentiellt vilseledande (se exempel i [figur 8](#)). Medlemsstaterna har sina egna strategier vad gäller dessa påståenden (se [figur 9](#)), vilket kan göra konsumenterna än mer förvirrade.

Figur 8 – Exempel på påståenden om växtämnen som inte stöds av EU:s vetenskapliga bedömning



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Figur 9 – Olika strategier för påståenden om växtämnen i de medlemsstater som ingick i vårt urval

BELGIEN

Livsmedelsföretag måste underrätta hälsoministeriet när de lanserar en växtbaserad produkt. Myndigheterna kontrollerar eventuella påståenden utifrån en vägledande förteckning över tillåtna påståenden.

ITALIEN

Livsmedelsföretag måste underrätta hälsoministeriet när de lanserar en växtbaserad produkt. Myndigheterna kontrollerar vissa av dessa produkter med avseende på sammansättning och obligatorisk/frivillig märkning. Det finns ingen förteckning över tillåtna påståenden.

LITAUEN

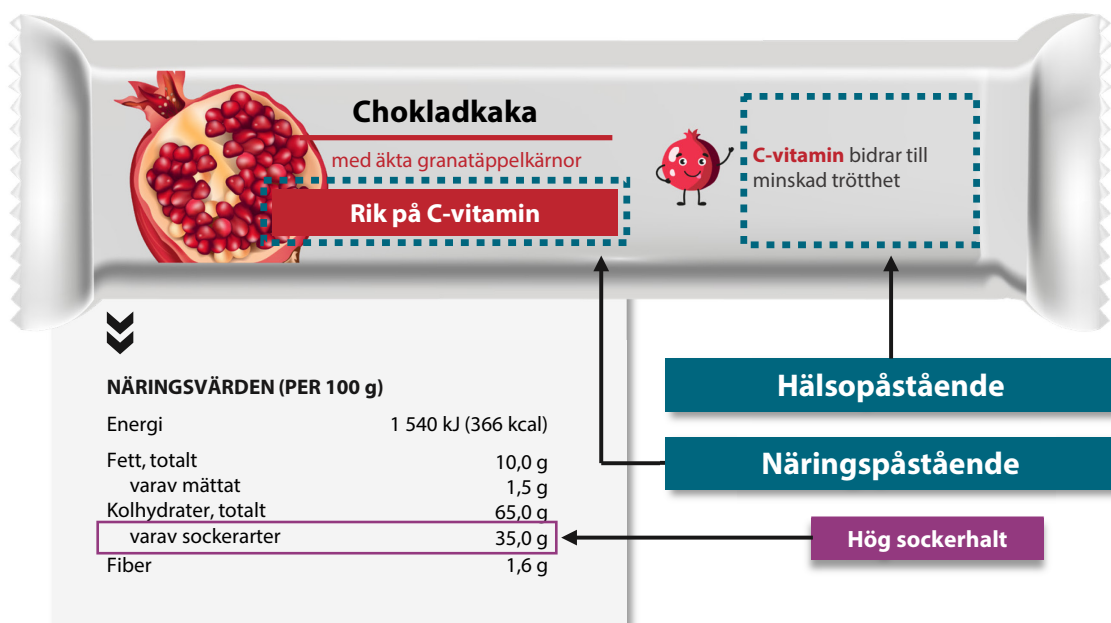
Livsmedelsföretag behöver inte underrätta myndigheterna. Myndigheterna bedömer om hälsopåståenden uppfyller kraven i förordningen om närings- och hälsopåståenden vid offentlig kontroll. Det finns ingen förteckning över tillåtna påståenden.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Det saknas EU-bestämmelser om näringsprofiler

29 EU:s bestämmelser om livsmedelsmärkning tillåter för närvarande användning av närings- och hälsopåståenden även för produkter med hög fett-, socker- och/eller salthalt (t.ex. "rik på vitamin C" på produkter med hög sockerhalt). Konsumenter som försöker göra hälsosammare val riskerar därför att oavsiktligt konsumera produkter som innehåller stora mängder ohälsosamma näringsämnen (se [figur 10](#)).

Figur 10 – Exempel på produkter med godkända påståenden som också innehåller höga halter av fett och socker



Källa: Europeiska revisionsrätten.

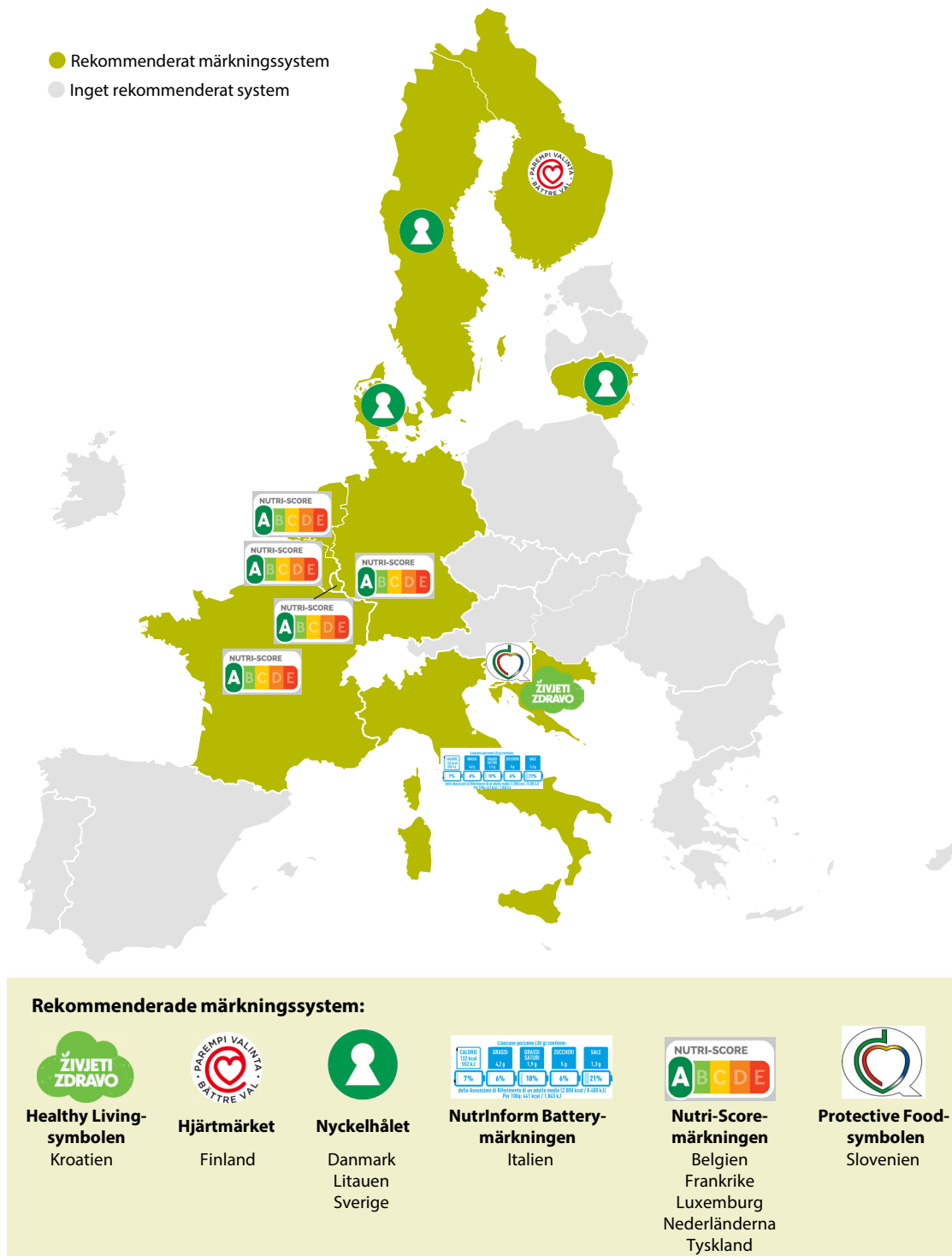
30 Näringsprofiler förväntas bidra till att sådana situationer kan undvikas. De fastställer en gräns för dessa näringsämnen, över vilken närings- och hälsopåståenden bör begränsas eller förbjudas. Enligt förordningen om närings- och hälsopåståenden borde näringsprofiler ha införts redan 2009. 2015 offentliggjorde WHO en första näringsprofilsmodell ([uppdaterad i mars 2023](#)), och har påpekat att näringsprofilering är särskilt användbar för livsmedel som riktar sig till barn. Berörda parter som [Europaparlamentet](#) och [konsumentorganisationer](#) har stöttat denna åtgärd.

31 Fram till 2020 hade [kommissionen](#) gjort [få framsteg](#), med hänvisning till svårigheten att få nödvändigt stöd från medlemsstaterna. 2020 satte kommissionen näringsprofiler på agendan igen med sin fråga om jord till bord-strategi där det angavs att näringsprofiler skulle fastställas före utgången av 2022. I september 2024 hade kommissionen dock ännu inte infört dem. Enligt kommissionen är ämnet av en sådan karaktär att det skulle vara svårt att inom överskådlig tid nå fram till ett lagstiftningsförslag.

Det saknas en harmoniserad framsidesmärkning

32 Utöver den obligatoriska näringsdeklarationen (se punkt [16](#)) kan näringsinformation anges på förpackningens framsida på frivillig basis. En [rapport](#) från kommissionen från 2020 visar att näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida kan hjälpa konsumenterna att hitta hälsosammare livsmedelsalternativ och eventuellt bidra till att förebygga kostrelaterade sjukdomar. [Figur 11](#) innehåller exempel på olika system för näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida som rekommenderas av nationella offentliga myndigheter.

Figur 11 – Exempel på system för framsidesmärkning som rekommenderas av medlemsstaterna



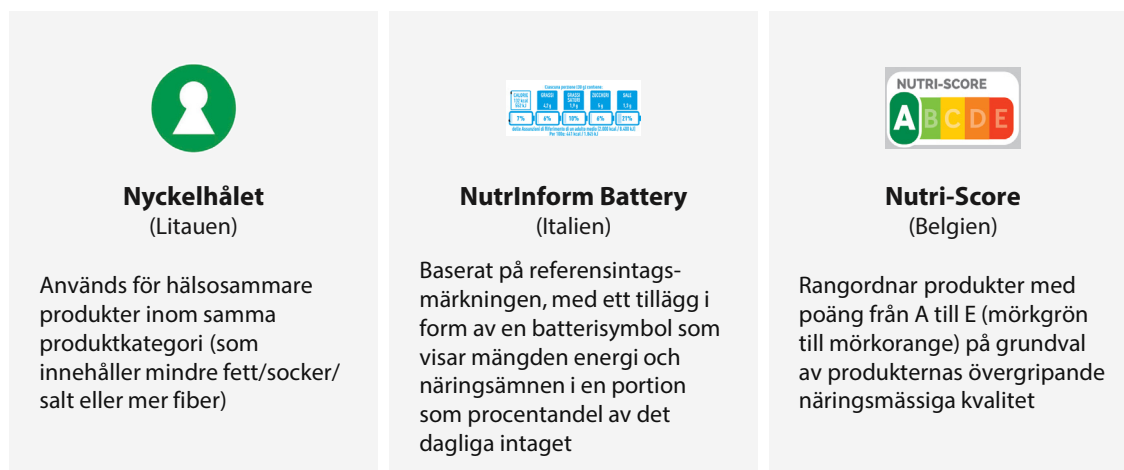
Källa: Europeiska revisionsrätten.

33 Sådana system, vilka rekommenderas av de offentliga myndigheterna, hjälper konsumenterna att göra välgrundade val genom att tillhandahålla illustrationer eller information om den näringsmässiga kvaliteten hos ett livsmedel. Det finns för närvarande ingen märkning som anger bearbetningsgraden för livsmedel, även om vetenskapliga belägg antyder att konsumtion av stora mängder ultrabearbetade livsmedel ökar risken för kostrelaterade sjukdomar.

34 Kommissionen förväntades rapportera om användningen av ytterligare sätt att uttrycka och lägga fram näringsinformation senast 2017 och lägga fram förslag om ändring av EU:s bestämmelser vid behov. I en [rapport](#) som offentliggjordes 2020 drog kommissionen slutsatsen att "harmoniserade obligatoriska framsidesmärkningar [bör] införas på EU-nivå". I från jord till bord-strategin från 2020 meddelade kommissionen att den skulle lägga fram ett lagstiftningsförslag om detta senast i slutet av 2022, men inget förslag har lagts fram.

35 Även om många konsument- och producentorganisationer stöder harmonisering finns det inget samförstånd mellan berörda parter om vilket befintligt märkningssystem som ska användas och om det bör vara obligatoriskt. En rad olika system för näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida har tagits i bruk ([bilaga III](#)) och stöds av flera medlemsstater. [Figur 12](#) visar huvuddragen i de system som rekommenderas i de tre länder som vi besökte. I sina senaste [rapporter](#) konstaterade [kommissionen](#) att alla de tre systemen har fördelar men också nackdelar (t.ex. att de är svårförståeliga för konsumenterna eller att de inte visar näringsinformation).

Figur 12 – Exempel på system för framsidesmärkning och deras huvuddrag



Källa: Revisionsrätten, på grundval av gemensamma forskningscentrumets rapport [Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence](#), 2022.

36 Debatten om näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida har polariserats. Vissa medlemsstater avråder till exempel livsmedelsföretag från att använda Nutri-Score-systemet, trots att det rekommenderas i andra medlemsstater (se exemplet i [ruta 1](#)). Att flera system används samtidigt i EU kan [orsaka marknadsfragmentering och förvilla konsumenterna](#).

Ruta 1

Kontroverser kring framsidesmärkning i Italien

Det enda system för näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida som de italienska myndigheterna rekommenderar är NutriInform Battery. År 2022 fattade den italienska konkurrensmyndigheten [administrativa beslut](#) (inklusive böter) mot livsmedelsföretag som använde Nutri-Score-märkningen. Myndigheten ansåg att företag som använder Nutri-Score-märkningen utan ytterligare förklaringar av poängskalan kunde vilseleda konsumenterna. Till följd av beslutet har flera företag gått med på att antingen sluta använda Nutri-Score-märkningen eller lägga till ytterligare information.

Det saknas harmoniserade bestämmelser om allergenmärkning

37 Enligt förordningen om livsmedelsinformation ska livsmedelsallergener framhävas i ingrediensförteckningen för att säkerställa att konsumenterna är medvetna om potentiella risker. Ibland går det dock inte att undvika en oavsiktlig förekomst av små mängder (eller spår av) allergener, som fortfarande kan påverka vissa personer med allergier.

38 Många livsmedelsföretag använder därför allergenmärkning, såsom "kan innehålla [allergen]" eller "producerat i en fabrik som hanterar [allergen]", men det finns inga harmoniserade bestämmelser på EU-nivå. Detta kan vara förvillande för konsumenterna, som måste navigera mellan ett stort antal märkningsformat. Livsmedelsföretagen använder dessutom uttrycket "kan innehålla" alltför vidlyftigt i syfte att vara på den säkra sidan, och ibland grundar sig inte användningen av detta uttryck på riskbedömningar som kvantifierar förekomsten av allergener. Livsmedelsföretagens missbruk av påståendet "kan innehålla" begränsar urvalet för allergenkänsliga konsumenter.

39 Enligt förordningen om livsmedelsinformation ska kommissionen anta genomförandeakter om allergenmärkning. Kommissionen har börjat ta itu med frågan genom [2022 års översyn av sitt tillkännagivande om god hygienpraxis i hanteringssystem för livsmedelssäkerhet](#) samt genom sitt bidrag till [WHO:s Codex Alimentarius](#) på området. I september 2024 hade dock genomförandeakterna ännu inte antagits.

EU-bestämmelserna om läsbarhet är otillräckliga

40 Enligt förordningen om livsmedelsinformation ska livsmedelsföretagen se till att de obligatoriska uppgifterna är läsbara, till exempel genom att använda vissa teckenstorlekar. Livsmedelsföretagen står inför en situation där det finns en efterfrågan från konsumenter och myndigheter på mer information om livsmedelsprodukter (t.ex. om ursprung eller miljömässig hållbarhet). Samtidigt minskar produktförpackningarna, delvis av miljöskäl. Detta kan ha negativa effekter på informationens läsbarhet.

41 Enligt [förordningen om livsmedelsinformation](#) skulle kommissionen fastställa regler för läsbarhet genom delegerade akter. Kommissionen har lämnat vissa förtydliganden vad gäller läsbarhet i sitt [tillkännagivande om frågor och svar avseende tillämpningen av förordningen om livsmedelsinformation](#), men den har ännu inte antagit de delegerade akterna. FoodDrinkEurope, som företräder EU:s livsmedels- och dryckesindustri, offentliggjorde 2022 sitt eget [vägledningsdokument](#) för att hjälpa livsmedelsföretag att säkerställa informationens läsbarhet.

Det finns inga EU-bestämmelser om vegetariska och veganska märkningar

42 För närvarande finns det inga EU-bestämmelser som definierar [termerna](#) "vegansk" eller "vegetarisk" eller kriterierna för att en produkt ska anses vara lämplig för vegetarianer eller veganer (t.ex. tröskelvärden för spår av animaliska produkter). Livsmedelsföretag som producerar dessa livsmedel kan frivilligt tillämpa [standard](#) [ISO 23662:2021](#) på livsmedelsingredienser som är lämpliga för vegetarianer eller veganer, och det finns också flera frivilliga privata certifieringssystem.

43 På grundval av förordningen om livsmedelsinformation förväntas kommissionen anta genomförandeakter om livsmedelsinformation vad gäller ett livsmedels lämplighet för vegetarianer eller veganer, men den har ännu inte gjort det. I avsaknad av EU-bestämmelser om sådana livsmedelsprodukter kan konsumenterna endast grunda sina beslut på de olika privata märkningarna och produktnamnen.

Det saknas referensintag på EU-nivå för specifika befolkningsgrupper

44 I EU:s bestämmelser definieras referensvärden för energi- och näringsintag för en genomsnittlig vuxen. Det finns för närvarande inga sådana referensintag för andra befolkningsgrupper, med undantag för vitamin- och mineralintag för spädbarn och småbarn. Därför måste livsmedelstillverkare som vill ange referensintag på sina produkter använda de värden som gäller för vuxna (t.ex. ange referensintag för vuxna på ett paket med frukostflingor vars målgrupp är barn).

45 Kommissionen har inte antagit genomförandeakter om referensintag för specifika befolkningsgrupper trots att den ska göra det enligt förordningen om livsmedelsinformation. I väntan på att EU-bestämmelser antas får medlemsstaterna anta nationella åtgärder, vilket inte hade gjorts i de medlemsstater vi besökte.

Informationen i märkningarna kan vara förvillande eller vilseledande, och konsumenternas förståelse av märkningen övervakas inte systematiskt

46 EU:s bestämmelser om livsmedelsmärkning kräver att livsmedelsföretagen tillhandahåller korrekt, tydlig och lättförståelig information till konsumenterna. Informationen får inte vara förvillande eller vilseledande. Vi förväntade oss att kommissionen skulle

- ha insikt i hur en ständigt föränderlig märkningspraxis påverkar konsumenterna och vidta åtgärder för att förhindra att förvillande eller vilseledande information anges i märkningen,
- övervaka konsumenternas behov och förståelse av livsmedelsmärkningen på ett systematiskt sätt,
- vidta lämpliga åtgärder tillsammans med medlemsstaterna i fall där konsumenterna inte förstår märkningen tillräckligt väl.

En ständigt föränderlig märkningspraxis gör det hela ännu mer komplext och kan förvillan eller vilseleda konsumenterna

47 Livsmedelsföretag letar alltid efter nya sätt att locka konsumenterna. Myndigheterna i de tre medlemsstater som vi besökte tog upp ett antal fall där livsmedelsföretagens märkningspraxis var förvillande eller vilseledande. Det rörde sig bland annat om märkningar som framhäver renhet (baserat på avsaknaden av vissa element, t.ex. "antibiotikafri"), ocertifierade egenskaper (t.ex. "färsk", "naturlig"), vilseledande produktnamn (t.ex. genom att ord som "köttig" används för att beskriva köttprodukter) eller utelämnande av information (t.ex. ordet "upptinad"). [Bilaga II](#) innehåller exempel på sådan praxis som kan uppmuntra konsumenter att köpa produkter som marknadsförs som hälsosammare eller av högre kvalitet än de faktiskt är.

48 De EU-bestämmelser och [EU-riktlinjer](#) som redogjorts för i tidigare avsnitt av denna rapport utgör inte en tillräckligt tydlig grund för att förhindra sådan märkningspraxis. [Konsumentorganisationer](#) kräver tydligare bestämmelser för att konsumenterna inte ska vilseledas om de verkliga egenskaperna hos de livsmedel och drycker som de köper. [Ruta 2](#) visar ett exempel på en produkt med potentiellt vilseledande märkningsinformation.

Ruta 2

Exempel på en påhittad produkt med potentiellt vilseledande märkningsinformation



»» INGREDIENSER

Yoghurt (skumMJÖLKspulver, GRÄDDE, MJÖLKsyrabakterier), socker 8,9 %, naturliga aromer, vitamin D.

På förpackningen till denna produkt finns en bild på bananer, men enligt ingrediensförteckningen innehåller produkten inga riktiga bananer utan endast aromer.

49 I vetskap om att konsumenterna är mer medvetna om hur deras inköpsvanor kan påverka miljön har företag också börjat använda en mängd miljöpåståenden om sina produkter. I en undersökning från kommissionen drogs slutsatsen att sådana **påståenden** gjordes i webbutiker och i annonser om livsmedelsprodukter i 80 % av fallen i urvalet, och att konsumenterna riskerar att utsättas för grön målning (strategin att saluföra en produkt som miljövänlig utan att bevisa dessa påståenden).

50 För att ta itu med denna fråga antogs 2024 ett nytt **direktiv om mer konsumentmakt i den gröna omställningen**, i syfte att bättre informera och skydda konsumenterna mot otillbörlig märkningspraxis. Den 22 mars 2023 offentliggjorde kommissionen också sitt **förslag** till ett direktiv om miljöpåståenden. Dessa två rättsakter kommer att fastställa villkor för användning av miljö- och hållbarhetsmärknings och bestämmelser om certifieringen av dessa. Livsmedelsföretagen kommer att behöva styrka miljöpåståenden som används i märkningen av deras produkter. Effekterna av dessa rättsakter kommer att bli tydliga först längre fram i tiden.

51 Konsumenterna möter också ett växande antal märkningar, logotyper och system som kommissionen inte övervakar på ett systematiskt sätt. I en **studie** från 2013 identifierade kommissionen 901 frivilliga system för livsmedelsmärkning av europeiska jordbruksprodukter, men denna siffra har inte uppdaterats. Enligt denna studie ansåg en tredjedel av de tillfrågade konsumenterna att märkningarna var förvillande, och lika många ansåg att de var vilseledande. I en **rapport** från kommissionen 2024 om miljö- och hållbarhetsmärkning identifierades över 200 sådana märkningar i livsmedelssektorn i EU. Där anges att 12 % av alla nya produkter som lanseras har en livsmedelsrelaterad hållbarhetsmärkning. Medlemsstaterna i vårt urval har dessutom inte någon överblick över alla olika märkningar som används på livsmedelsprodukter.

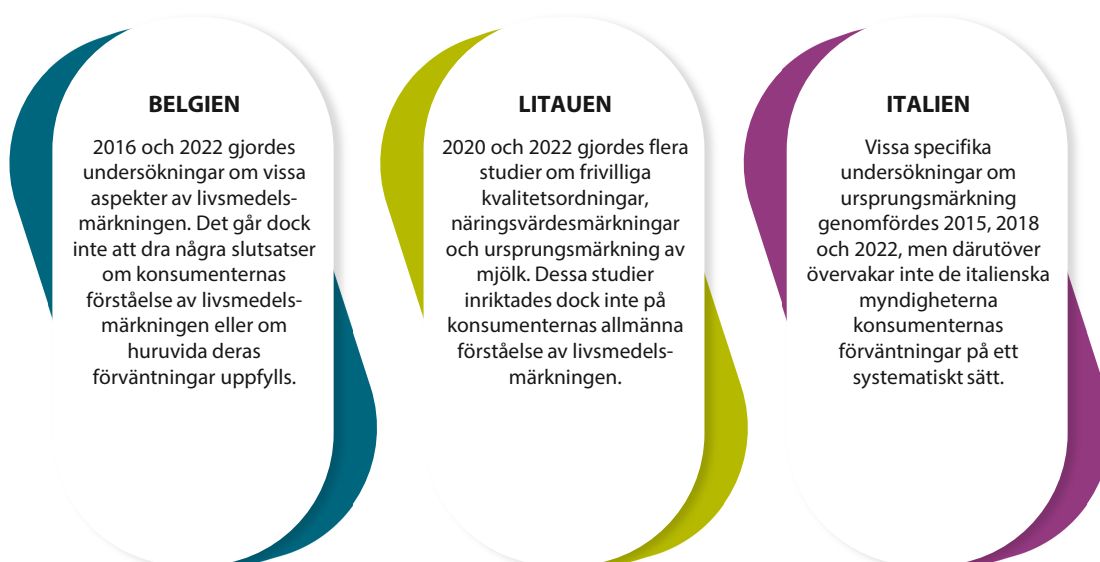
Det finns ingen systematisk övervakning av konsumenternas behov och deras förståelse av livsmedelsmärkningen

52 Förutom några rapporter (2020–2023) med fokus på aspekter som näringsvärdesmärkning på förpackningens framsida, ursprungsmärkning, digital märkning och datummärkning, och några *ad hoc*-samråd med konsumenter (t.ex. Eurobarometer-undersökningar om datummärkning), har kommissionen inte systematiskt övervakat konsumenternas förståelse av märkningen eller huruvida bestämmelser om livsmedelsmärkning tillgodoser deras behov.

53 Kommissionen diskuterar regelbundet livsmedelsmärkning med medlemsstaterna i olika kommittéer och möten med expertgrupper samt med berörda parter (t.ex. forskningsinstitut, konsumentorganisationer och industrin) inom ramen för rådgivande grupper. Vår analys av mötesdokumenten visar dock att även om vissa aspekter av livsmedelsmärkningen har diskuterats så har konsumenternas behov och förståelse av märkningen inte övervakats regelbundet.

54 I de tre medlemsstater som ingick i vårt urval övervakade myndigheterna inte konsumenternas behov eller deras förståelse av livsmedelsmärkningen på ett systematiskt sätt (se [figur 13](#)). Det är därför inte möjligt att avgöra om konsumenterna är tillräckligt informerade eller om deras förväntningar uppfylls.

Figur 13 – Övervakning av konsumenternas behov och förståelse av livsmedelsmärkningen i de medlemsstater som ingick i vårt urval



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Konsumenterna förstår inte alltid märkningar, och medvetandehöjande kampanjer prioriteras inte

55 Kunskapsnivån när det gäller livsmedelsmärkning varierar från person till person, och information som kanske är tydlig för en medveten konsument kan vara otydlig för en mindre medveten. Varken kommissionen eller medlemsstaterna övervakar systematiskt konsumenternas förståelse av livsmedelsmärkningen (se punkterna [52–54](#)), men det finns bevis för att konsumenterna inte alltid förstår den. Enligt intervjuade [konsumentskyddsorganisationer](#) och nationella myndigheter i de tre medlemsstater som ingick i vårt urval anser [konsumenterna](#) att EU:s system för

livsmedelsmärkning ibland är komplicerat. Datummärkning är ett exempel på en märkning som konsumenterna inte alltid förstår.

56 Genom förordningen om livsmedelsinformation blev två typer av datummärkning obligatoriska: "sista förbrukningsdag" (det datum efter vilket produkten anses som icke säker – används för lättförädlade livsmedel) och "bäst före" (det datum före vilket livsmedlet behåller sin optimala kvalitet när det förvaras på rätt sätt). I en [studie om datummärkning](#) från 2018 från kommissionen identifierades problem med

- o dålig läsbarhet,
- o oklarheter kring hur livsmedelsföretagen fastställer datumen,
- o dålig förståelse av datummärkning bland konsumenterna (t.ex. att mindre än hälften av de tillfrågade personerna förstod innebörden av dessa datum).

57 De medlemsstater som vi besökte bekräftade att de nuvarande bestämmelserna om datummärkning inte förstås fullt ut av konsumenterna. År 2019 bad kommissionen Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet om vetenskapliga synpunkter. På grundval av dessa försåg kommissionen livsmedelsföretagen med vägledning om datummärkning 2020. I från jord till bord-strategin angav kommissionen att ett förslag till revidering av EU-bestämmelserna om datummärkning skulle läggas fram senast i slutet av 2022. De efterföljande samråden visade att medlemsstaterna visserligen stödde en harmoniserad strategi – inklusive informationskampanjer och utbildningsprogram på EU-nivå – men att de helst ville att revideringen av datummärkningen skulle ingå i en bredare översyn av förordningen om livsmedelsinformation. Kommissionen har dock ännu inte offentliggjort sitt lagstiftningsförslag.

58 [Europaparlamentet](#) uppmanade EU och medlemsstaterna att stärka konsumenternas rättigheter genom att satsa mer tid och resurser på att informera konsumenterna och öka deras kunskap "genom att anpassa budskapet till den speciella grupp av konsumenter som man vänder sig till". Konsumentupplysning skulle kunna öka förståelsen av livsmedelsmärkningen avsevärt. Det är dock anmärkningsvärt att EU endast anslog omkring 5,5 miljoner euro till informationskampanjer om livsmedelsmärkning mellan 2021 och 2025.

59 I de tre medlemsstater som vi besökte läggs förhållandevis lite tid och resurser på informationskampanjer för konsumenter – de är sporadiska och riktar endast in sig på specifika intresseområden. 2022 finansierade Italien en informations- och kommunikationskampanj för att öka medvetenheten om NutrInform Battery-initiativet och bygga samförstånd. De belgiska myndigheterna genomförde en offentlig informationskampanj 2021 för att öka konsumenternas förståelse av datummärkning. I Litauen genomför hälsoministeriet regelbundna informationskampanjer för att öka medvetenheten om Nyckelhålsmärkningen.

Brister i fråga om kontrollsystem, sanktioner och rapportering

60 Enligt EU:s bestämmelser ska medlemsstaterna inrätta kontrollsystem för att säkerställa att informationen i livsmedelsmärkningen är korrekt och kontrollera om livsmedelsföretagen tillämpar märkningsbestämmelserna på rätt sätt. Bestämmelserna kräver också att medlemsstaterna både fastställer sanktioner för överträdelser av bestämmelserna om livsmedelsmärkning och rapporterar problem kring livsmedelsmärkning till kommissionen på olika sätt. Kommissionen använder denna information för att övervaka tillämpningen av EU:s bestämmelser om livsmedelsmärkning.

61 Vi tittade på medlemsstaternas kontrollsystem och sanktioner samt på kommissionens och medlemsstaternas rapportering om dessa kontroller. Vi förväntade oss att

- kontrollsystem skulle vara på plats och att kontroller skulle samordnas,
- EU:s märkningsbestämmelser skulle kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt,
- medlemsstaterna skulle tillämpa avskräckande, ändamålsenliga och proportionerliga sanktioner mot överträdelser av bestämmelserna om livsmedelsmärkning,
- rapportering av kontrollerna skulle utföras och vara användbar.

Kontrollsystem har införts, men det finns brister

62 Vi fann att alla 27 medlemsstater har infört kontrollsystem och utför kontroller av bestämmelserna om livsmedelsmärkning i enlighet med årliga kontrollprogram och fleråriga (tre till fem år) nationella kontrollplaner. Dessa planer utarbetas på grundval av riskanalyser, klagomål och *ad hoc*-kontroller av livsmedelsföretag.

63 Fem medlemsstater (Belgien, Danmark, Lettland, Malta och Slovenien) som fortfarande utför årliga kontroller hade inte uppdaterat sina kontrollplaner vid tidpunkten för vår revision. Kommissionen har följt upp detta med de berörda medlemsstaterna, men frågan är fortfarande inte löst.

64 Samordningen av olika kontroller i medlemsstaterna är nödvändig för att systemet ska fungera ändamålsenligt och effektivt. Enligt [förordningen om offentlig kontroll](#) ska varje medlemsstat därför utse ett organ med uppgift att samordna utarbetandet av den fleråriga nationella kontrollplanen¹³. Vi fann att kontrollsystemen i medlemsstaterna ibland är komplexa och ofta involverar flera myndigheter, vilket kan leda till ineffektivitet och luckor i kontrollsystemen (se [ruta 3](#)). I september 2024 hade sex av 27 medlemsstater inte utsett något sådant organ (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Malta och Slovenien).

Ruta 3

Exempel på kontrollsystemens komplexitet

Belgien har två behöriga myndigheter på federal nivå och tre på regional nivå. I praktiken tar en av de federala myndigheterna på sig det samordnande ansvaret att rapportera till kommissionen, men den rapporterande myndigheten har inte mandat att kontrollera uppgifternas samstämmighet eller fullständighet. Under 2021 drog kommissionen slutsatsen att samordningen mellan de federala och de regionala myndigheterna var otillräcklig och att efterlevnaden av bestämmelserna om ursprungsmärkning inte kunde kontrolleras.

Italiens kontrollsystem för att granska efterlevnaden av bestämmelserna om livsmedelsmärkning omfattar två huvudsakliga behöriga myndigheter och fyra poliskårer. De har alla sin egen planeringsprocess och utför sin egen riskanalys. Det krävs flera samarbetsavtal och samordningsinitiativ, med tanke på systemets komplexitet och antalet organ. Detta medför en risk för luckor i kontrollsystemet.

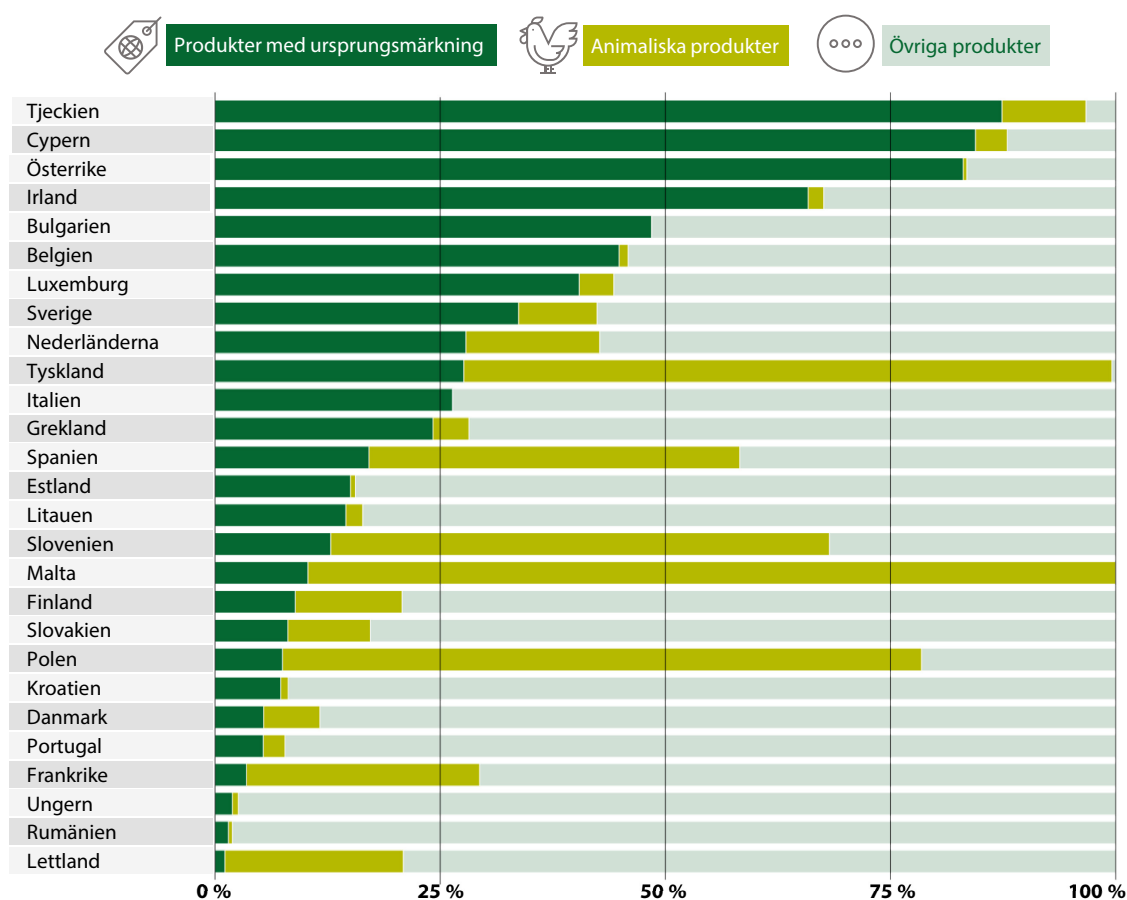
65 Kommissionen utför revisioner av medlemsstaternas kontrollsystem. Dess revisioner från 2017 och 2018 i sju medlemsstater (Belgien, Grekland, Frankrike, Italien, Litauen, Portugal och Rumänien) hade redan pekat på samordningsproblem i vissa länder. Genom vår revision fann vi att Italien har varit långsamt med att anpassa sitt kontrollsystem efter kommissionens synpunkter och att vissa brister kvarstår även i Belgien. Kommissionen lämnade inga synpunkter på Litauen.

¹³ Artikel 109 i [förordning \(EU\) 2017/625](#).

Svaga kontroller av frivilliga uppgifter och detaljhandel på nätet

66 Vi analyserade de 27 medlemsstaternas årliga kontrollrapporter för 2022 som lämnats in till kommissionen. Typen av kontroller varierade avsevärt mellan medlemsstaterna (se [figur 14](#)). Vissa medlemsstater inriktade sina märkningskontroller på ursprungsmärkning, medan andra prioriterade animaliska produkter eller andra produkter (inklusive kontroller av närings- och hälsopåståenden).

Figur 14 – Offentlig kontroll av livsmedelsmärkning som genomfördes av medlemsstaterna 2022, per typ (%)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av medlemsstaternas årliga rapporter för 2022.

67 [Figur 15](#) visar de olika kontrollnivåerna beroende på typen av information som märkningen innehåller. Medlemsstaternas kontroller är främst inriktade på obligatoriska uppgifter. Man kontrollerar till exempel om ingrediensförteckningen, allergener och näringsdeklarationen visas ordentligt och är läsbara. Bevis från de medlemsstater som vi besökte visar att kontrollerna av dessa obligatoriska delar fungerar väl.

Figur 15 – Olika nivåer på medlemsstaternas kontroller av information i livsmedelsmärkning

Regleras av	Kontrollfrekvens ↑ Frekventa, systematiska kontroller	Typ av information	Exempel
EU		Obligatoriska uppgifter	Ingrediensförteckning, näringsinformation osv.
		EU-kvalitetsordningar	
		Näringspåståenden och hälsopåståenden	"Högt kostfiberinnehåll"
Medlemsstaterna		Nationella kvalitetsordningar	
Ej reglerat		Certifierade märkningar från tredje part	
Ej reglerat		Märkningar utan certifiering	Oändliga möjligheter till reklampåståenden som "100 % naturlig"

↓ Begränsade *ad hoc*-kontroller

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsintervjuer och forskning.

68 Däremot finns det få eller inga kontroller av frivilliga uppgifter, även om det finns en allmän skyldighet att kontrollera att frivilliga uppgifter överensstämmer med EU-lagstiftningen.

69 För frivilliga uppgifter inriktar medlemsstaternas kontrollmyndigheter sina kontroller på EU-reglerade kvalitetsordningar (märkning av ekologiska produkter och produkter med geografiska beteckningar) eftersom det **krävs** enligt förordningen om offentlig kontroll. När det gäller närings- och hälsopåståenden konstaterade vi att kontrollerna på medlemsstatsnivå var bristfälliga, trots att de regleras på EU-nivå (se **ruta 4**). Myndigheterna kontrollerar också nationella kvalitetsordningar, såsom Streekproduct (Belgien), Kokybė (Litauen) eller SQNPI – Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (Italien).

Ruta 4

Exempel på svaga kontroller av närings- och hälsopåståenden

Kommissionen pekade ut brister under sin revision av närings- och hälsopåståenden i **Italien** 2018. Under vår revision fann vi att de operativa checklistorna fortfarande inte uttryckligen omfattar denna typ av påståenden.

Under sin revision i **Belgien** 2018 konstaterade kommissionen att myndigheterna inte fullt ut kontrollerar att bestämmelser om närings- och hälsopåståenden följs. Under vår revision noterade vi att den allmänna checklisten för detaljhandeln inte omfattar specifika kontroller av påståenden och att näringsvärdet i kosttillskott endast kontrolleras i ett begränsat antal fall.

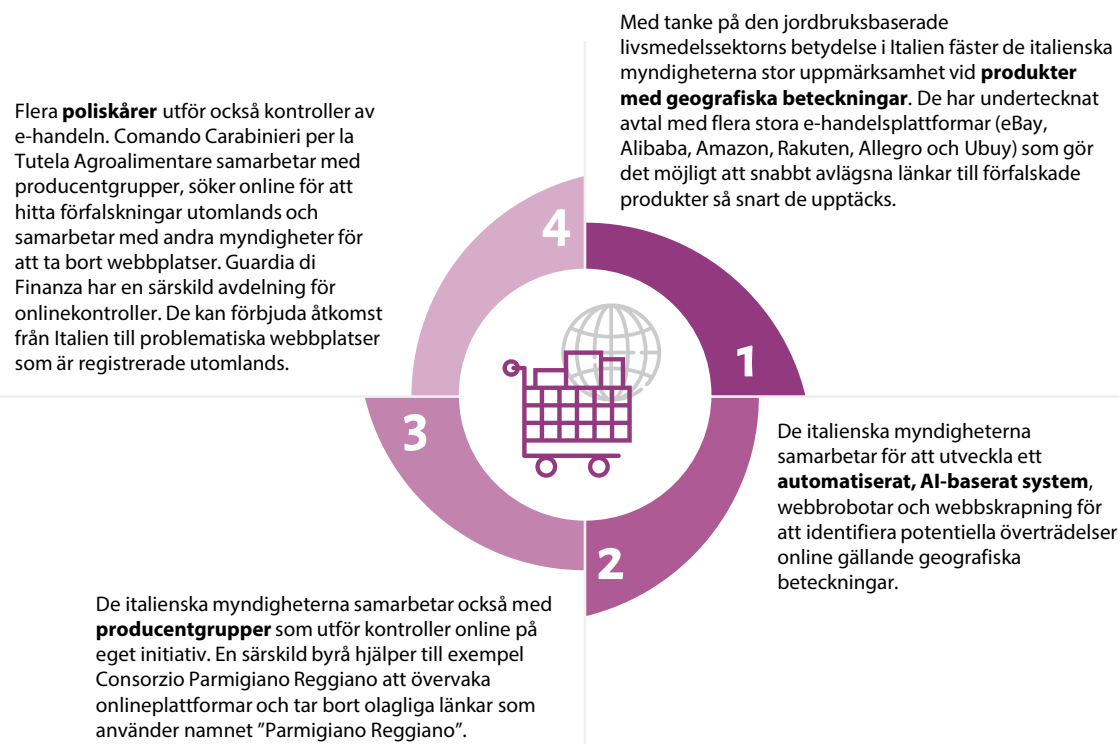
70 Livsmedelsföretagen använder allt fler frivilliga märkningar och påståenden (se punkt **51**) – ibland relaterade till miljö- och hållbarhetsfrågor (se punkterna **49–51**) – för att marknadsföra sina produkter med hjälp av attraktiva budskap (t.ex. bilder på betande kor, illustrationer av frukt, påståenden som ”naturlig”, ”utan tillsatser” eller ”GMO-fri”). Bakom vissa märkningar finns certifieringssystem med privata tredjepartskontroller, medan andra inte omfattas av någon certifiering. I motsats till andra typer av frivillig märkning (t.ex. närings- och hälsopåståenden) har livsmedelsföretagen inga särskilda bestämmelser om användning av sådana märkningar. Medlemsstaternas kontrollmyndigheter utför minimala kontroller av sådana märkningar eller påståenden, till exempel endast om det finns konkreta misstankar eller klagomål. Det gör att tillförlitligheten i frivilliga märkningar inte övervakas tillräckligt.

71 Sedan covid-19-pandemin hade alla de tre medlemsstater som vi besökte sett en ökning av försäljningen av livsmedelsprodukter via e-handel samt ett ökat antal klagomål om butiker på nätet. De tre länderna utför kontroller av onlineförsäljning. De kontrollerar om informationen till konsumenterna på webbplatser (inklusive presentation och reklam) är korrekt och i linje med bestämmelserna. De litauiska myndigheterna rapporterade en hög andel överträdelser (61,6 % år 2022) inom e-handeln totalt sett, där livsmedelsprodukter ingår. Andelen överträdelser inom detaljhandeln på nätet är högre än i den konventionella detaljhandeln, varför konsumenterna hittar fler produkter som inte respekterar EU:s bestämmelser om livsmedelsmärkning i butiker på nätet. Informationen om sådana produkter kan vara vilseledande, och det kan till och med hända att det inte är säkert att äta eller dricka dem.

72 Medlemsstaternas myndigheter står inför flera problem när de kontrollerar onlineförsäljningen av livsmedelsprodukter:

- De kan bara påföra sanktioner mot livsmedelsföretag som är registrerade i deras eget land. För webbplatser som är registrerade i andra EU-medlemsstater kan de rapportera problemet eller frågan via kommissionens onlinesystem iRASFF (se punkt [09](#)).
- När det gäller webbplatser utanför EU är det nästan omöjligt för myndigheterna att kontrollera detaljhandeln på nätet. De kan kontakta aktören direkt eller begära uppföljningar via ambassaden i det tredjeland där aktören är etablerad. Detta förfarande är inte alltid snabbt eller effektivt. Italien har en mer utarbetad strategi för kontroller av e-handeln än de andra medlemsstaterna som ingick i vårt urval, vilket vi anser vara god praxis (se [figur 16](#)).
- Kosttillskott säljs ofta via e-handelsplattformar och ibland via sociala medier. Sådan försäljning är inte enkel att kontrollera eftersom den ofta sker via ett nätverk av små oberoende säljare.
- Butiker på nätet kan stängas (och öppnas på nytt under ett annat namn) mycket snabbt, till exempel så snart inspektörer från medlemsstatens myndighet identifierar sig i samband med en kontroll (vilket kan göra att inspektörerna missar möjligheten att följa upp bristande efterlevnad).

Figur 16 – Italiens strategi för kontroller av e-handeln



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Böter är inte alltid avskräckande, ändamålsenliga eller proportionerliga

73 De tre medlemsstater som vi besökte tillämpar en rad sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna om livsmedelsmärkning:

- Varningar (som gör det möjligt för det ansvariga livsmedelsföretaget att rätta till situationen).
- Böter (administrativa eller straffrättsliga).
- Tillbakadragande eller återkallelse av produkter.
- Beslagtagande av produkter.
- Företagsnedläggning eller återkallande av licens.

74 Vid vår analys riktade vi in oss på böter, eftersom det är den vanligaste typen av sanktion. Alla de tre medlemsstaterna utfärdar böter på grundval av ett antal kriterier, såsom överträdelsens art, typen av företag eller om det rör sig om en upprepad överträdelse. På grundval av intervjuerna med myndigheterna i dessa medlemsstater och vår analys av bevisen fann vi att bötesbeloppet varierar avsevärt och ibland är lågt (dvs. inte avskräckande) eller inte kopplat till hur allvarlig överträdelsen är (dvs. inte proportionerligt), såsom beskrivs nedan:

- I Litauen ligger böter som rör livsmedelsmärkning på mellan 16 och 600 euro, vilket är lågt. Högre böter kan utfärdas i sällsynta fall av vilseledande reklam (upp till 6 % av berörda livsmedelsföretags årliga intäkter under det föregående räkenskapsåret, upp till högst 200 000 euro för upprepade överträdelser).
- Mellan 2020 och 2023 uppgick de genomsnittliga böterna i Belgien till 651 euro inom distributionssektorn och 1 197 euro inom bearbetningsindustrin. Överträdelser kan bestraffas med böter på upp till 80 000 euro (eller upp till 4 % av årsomsättningen om det resulterar i ett högre belopp, vilket ännu inte har tillämpats).
- I Italien utfärdas de högsta böterna (upp till 40 000 euro) till livsmedelsföretag som säljer produkter som har passerat utgångsdatum. Mellan 2020 och 2022 uppgick det genomsnittliga beloppet på böter som ålagts av en av de behöriga myndigheterna till 1 717 euro. Polisen kan också ålägga böter som inte alltid tar hänsyn till vilken typ av företag det rör sig om eller till hur allvarlig överträdelsen är, vilket innebär att de inte är proportionerliga.

75 De italienska och belgiska myndigheterna informerade oss om att de hade svårt att verkställa böter, vilket gör bötesföreläggandena mindre ändamålsenliga. De noterade också att om en lagöverträdare inte betalar böterna och målet tas upp i domstol så beslutar ofta den allmänna åklagaren att lägga ned målet utan vidare åtgärder. Sedan januari 2024 har Belgien ett nytt förfarande som gör det möjligt att driva in obetalda böter via en exekutionstjänsteman. Ändamålsenligheten i detta system återstår att se.

Arrangemangen för medlemsstaternas rapportering om deras offentliga kontroller är besvärliga, och mervärdet är inte tydligt

76 Medlemsstaterna måste varje år rapportera till kommissionen om sin offentliga kontroll, inklusive kontroller av livsmedelsmärkning. Detta gör det möjligt för kommissionen att få en systematisk överblick över frågor och problem som rör livsmedelsmärkning. Kommissionen måste i sin tur utarbeta en årlig sammanfattande rapport för EU-27.

77 Kommissionen uppdaterade rapporteringsarrangemangen 2020. Enligt de nationella myndigheter vi intervjuade i de tre medlemsstater som vi besökte är kommissionens uppdaterade rapporteringsmall svår att använda. Detta främst på grund av att rapporteringen är inriktad på livsmedels säkerhet, medan kontrollerna är inriktade på andra saker (t.ex. livsmedelskvalitet) eller på grund av att den nationella rapporteringen är strukturerad kring livsmedelsföretag (inte efter produktgrupper, som i mallen).

78 Vi granskade informationen om livsmedelsmärkning i de 27 medlemsstaternas årliga kontrollrapporter. Vi konstaterade att många inte kunde fylla i mallen på ett fullständigt sätt och föredrog att lämna ytterligare information i bilagorna till sina rapporter. Detta komplicerar kommissionens behandling av uppgifterna.

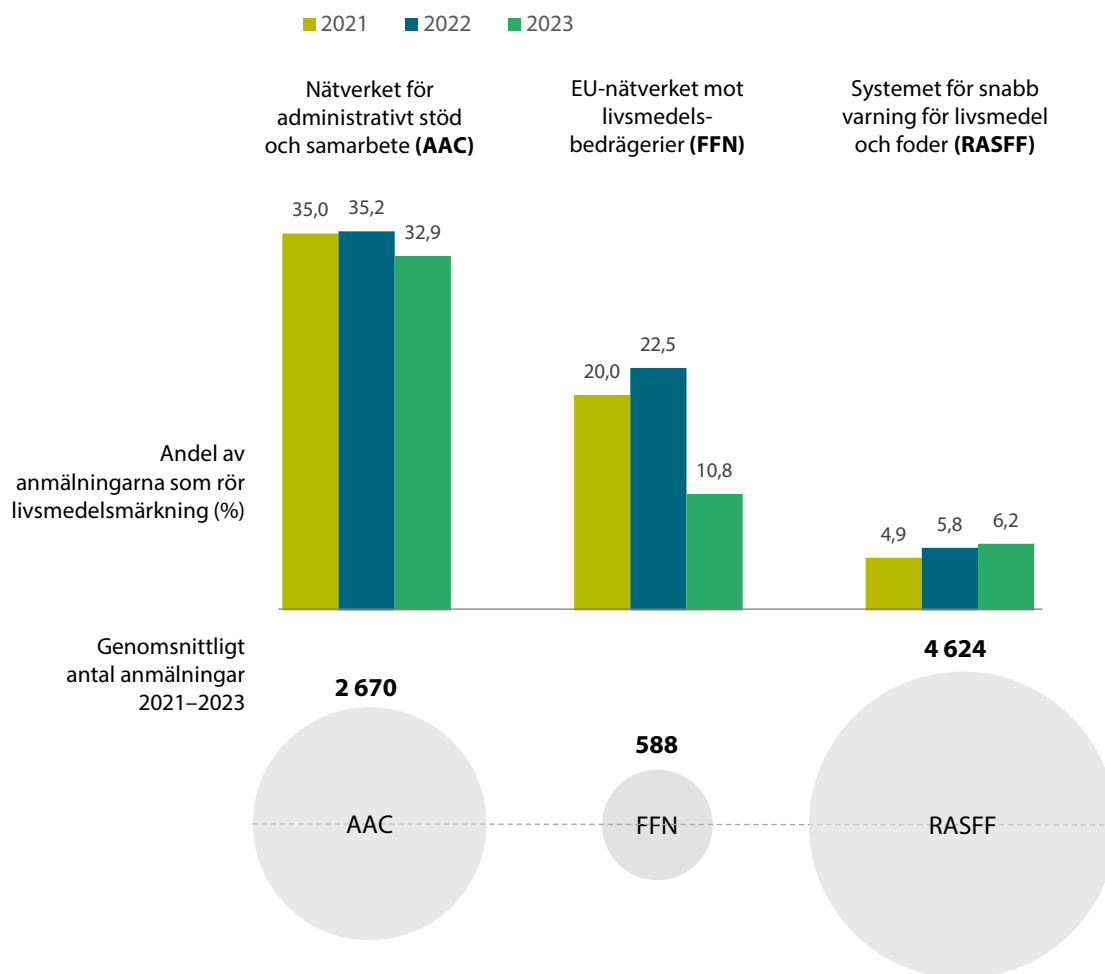
79 Kommissionen medger att det på grund av inkonsekvenser i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar finns luckor i den sammanfattande rapporten som informerar allmänheten om den offentliga kontrollen av livsmedelsmärkningen.

80 Utöver den årliga rapporteringen om offentlig kontroll innebär [nätverket för varning och samarbete](#) en möjlighet för medlemsstaternas myndigheter att snabbt utbyta information och samarbeta kring offentlig kontroll i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Nätverket består av en databas med tre komponenter:

- Systemet för snabb varning för livsmedel och foder – används vid bristande efterlevnad som medför potentiella hälsorisker.
- Nätverket för administrativt stöd och samarbete – används vid bristande efterlevnad utan hälsorisker.
- EU-nätverket mot livsmedelsbedrägerier – används vid misstankar om bedrägeri.

81 Medlemsstaterna utbyter information genom att skicka meddelanden via iRASFF. Vi analyserade alla relevanta anmälningar som rapporterades i iRASFF mellan 2021 och 2023 av de 27 medlemsstaterna (se [figur 17](#)).

Figur 17 – Andel och antal av anmälningarna som avser livsmedelsmärkning i databasens tre komponenter (2021–2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av rapporterna från nätverket för varning och samarbete samt uppgifter från iRASFF.

82 Antalet anmälningar varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Tyskland var till exempel mest aktivt, med 419 anmälningar via nätverket för administrativt stöd och samarbete, medan fem medlemsstater (Bulgarien, Grekland, Kroatien, Portugal och Slovenien) inte skickade in några anmälningar alls. Skillnaden i antalet anmälningar kan delvis förklaras av att medlemsstaterna använder iRASFF-anmälningar på olika sätt och har olika uppfattningar om vad som utgör bristande efterlevnad. Enligt kommissionens rapporter är påståenden och felaktig märkning stora återkommande problem som [rapporteras](#) av medlemsstaterna via nätverket för varning och samarbete.

83 Vissa medlemsstater noterade att integreringen av de tre komponenterna i iRASFF i ett enda system är komplicerad ur organisatorisk synvinkel på grund av fördelningen av befogenheter och ansvarsområden. Kommissionens tjänst för internrevision noterade 2022 att it-systemets nuvarande struktur inte är effektiv, eftersom den kräver flera manuella steg för att hantera anmälningar, och att det finns problem när det gäller ärendenas spårbarhet och uppgifternas kvalitet.

84 En del av den information som medlemsstaterna lämnar gör kommissionen tillgänglig för allmänheten via portalen [RASFF Window](#). Där ingår som regel inte sådan information som gör det möjligt att identifiera en viss produkt (t.ex. produktnamn eller företagsnamn). Det innebär [till exempel](#) att om en produkt återkallas kan konsumenterna inte hitta produktnamnet på portalen. I stället kan denna information finnas tillgänglig i butikerna (t.ex. genom meddelanden om återkallelse på hyllorna) eller genom informationskanaler hos medlemsstaternas myndigheter.

Slutsatser och rekommendationer

85 Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att livsmedelsmärkningen i EU kan hjälpa konsumenterna att fatta mer välgrundade beslut när de handlar mat, men att EU:s rättsliga ram har märkbara luckor och brister i fråga om övervakning, rapportering, kontrollsystem och sanktioner. Detta leder till att konsumenterna stöter på märkningar som kan vara förvillande eller vilseledande eller som de inte alltid förstår.

86 Vi konstaterade att EU:s rättsliga ram utgör en grund för att se till att väsentlig information ingår i livsmedelsmärkningen, tack vare definitionen av vissa centrala begrepp och kravet på att viss information ska vara obligatorisk (punkterna [16–19](#)). Sju av elva planerade uppdateringar av den rättsliga ramen i enlighet med förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden har dock inte slutförts. I september 2024 hade kommissionen endast slutfört arbetet på fyra av de elva områdena. Vidare pågår inget arbete rörande ursprungsmärkning och alkoholhaltiga drycker (punkterna [20–24](#)). Ramen har därför märkbara luckor. Bland annat saknas en förteckning över EU-godkända hälsopåståenden om växtbaserade produkter. Det finns heller inga EU-bestämmelser om vegetariska och veganska märkningar. Medlemsstaterna har genomfört olika initiativ för att kompensera för några av de delar som saknas i EU:s ramverk. Vi anser att allt detta sammantaget begränsar konsumenternas möjligheter att göra välgrundade val och leder till ojämlikhet när det gäller konsumenternas tillgång till viss livsmedelsrelaterad information i EU (punkterna [25–45](#)).

Rekommendation 1 – Åtgärda luckorna i EU:s rättsliga ram för livsmedelsmärkning

Kommissionen bör

- a) snarast ta itu med de ännu inte genomförda åtgärderna enligt förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden, särskilt inom de områden där det förväntade utfallet är en antagen rättsakt (dvs. påståenden om växtämnen och allergenmärkning),
- b) arbeta vidare med att åtgärda ouppklarade problem rörande ursprungsmärkning och alkoholhaltiga drycker.

Måldatum för genomförande: 2027.

87 Livsmedelsföretagens ständigt föränderliga märkningspraxis (etiketter, märkningar, påståenden, bilder, reklamslogans osv.) gör det än mer komplext för konsumenterna. Medlemsstaternas myndigheter lyfte fram potentiellt förvillande eller vilseledande praxis. EU:s bestämmelser och vägledning ger inte en tillräckligt tydlig grund för att förebygga sådan praxis. Livsmedelsföretagen använder också en mängd miljöpåståenden om produkter som, när de är ogrundade, utsätter konsumenterna för grönmålning. De senaste och kommande direktiven om mer konsumentmakt och om miljöpåståenden förväntas behandla detta problem. Konsumenterna möter också ett växande antal märkningar som varken kommissionen eller de utvalda medlemsstaterna har överblick över (punkterna [46–51](#)).

Rekommendation 2 – Öka insatserna för att analysera märkningspraxis

Kommissionen bör

- a) proaktivt och regelbundet analysera olika märkningspraxis som konsumenterna möter,
- b) tillsammans med medlemsstaterna förbättra vägledningen för livsmedelsföretag.

Måldatum för genomförande: 2027.

88 Kommissionen och medlemsstaterna övervakade inte konsumenternas behov eller deras förståelse av livsmedelsmärkning på ett systematiskt sätt. Det är därför inte möjligt att avgöra om konsumenterna är tillräckligt informerade eller om deras förväntningar uppfylls (punkterna [52–54](#)).

89 Konsumenterna förstår inte alltid märkningarna och anser ibland att EU:s system för livsmedelsmärkning är komplicerat. Inte ens obligatoriska uppgifter såsom datummärkning är alltid lätta att förstå. Vi fann att medlemsstaternas informationskampanjer för konsumenter är sporadiska (punkterna [55–59](#)).

Rekommendation 3 – Övervaka konsumenternas förväntningar och vidta åtgärder för att förbättra deras förståelse av livsmedelsmärkningen

Kommissionen bör

- a) tillsammans med medlemsstaterna systematiskt övervaka konsumenternas behov och deras förståelse av livsmedelsmärkningen,
- b) stödja medlemsstaterna i deras insatser för att förbättra konsumenternas förståelse av livsmedelsmärkningen till exempel genom informationskampanjer eller en vägledning om livsmedelsmärkning för konsumenter.

Måldatum för genomförande: 2027.

90 Vi fann att alla 27 medlemsstater har infört kontrollsystem och utför kontroller av bestämmelser om livsmedelsmärkning i enlighet med sina årliga kontrollprogram och fleråriga nationella kontrollplaner. Planerna är inte alltid uppdaterade, och vi konstaterade att det finns utrymme för att ytterligare förbättra samordningen av kontrollerna i de tre medlemsstater som ingick i vårt urval (punkterna [62–65](#)).

91 Kontrollerna fungerar väl för de obligatoriska delarna av livsmedelsmärkningen, men är mycket begränsade (och ibland obefintliga) för frivilliga uppgifter. Dessutom finns det inget realistiskt sätt för konsumenterna att skilja mellan grundligt kontrollerade obligatoriska uppgifter och frivilliga uppgifter där graden av tillförlitlighet varierar (punkterna [66–70](#)).

92 Kontrollerna av detaljhandeln på nätet är begränsade, trots att försäljningen ökar. Dessa kontroller är svåra att utföra när försäljningen sker via webbplatser som är registrerade i EU, och nästan omöjliga när det gäller länder utanför EU. Italien har en mer utarbetad strategi för kontroller av e-handeln än de andra medlemsstaterna som ingick i vårt urval, vilket vi anser vara god praxis (se punkterna [71](#) och [72](#)).

93 Alla tre medlemsstaterna i urvalet tillämpade sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna om livsmedelsmärkning i form av böter på varierande belopp. Vi fann att dessa böter inte alltid var avskräckande, ändamålsenliga eller proportionerliga (punkterna [73–75](#)).

Rekommendation 4 – Stärka medlemsstaternas kontroller av frivilliga märkningar och av detaljhandeln på nätet

Kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna till att stärka sina kontroller av frivilliga märkningar och detaljhandeln på nätet, genom att tillhandahålla vägledning och exempel på god praxis.

Måldatum för genomförande: 2027.

94 Sammanfattningsvis är rapporteringsarrangemangen besvärliga och mervärdet inte tydligt. Medlemsstaterna rapporterar årligen till kommissionen om sin offentliga kontroll. I vissa medlemsstater kunde myndigheterna inte fylla i kommissionens rapporteringsmall på ett fullständigt sätt. Kommissionen medgav att det på grund av inkonsekvenser i de uppgifter om kontroller av livsmedelsmärkning som medlemsstaterna lämnat finns luckor i dess sammanfattande rapport (punkterna **76–79**).

95 Medlemsstaterna utbyter också information om frågor rörande livsmedelsmärkning genom att skicka anmälningar via onlinesystemet för snabb varning för livsmedel och foder. Kommissionen medger att det finns problem med uppgifternas kvalitet. En del av detta system är tillgänglig för allmänheten men innehåller som regel inte sådan information som gör det möjligt att identifiera en viss produkt (t.ex. produktnamn eller företagsnamn). Detta gör det svårt för konsumenterna att använda portalen för att ta reda på mer i frågor som rör livsmedelssäkerhet och ändra sina inköpsvanor därefter (punkterna **80–84**).

Rekommendation 5 – Förbättra rapporteringen om livsmedelsmärkning

Kommissionen bör

- a) förbättra samstämmigheten i de uppgifter som medlemsstaterna rapporterar om kontroller som rör livsmedelsmärkning, bland annat genom att effektivisera medlemsstaternas rapporteringsarrangemang,
- b) vid uppdatering av onlinesystemet för snabb varning för livsmedel och foder, förbättra kvaliteten på uppgifterna och öka informationsutbytet med allmänheten i frågor som rör livsmedelsmärkning.

Måldatum för genomförande: 2027.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Joëlle Elvinger som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 september 2024.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Områden med förbättringspotential som nämns i förordningen om livsmedelsinformation och förordningen om närings- och hälsopåståenden

Område	Rättslig hänvisning	Måldatum	Förväntad output	Status
Näringsprofiler	Artikel 4.1 – förordningen om närings- och hälsopåståenden	19 januari 2009	Näringsprofiler och villkor för användningen av näringspåståenden eller hälsopåståenden om livsmedel med hänsyn till deras näringsprofiler	Pågående
Hälsopåståenden	Artikel 13.3 – förordningen om närings- och hälsopåståenden	31 januari 2010	Förteckning över tillåtna påståenden och alla nödvändiga villkor för användningen av dessa	Delvis klar; påståenden om växtämnen är ännu under behandling
Läsbarhet	Artikel 13.4 – förordningen om livsmedelsinformation	–	Delegerade akter	Ingen åtgärd
Obligatorisk näringsdeklaration och förteckning över ingredienser för alkoholhaltiga drycker	Artikel 16 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2014	Rapport Lagstiftningsförslag (vid behov)	Rapport klar Förslag för vin klart

Område	Rättslig hänvisning	Måldatum	Förväntad output	Status
Obligatorisk ursprungsmärkning i) för kött från svin, får, get och fjäderfä och ii) om livsmedlets ursprung anges men inte är samma som den primära ingrediensens	Artikel 26.2 b och artikel 26.3 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2013	Genomförandeakter	Klara
Obligatorisk ursprungsmärkning för kött (utom nötkött, svin, får, get och fjäderfä), mjölk och mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter, obearbetade livsmedel, produkter med en enda ingrediens och ingredienser som motsvarar > 50 % av ett livsmedel	Artikel 26.5 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2014	Rapporter till Europaparlamentet och rådet Förslag om ändring av relevanta unionsbestämmelser (potentiellt)	Klara Ej tillämpligt
Obligatorisk ursprungsmärkning för kött som används som ingrediens	Artikel 26.6 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2013	Rapport till Europaparlamentet och rådet Förslag om ändring av relevanta unionsbestämmelser (potentiellt)	Klar Ej tillämpligt

Område	Rättslig hänvisning	Måldatum	Förväntad output	Status
Förekomst av transfetter i livsmedel och i det samlade kostintaget för unionens befolkning	Artikel 30.7 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2014	Rapport Lagstiftningsförslag (vid behov)	Klara
Ytterligare sätt att presentera energivärdet och mängden näringsämnen	Artikel 35.5 – förordningen om livsmedelsinformation	13 december 2017	Rapport till Europaparlamentet och rådet Förslag om ändring av relevanta unionsbestämmelser (potentiellt)	Klar Pågående
Spår av ämnen som orsakar allergier eller intoleranser	Artikel 36.3 a – förordningen om livsmedelsinformation	–	Genomförandeakter	Pågående
Ett livsmedels lämplighet för vegetarianer eller veganer	Artikel 36.3 b – förordningen om livsmedelsinformation	–	Genomförandeakter	Ingen åtgärd
Referensintag för specifika befolkningsgrupper	Artikel 36.3 c – förordningen om livsmedelsinformation	–	Genomförandeakter	Ingen åtgärd
Frånvaro eller reducerad förekomst av gluten	Artikel 36.3 d – förordningen om livsmedelsinformation	–	Genomförandeakter	Klara

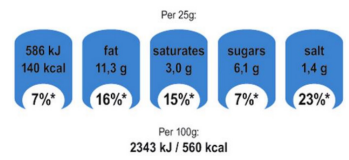
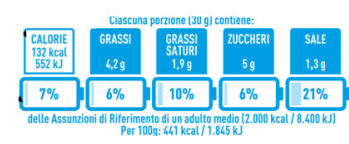
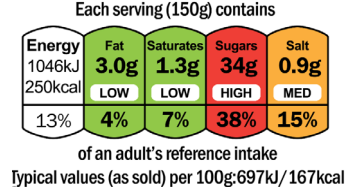
Bilaga II – Exempel på märkningspraxis som kan vilseleda konsumenterna



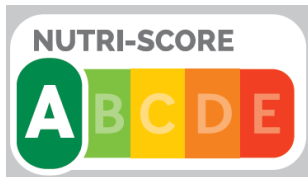
Typ av märkning	Exempel	Beskrivning
Om avsaknaden av vissa inslag	Utan tillsatser Utan konserveringsmedel Antibiotikafri	<p>”Ren” märkning rör avsaknaden av vissa element (t.ex. ”antibiotikafri”). Detta kan användas som ett marknadsföringsverktyg av livsmedelsföretag då vissa konsumenter söker naturliga, mindre bearbetade livsmedel som inte innehåller konstgjorda tillsatser och därför anses vara ett hälsosammare alternativ.</p> <p>I EU:s bestämmelser fastställs inga särskilda villkor för användningen av påståenden som ”utan tillsatser” eller ”utan konserveringsmedel”, men denna information ska uppfylla de allmänna kraven i förordningen om livsmedelsinformation (dvs. att inte vilseleda eller förvilliga konsumenterna).</p>
Om ocertifierade kvaliteter	Färsk Naturlig Fullkorn	<p>Påståendet ”naturlig” används ofta av livsmedelsföretag som marknadsföringsverktyg, eftersom det framhäver någonting positivt. Men detta påstående har ingen officiell definition, förutom inom ramen för förordningen om aromer (t.ex. ”naturlig vaniljarom”) och förordningen om närings- och hälsopåståenden (t.ex. ”naturligt högt kostfiberinnehåll”).</p> <p>En del livsmedelsföretag försöker få sina produkter att verka hälsosammare än de faktiskt är. Det finns till exempel inga bestämmelser om minimihalten av fullkorn som ett livsmedel måste ha för att termen ”fullkorn” ska kunna användas om det, förutom kravet på mängdangivelse.</p>

Typ av märkning	Exempel	Beskrivning
Utelämnande av information	<p>Alkoholfri</p> <p>Utelämnande av ordet "upptinad"</p>	<p>Det finns ingen harmoniserad strategi för att informera konsumenterna i EU om att produkter innehåller en viss mängd alkohol. Däremot kan nationella bestämmelser gälla. EU-lagstiftningen definierar inte alkoholfria drycker. Enligt tullbestämmelserna får öl med en alkoholhalt på < 0,5 % säljas som alkoholfri öl i Belgien (medan gränsen i Nederländerna ligger på 0,1 % och i Frankrike och Italien på 1,2 %). Detta kan förvilliga konsumenter som inte vill konsumera alkohol av hälsoskäl eller religiösa skäl.</p> <p>Enligt EU:s bestämmelser måste livsmedel som har frysts ned och som säljs upptinade ange "upptinad" på förpackningen, utom när upptining inte innebär någon risk (t.ex. för produkter som smör). Medlemsstaternas myndigheter uppgav att det inte alltid är tydligt när detta undantag kan tillämpas, trots att det finns EU-bestämmelser.</p>
Om produktnamnet	Att använda ordet "köttig" för att beskriva köttprodukter	De litauiska myndigheterna noterade att det sätt på vilket produkterna beskrivs ibland kan vara vilseledande. Ett exempel på detta är när ordet "köttig" används för att antyda att en köttprodukt såsom en korv har särskilda egenskaper, trots att detta är en inneboende egenskap hos produkten. Denna praxis är förbjuden enligt förordningen om livsmedelsinformation.

Källa: Revisionsrättens analys.

Bilaga III – Typer av system för framsidesmärkning i EU och Förenade kungariket

Klassificeringar i litteraturen		Exempel		Utvecklare	Medlemsstat
Näringsämnes- specifika	Numeriska Icke-vägledande	Referensintag		Privat	Inom EU
	Reduktiva (ej förklarande)	NutriInform Battery		Offentlig	Italien
	Färgkodade Vägledande i viss grad Utvärderande (förklarande)	Brittisk framsides- märkning		Offentlig	Förenade kungariket

Klassificeringar i litteraturen			Exempel		Utvecklare	Medlemsstat
Sammanfattande märkningar	Positiva symboler (rekommendationer)	Direktiv Utvärderande (förklarande)	Nyckelhålet		Offentlig	Danmark, Litauen, Sverige
			Hjärt-/hälsosymboler		Icke-statlig organisation Offentlig	Finland, Slovenien Kroatien
	Nutri-Score			Offentlig	Belgien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om användningen av ytterligare uttrycks- och presentationsformer för deklaration av näringsämnen (COM(2020) 207 final).

Förkortningar

RASFF: systemet för snabb varning för livsmedel och foder.

WHO: Världshälsoorganisationen.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Keit Pentus-Rosimannus, med stöd av Annikky Lamp (kanslichef), Daria Bochnar (attaché), Florence Fornaroli (förstachef), Aris Konstantinidis (uppgiftsansvarig), Marie Elgersma, Jolita Korzuniene och Els Brems (revisorer) och Evelyn Hoffmann (praktikant). Zoe Amador, Paola Magnanelli och Viktorija Šablevičiūtė gav språkligt stöd. Marika Meisenzahl gav grafiskt stöd. Judita Frangež var sekreterare.



Från vänster: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar och Jolita Korzuniene.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och återanvändning av handlingar.

Om inget annat anges (till exempel i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av delar av innehållet som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från berörda rättighetsinnehavare. EU innehar inte upphovsrätt och/eller varumärkesskydd för följande delar:

Resurser från olika upphovsrättsinnehavare har använts för att utforma bilderna i följande figurer och rutor:

Figur 3: © [stock.adobe.com/](#) wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdée.

Figurerna 7, 14 och 16: [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Alla rättigheter förbehålls.

Figur 8: © [stock.adobe.com/](#) Pilawan.

Figur 10: (påhittade kakor) © [stock.adobe.com/](#) castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (chokladkaka) © [stock.adobe.com/](#) castecodesign, Anastasi17.

Ruta 3: © [stock.adobe.com/](#) VectorBum.

Logotyper/varumärken från olika rättighetsinnehavare har använts i de olika delarna av rapporten:

[Nutri-Score](#) (figurerna 3, 11, 12 och bilaga III).

[Healthy Living-symbolen](#), [Hjärtmärket](#) och [Protective Food-symbolen](#) (figur 11 och bilaga III).

[Nyckelhålet](#) och [Nutriform Battery](#) (figurerna 11, 12 och bilaga III).

[EU:s ekomärke](#), [logotyper för geografiska beteckningar](#), [Kokybè](#), [Streekproduct](#), [Fairtrade](#) och [Climate Neutral-certifiering](#) (figur 15).

[Referensintag och framsidesmärkning i Storbritannien](#) (bilaga III).

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-3050-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/2795694	QJ-01-24-005-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3049-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/3473039	QJ-01-24-005-SV-N

Livsmedelsmärkning ger konsumenterna information om innehållet i olika produkter och hjälper dem att fatta välgrundade inköpsbeslut. Vi konstaterade att livsmedelsmärkningen i EU kan hjälpa konsumenterna att fatta mer välgrundade beslut när de handlar mat, men att EU:s rättsliga ram har märkbara luckor och brister i fråga om övervakning, rapportering, kontrollsystem och sanktioner. Detta leder till att konsumenterna stöter på märkningar som kan vara förvillande eller vilseledande eller som de inte alltid förstår. Vi lämnar ett antal rekommendationer, bland annat om att åtgärda luckorna i EU:s rättsliga ram för livsmedelsmärkning, öka insatserna för att analysera märkningspraxis och vidta åtgärder för att förbättra konsumenternas förståelse av livsmedelsmärkningen.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors