

Tematsko izvješće

Označivanje hrane u EU-u

Potrošači se mogu izgubiti u šumi oznaka



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VII.
Uvod	01. – 09.
Što je označivanje hrane?	01. – 03.
Pravila o označivanju hrane	04. – 06.
Vrste informacija na etiketama	07. – 08.
Uloge i obveze	09.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 14.
Opažanja	15. – 84.
Pravnim okvirom EU-a predviđaju se ključne informacije na etiketama hrane, ali postoje znatni nedostaci	15. – 45.
Pravnim okvirom EU-a predviđaju se ključne informacije na etiketama hrane	16. – 19.
Zbog odgođenog ažuriranja pravnog okvira ograničava se sposobnost potrošača da donose utemeljene odluke	20. – 45.
Informacije na etiketama mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće, a način na koji potrošači razumiju etikete ne prati se sustavno	46. – 59.
Zbog praksi označivanja koje se stalno mijenjaju povećava se složenost te se potrošači mogu zbuniti ili dovesti u zabludu	47. – 51.
Ne postoji sustavno praćenje potreba potrošača ili njihova razumijevanja etiketa	52. – 54.
Potrošači ne razumiju uvijek etikete te kampanje za podizanje svijesti nisu prioritet	55. – 59.
U sustavima kontrole, sankcijama i izvješćivanju postoje nedostaci	60. – 84.
Uspostavljeni su sustavi kontrole, ali postoje nedostaci	62. – 65.
Slabe provjere dobrovoljnih informacija i internetske maloprodaje	66. – 72.
Novčane kazne nisu uvijek odvraćajuće, djelotvorne ili razmjerne	73. – 75.
Mehanizmi izvješćivanja za države članice u pogledu njihovih službenih kontrola složeni su te njihova dodana vrijednost nije jasna	76. – 84.

Zaključci i preporuke

85. – 95.

Prilozi

Prilog I. – Teme za koje je potrebno poboljšanje navedene u Uredbi o informiranju potrošača o hrani i Uredbi o tvrdnjama

Prilog II. – Primjeri praksi označivanja koje bi mogle dovesti potrošače u zabludu

Prilog III. – Vrste programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže u EU-u i Ujedinjenoj Kraljevini

Pokrate i skraćeni nazivi

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

- I. Etikete potrošačima služe za pružanje informacija o sadržaju njihove hrane i pomažu im u donošenju utemeljenih odluka o kupnji. Europska unija uspostavila je pravila o označivanju kako bi građanima pružila informacije o sadržaju i značajkama prehrambenih proizvoda.
- II. Europski revizorski sud (Sud) ovu je reviziju proveo zbog sve većeg interesa potrošača, institucija EU-a i drugih dionika za informiranje o hrani. Ispitao je pomaže li označivanje hrane u EU-u potrošačima da donose utemeljene odluke pri kupnji hrane. Provjerio je pravni okvir EU-a i način na koji se prati koliko potrošači razumiju etikete. Ispitao je i kontrolne sustave država članica, način na koji se njima provjerava usklađenost prehrambenih poduzeća s pravilima označivanja te način na koji Komisija i države članice izvješćuju o tim provjerama.
- III. Općenito gledajući, Sud zaključuje da označivanje hrane u EU-u može potrošačima pomoći donositi utemeljenije odluke pri kupnji hrane, ali i da postoje znatni nedostaci u pravnom okviru EU-a, kao i u sustavima praćenja, izvješćivanja i kontrole te u sankcijama. To dovodi do suočavanja potrošača s etiketama koje mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće ili koje oni ne razumiju uvijek.
- IV. Sud je utvrdio da se pravnim okvirom EU-a predviđaju ključne informacije na etiketama hrane, ali od 11 planiranih ažuriranja njih sedam nije dovršeno. Države članice provode različite inicijative kako bi nadoknadile neke elemente okvira EU-a koji nedostaju. Tim nedostacima ograničava se sposobnost potrošača da donose utemeljene odluke i uzrokuje nejednakost u pogledu njihova pristupa određenim informacijama povezanim s hranom na razini EU-a.
- V. Sud je utvrdio i da se zbog novih praksi označivanja koje primjenjuju prehrambena poduzeća povećava složenost te se potrošači mogu zbuniti ili dovesti u zabludu. Komisija i države članice ne prate na sustavan način potrebe potrošača i njihovo razumijevanje etiketa. Međutim, postoje dokazi da potrošači ne razumiju uvijek etikete. Kako bi se to pitanje uzelo u obzir, ključno je informirati i educirati potrošače, no kampanje za podizanje svijesti potrošača koje provode države članice održavaju se sporadično.

VI. Države članice dužne su uspostaviti sustave kontrole i provjeravati provode li prehrambena poduzeća pravila o označivanju na ispravan način. Ti su sustavi uspostavljeni, ali provjere dobrovoljnih informacija i internetske maloprodaje nisu dostatne. Kad je riječ o povredama, novčane kazne nisu uvijek odvraćajuće, djelotvorne ili razmjerne. Države članice i Komisija izvješćuju i o ishodu svojih provjera, ali Sud je utvrdio da su mehanizmi izvješćivanja složeni i da njihova dodana vrijednost nije jasna.

VII. Sud preporučuje Komisiji da:

- otkloni nedostatke u pravnom okviru EU-a za označivanje hrane;
- poradi na analizi praksi označivanja;
- prati očekivanja potrošača i poduzme mjere za poboljšanje njihova razumijevanja označivanja hrane;
- ojača provjere dobrovoljnih oznaka i internetske maloprodaje koje provode države članice;
- poboljša izvješćivanje o označivanju hrane.

Uvod

Što je označivanje hrane?

01. Etikete potrošačima služe za pružanje informacija o sadržaju njihove hrane i pomažu im u donošenju utemeljenih odluka o kupnji. Prema definiciji koju primjenjuje EU etiketa je „bilo koja oznaka, robna marka, žig, znak, slikovni ili drugi opisni prikaz, napisan, tiskan, otisnut, označen, reljefno nanesen ili utisnut na ili pričvršćen za ambalažu ili spremnik s hranom”¹.

02. Etikete sadržavaju informacije o hranjivoj vrijednosti, mogućim rizicima (alergenima) i sigurnoj konzumaciji određenog proizvoda (oznaka roka valjanosti). One su i važno sredstvo oglašavanja. Upotrebljavaju se kako bi proizvod bio privlačniji potencijalnim kupcima tako što se ističu neke njegove odlike, npr. da je zdrav, ekološki ili bezglutenski.

03. Pravo potrošača na sveobuhvatne i točne informacije o njihovoj hrani posljednjih je godina postalo sve važnije te raste interes za zdravlje i dobrobit te održivost i transparentnost. U isto je vrijeme došlo i do promjena marketinških praksi te povećanja raznolikosti odabira hrane.

¹ Članak 2. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani.

Pravila o označivanju hrane

04. EU je uspostavio pravni okvir kako bi građanima pružio informacije o sadržaju i značajkama prehrambenih proizvoda, uglavnom s pomoću praksi označivanja. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije EU mora zajamčiti visok stupanj zaštite potrošača zaštitom njihova zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa te promicanjem njihova prava na obaviještenost².

05. Pružanje informacija o hrani potrošačima uređeno je skupom horizontalnih pravila (vidjeti [sliku 1.](#)), kao što su Uredba o općim propisima o hrani iz 2002.³, Uredba o tvrdnjama iz 2006.⁴ i [Uredba o informiranju potrošača o hrani iz 2011.](#) U potonjoj se uredbi navodi da te informacije moraju biti točne, jasne i lako razumljive, ne smiju biti zavaravajuće te ne bi smjele biti dvosmislene ili zbunjujuće⁵. Označivanje hrane u EU-u uređeno je i skupom vertikalnih pravila kojim se utvrđuju zahtjevi za posebne prehrambene proizvode (vino, jaja, med, maslinovo ulje, hranu namijenjenu maloj djeci itd.).

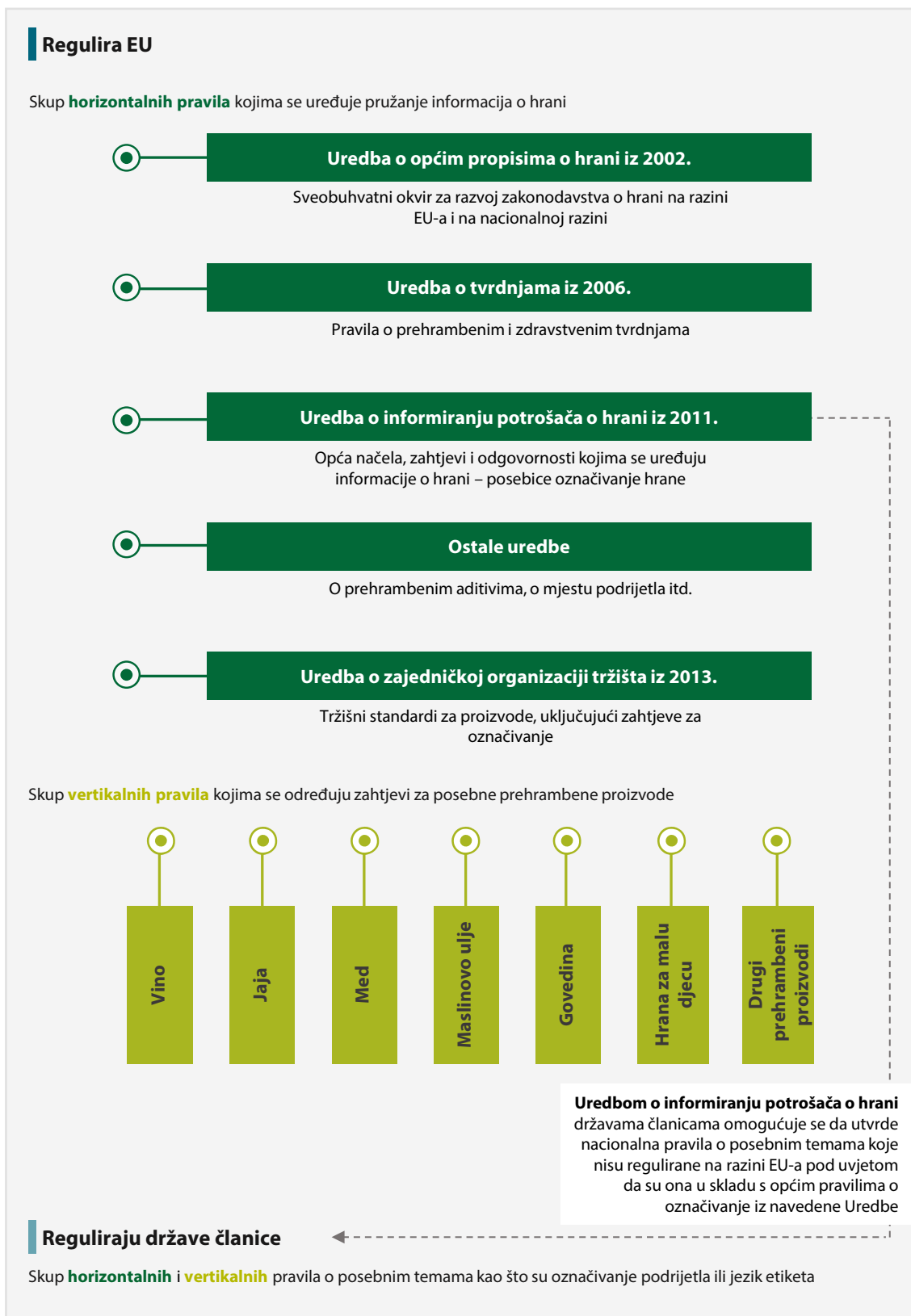
² Članak 169. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

³ [Uredba \(EZ\) br. 178/2002](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani.

⁴ [Uredba \(EZ\) br. 1924/2006](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani.

⁵ Članci 7. i 36. [Uredbe \(EU\) br. 1169/2011.](#)

Slika 1. – Pravila o označivanju hrane u EU-u



Izvor: Sud.

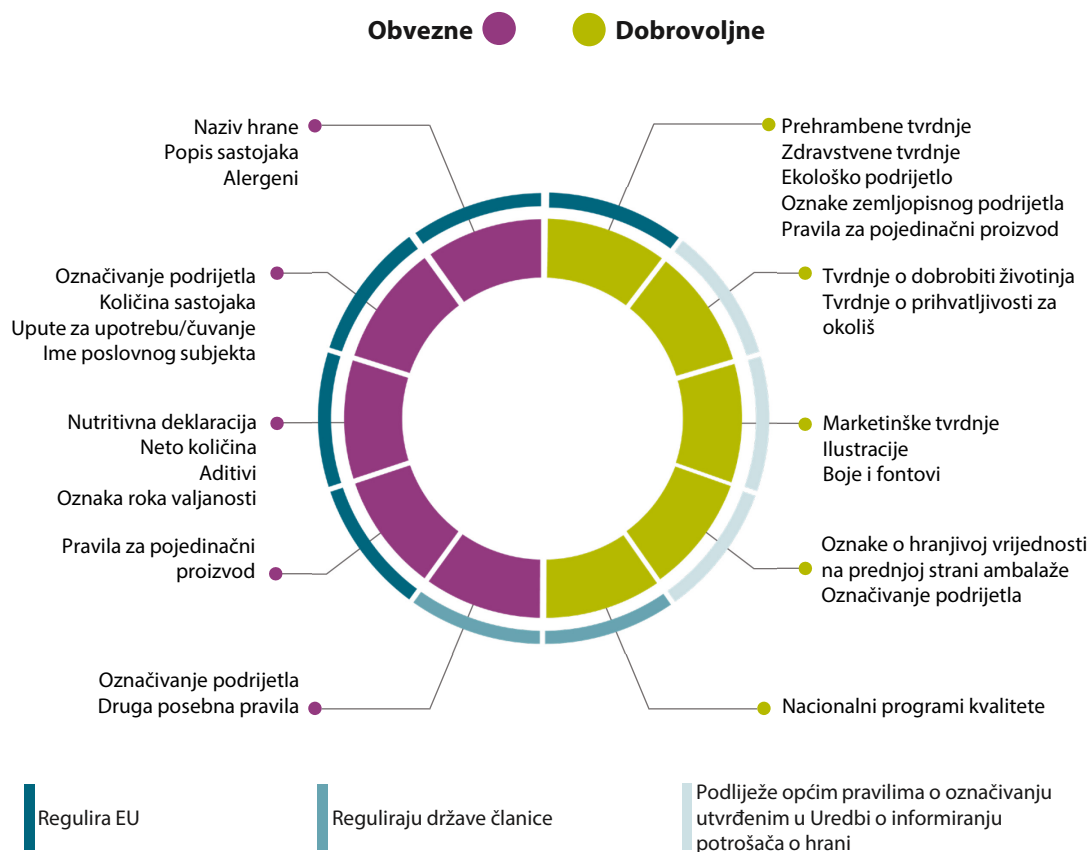
06. Uz ta pravila EU-a Uredbom o informiranju potrošača o hrani državama članicama omogućuje se da utvrde nacionalna pravila o posebnim temama kao što su označivanje podrijetla ili jezik etiketa. Te informacije moraju biti u skladu s općim pravilima o označivanju iz navedene uredbe (vidjeti odlomak **05.**).

Vrste informacija na etiketama

07. Uredbom o informiranju potrošača o hrani zahtijeva se da etikete sadržavaju određene obvezne informacije za pretpakiranu hranu (hranu stavljenu u ambalažu prije prodaje). Uobičajeno je uključiti i „dobrovoljne informacije” kako bi se potrošači informirali i privukli. Takve se informacije mogu uključiti pod uvjetom da su u skladu s općim pravilima u Uredbi o informiranju potrošača o hrani (vidjeti odlomak **05.**).

08. Iako su obvezne informacije uglavnom usmjerene na zdravlje i sigurnost, dobrovoljni elementi imaju širi opseg, od „zelenih” tvrdnji do ilustracija, kako je prikazano na *slici 2.* Na *slici 3.* prikazano je kako se to provodi u praksi.

Slika 2. – Pregled definicija obveznih i dobrovoljnih informacija te načina na koje se reguliraju



Izvor: Sud.

Slika 3. – Primjer obveznog i dobrovoljnog označivanja hrane na određenom proizvodu

● Obvezne informacije

- 1 Naziv hrane
- 5 Oznaka roka valjanosti
- 6 Nutritivna deklaracija
- 7 Ime poslovnog subjekta
- 8 Upute za upotrebu/čuvanje
- 9 Popis sastojaka / alergeni
- 10 Neto količina

● Dobrovoljne informacije

- 2 Prehrambena tvrdnja
- 3 Zemlja podrijetla
- 4 Oznaka hranjive vrijednosti (na prednjoj strani ambalaže)

5 → Najbolje upotrijebiti do: 20. 9. 2024.

6 →

HRANJIVE VRIJEDNOSTI (NA 100 g)	
Energija	1582 kJ (384 kcal)
Ukupno masti	41,0 g
Zasićene masti	24,8 g
Omega-3	154 mg
Ukupno ugljikohidrati	3,5 g
Šećeri	0,4 g
Vlakna	0,2 g
Bjelančevine	0,3 g
Sol	0,3 g

7 → Farma sreće d.o.o., Mliječna ulica 23, 43110 Sirovo, Maslozemska

8 → Čuvati na temperaturi nižoj od 7 °C

9 →

SASTOJCI:

Voda, koncentrirani maslac (MLIJEKO), prerađeni škrob, arome, MLIJEČNE bjelančevine, ZOBENA vlakna, sol, riblje ulje (2,8%), koncentrat MLIJEČNE kiseline, konzervans (kalijev sorbat).

10 → e 250 g

Izvor: Sud.

Uloge i obveze

09. U EU-u postoje razni subjekti koji se bave označivanjem hrane.

- Subjekti koji se bave poslovanjem s hranom (u daljnjem tekstu: prehrambena poduzeća) moraju zajamčiti da njihovi proizvodi ispunjavaju zahtjeve iz propisa o hrani.
- Države članice primjenjuju propise o hrani te moraju pratiti i provjeravati usklađenost prehrambenih poduzeća s relevantnim zahtjevima u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije. U tu svrhu, u skladu s Uredbom o službenim kontrolama⁶, održavaju sustav kontrola te pravila o sankcijama koja se primjenjuju na povrede propisa o hrani. Države članice svake godine moraju izvješćivati Komisiju o provedbi svojih službenih kontrola.
- Komisija mora pratiti primjenu pravnog okvira EU-a o označivanju hrane i može predložiti ažuriranja okvira. Ujedno mora provjeravati jesu li sustavi kontrole na nacionalnoj razini djelotvorni te održavati internetski sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (iRASFF), u okviru kojeg su države članice dužne prijavljivati rizike povezane s hranom.
- Europska agencija za sigurnost hrane Komisiji pruža neovisne znanstvene i tehničke savjete u područjima koja mogu izravno ili neizravno utjecati na označivanje hrane.

⁶ Uredba (EU) 2017/625 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama.

Opseg revizije i revizijski pristup

10. U ovom se izvješću ispituje pomaže li označivanje hrane u EU-u potrošačima da donose utemeljene odluke pri kupnji hrane. Sud je provjerio pravni okvir EU-a i način na koji se prati koliko potrošači razumiju etikete. Sud je ispitao i kontrolne sustave država članica, način na koji se njima provjerava usklađenost prehrambenih poduzeća s pravilima označivanja te način na koji Komisija i države članice izvješćuju o tim provjerama. Revizija je bila posebno usmjerena na označivanje pretpakirane hrane.

11. Sud je reviziju proveo zbog sve većeg interesa potrošača, institucija EU-a i drugih dionika za informiranje o hrani. Osim toga, odluke potrošača donesene na temelju etiketa mogu utjecati na njihovo zdravlje i dobrobit. Komisija je najavila izmjenu Uredbe o informiranju potrošača o hrani u strategiji „od polja do stola”. Sud očekuje da će njegovi nalazi i preporuke doprinijeti raspravi o toj izmjeni.

12. Označivanje hrane nije bilo posebno obuhvaćeno prijašnjim aktivnostima Suda. Međutim, ovom revizijom dopunjuju se neka prethodna izvješća. Sud je 2019. ispitao način na koji se politikom sigurnosti hrane štiti građane od kemijskih opasnosti⁷ i sustav kontrole za ekološke proizvode⁸. Osim toga, u tematskom izvješću o nepotrebnom bacanju hrane⁹ uzeo je u obzir oznake roka valjanosti, a u nedavnom pregledu o prijevozu živih životinja¹⁰ označivanje mesa (vidjeti [sliku 4.](#)).

⁷ Tematsko izvješće 02/2019, odlomci 46. – 69.

⁸ Tematsko izvješće 04/2019, odlomak 89.

⁹ Tematsko izvješće 34/2016, odlomci 67. – 69.

¹⁰ Pregled 03/2023, odlomci 29. – 36.

Slika 4. – Revizijske aktivnosti Suda od 2016. povezane s označivanjem hrane i pitanja istaknuta u okviru njih

Dvosmislene i zbunjujuće prakse označivanja roka valjanosti	Tematsko izvješće 34/2016: „Borba protiv nepotrebno bacanja hrane: prilika za EU da poboljša učinkovitost resursa u lancu opskrbe hranom“
Ograničenja sustava EU-a za kontrolu sigurnosti hrane	Tematsko izvješće 02/2019: „Kemijske opasnosti u našoj hrani: politika EU-a o sigurnosti hrane štiti nas, no pred njome su izazovi“
Pogrešno označivanje podrijetla ekoloških proizvoda	Tematsko izvješće 04/2019: „Ostvareno je poboljšanje sustava kontrole za ekološke proizvode, ali i dalje postoje određeni izazovi“
Nepostojanje zajedničkog standarda za označivanje mesa	Pregled 03/2023: „Prijevoz živih životinja u EU-u: izazovi i prilike“

Izvor: Sud.

13. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2011. do 2023. Sud se sastao s Komisijom (Glavnom upravom za zdravlje i sigurnost hrane te Glavnom upravom za poljoprivredu i ruralni razvoj) i obavio razgovore s relevantnim tijelima u Belgiji, Italiji i Litvi. Te države članice odabrao je na temelju geografske ravnoteže, složenosti sustava označivanja hrane i obuhvaćanja nekih od ključnih tema u vezi s označivanjem (npr. označivanje podrijetla i označivanje hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže).

14. Sud je dokaze prikupio iz niza izvora, kako je prikazano na [slici 5](#).

Slika 5. – Aktivnosti koje je Sud obavio



Pregled uredbi EU-a, Komisijinih smjernica, aktivnosti izvješćivanja i evaluacija



Pregled nacionalnih pravila, planova kontrola i aktivnosti izvješćivanja (među ostalim u sustavu iRASFF) posjećenih država članica, kao i promatranje provjera usklađenosti s pravilima označivanja na terenu u tim zemljama



Razgovori s predstavnicima Komisije i tijelima država članica



Pregled raznih studija o označivanju hrane i rasprave s dionicima u prehrambenom sektoru, kao što su europske i nacionalne udruge potrošača i organizacije proizvođača, Europska agencija za sigurnost hrane i Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu

Izvor: Sud.

Opažanja

Pravnim okvirom EU-a predviđaju se ključne informacije na etiketama hrane, ali postoje znatni nedostaci

15. Sud je ispitaio postojeći pravni okvir EU-a za označivanje hrane i razmotrio što je Komisija poduzela kako bi preispitala taj okvir i predložila njegovo ažuriranje. Sud je očekivao sljedeće:

- da su pravnim okvirom EU-a utvrđene osnovne informacije o označivanju hrane;
- da je Komisija predložila pravovremena i odgovarajuća ažuriranja tog okvira kako je predviđeno Uredbom o informiranju potrošača o hrani i Uredbom o tvrdnjama.

Pravnim okvirom EU-a predviđaju se ključne informacije na etiketama hrane

16. Sud je pregledom dokumentacije utvrdio da se ključne informacije o etiketama hrane unutar pravnog okvira EU-a navode u Uredbi o informiranju potrošača o hrani te da su dopunjene Uredbom o tvrdnjama te vertikalnim pravilima EU-a. Uredba o informiranju potrošača o hrani stupila je na snagu krajem 2014. Njome su različiti zakonodavni akti integrirani u jedan usklađeni skup pravila te su ojačani zahtjevi u pogledu označivanja hrane kako bi se potrošačima pomoglo u donošenju utemeljenih odluka. Sadržavala je i definicije nekih ključnih koncepata (npr. čitljivosti, datuma minimalne trajnosti) te su njome određene informacije postale obvezne. Primjerice, postalo je obvezno uključiti informacije o alergenima, hranjivim svojstvima (uz navođenje energetske vrijednosti i količina masti, zasićenih masti, ugljikohidrata, šećera, bjelančevina i soli na 100 g ili na 100 ml) i čuvanju predmetnih proizvoda.

17. Uredba o tvrdnjama primjenjuje se od srpnja 2007. i bila je važan korak u reguliranju prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji u komercijalnoj komunikaciji o hrani. Sud je utvrdio da pomaže u zaštiti potrošača od zavaravajućih i nepotkrijepljenih tvrdnji. Primjerice, u njoj se navodi popis dopuštenih tvrdnji koje prehrambena poduzeća mogu upotrebljavati na proizvodima koji ispunjavaju relevantne uvjete.




18. U skup vertikalnih pravila ubrajaju se zahtjevi u pogledu označivanja za posebne kategorije hrane. Njima se, primjerice, definira da je obvezno navesti metodu proizvodnje ili uzgoja, podrijetlo, sortu ili način na koji se određeni proizvod može imenovati.

19. Stoga je, općenito gledajući, pravni okvir EU-a temelj za pružanje ključnih informacija potrošačima na etiketama i može im pomoći u donošenju utemeljenih odluka. To je potvrđeno u raspravama između Suda te dionika i tijela država članica.

Zbog odgođenog ažuriranja pravnog okvira ograničava se sposobnost potrošača da donose utemeljene odluke

20. U skladu s Uredbom o informiranju potrošača o hrani i Uredbom o tvrdnjama od Komisije se zahtijevalo da poduzme mjere (u obliku izvješća, pravnih akata i zakonodavnih prijedloga) u pogledu 11 tema. Do rujna 2024. Komisija je zaključila svoje aktivnosti za samo četiri od tih 11 tema (vidjeti [sliku 6.](#) i [Prilog I.](#)).

Slika 6. – Mjere koje je Komisija trebala poduzeti u skladu s Uredbom o informiranju potrošača o hrani i Uredbom o tvrdnjama

Tema	Očekivani rezultat	Rok	
Transmasne kiseline	Izvješće / zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	2014.	 Dovršeno
Prisutnost glutena	Pravni akt	–	
Zemlja podrijetla	Pravni akt Izvješće / zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	2013. 2014.	
Alkoholna pića	Izvješće / zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	2014.	
Zdravstvene tvrdnje	Pravni akt	2010.	 U tijeku
Prehrambeni profili	Pravni akt	2009.	
Oznake o hranjivoj vrijednosti na prednjoj strani ambalaže	Izvješće / zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	2017.	
Preventivno označivanje alergena	Pravni akt	–	
Čitljivost	Pravni akt	–	 Dosad nisu poduzete mjere
Hrana za vegetarijance ili vegane	Pravni akt	–	
Preporučeni unosi za posebne skupine stanovništva	Pravni akt	–	

Izvor: Sud.

- 21.** Komisija je u prosincu 2015. objavila izvješće o transmasnim kiselinama te je 2019. donesena [uredba](#) kojom se utvrđuje najveća dopuštena količina transmasnih kiselina u hrani. Transmasne kiseline nezasićene su masne kiseline čija visoka konzumacija povećava rizik od [srčanih bolesti](#).
- 22.** Komisija je donijela i provedbeni akt o navodima koji se mogu upotrebljavati za hranu koja je prikladna za osobe intolerantne na gluten, kao što su „bez glutena” ili „vrlo mali sadržaj glutena”¹¹.
- 23.** Kad je riječ o zemlji podrijetla, kako je predviđeno Uredbom o informiranju potrošača o hrani, Komisija je 2013. i 2018. donijela pravila za obvezno navođenje podrijetla za određene prehrambene proizvode. U sklopu strategije „od polja do stola” iz 2020. Komisija je objavila da će razmotriti prijedlog prema kojem bi se obvezno navođenje zemlje ili mjesta podrijetla proširilo na određene proizvode. Komisija do rujna 2024. još nije objavila takav prijedlog. Sedam država članica EU-a (Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Portugal i Finska) uspostavilo je nacionalne sustave obveznog označivanja za [određene prehrambene proizvode](#). Time se uzrokuje nejednakost u pogledu pristupa potrošača određenim informacijama povezanim s hranom na razini EU-a.
- 24.** Za alkoholna pića uvedeno je izuzeće od obveze uključivanja popisa sastojaka ili nutritivne deklaracije. Komisija je 2017., u skladu s Uredbom o informiranju potrošača o hrani, objavila izvješće o [označivanju alkoholnih pića](#) te je 2019. potpisala dva memoranduma o razumijevanju sa sektorima piva i žestokih alkoholnih pića. Osim toga, suzakonodavci su 2021. donijeli uredbu¹² prema kojoj se zahtijevalo da se na etikete vina i aromatiziranih vinskih proizvoda uključe popis sastojaka i nutritivna deklaracija. U okviru europskog plana za borbu protiv raka, koji je donesen u veljači 2021., Komisija je najavila prijedlog o obveznom označivanju alkoholnih pića u svrhu doprinosa prevenciji raka. Budući da na razini EU-a ne postoje usklađena pravila, neke države članice počele su provoditi vlastite inicijative za označivanje alkoholnih proizvoda (kao što su [obvezna zdravstvena upozorenja](#) na ambalaži alkohola u Irskoj ili [upozorenja povezana s trudnoćom](#) na ambalaži u Litvi), čime se potrošačima otežava jednak pristup određenim informacijama povezanim s hranom na razini EU-a.

¹¹ [Provedbena uredba Komisije \(EU\) br. 828/2014 od 30. srpnja 2014.](#) o zahtjevima u pogledu informiranja potrošača o odsutnosti ili smanjenoj prisutnosti glutena u hrani.

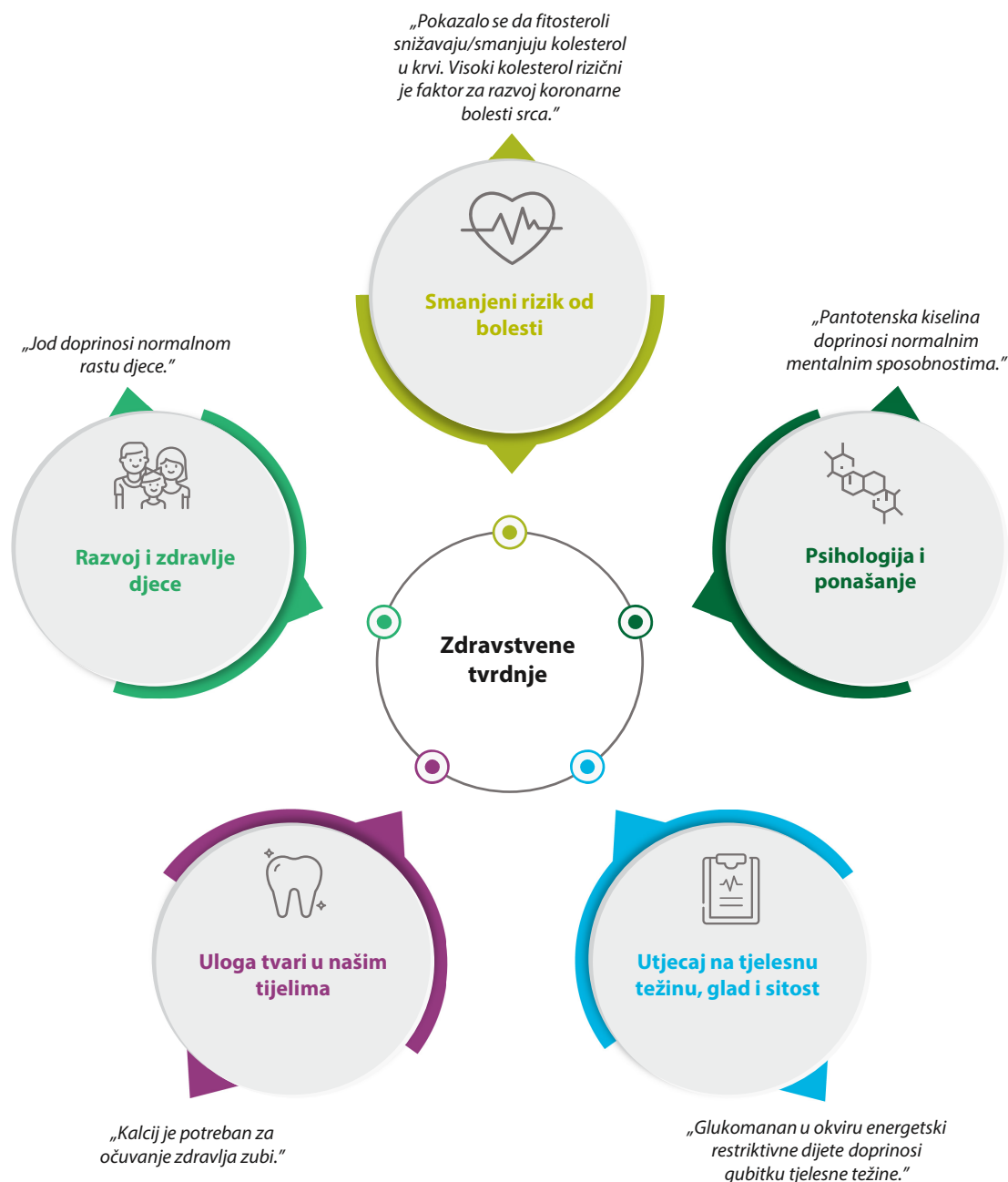
¹² [Uredba \(EU\) 2021/2117](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021.

25. Komisijine aktivnosti u vezi s drugim temama u tijeku su ili još nisu započele, što je slučaj za čitljivost, hranu za vegetarijance ili vegane i preporučene unose za posebne skupine stanovništva. Time se ograničava sposobnost potrošača da donose utemeljene odluke i uzrokuje nejednakost u pogledu njihova pristupa određenim informacijama povezanim s hranom na razini EU-a, kako je objašnjeno u sljedećim pododjeljcima.

Nepostojanje popisa zdravstvenih tvrdnji na biljnim proizvodima čiju je upotrebu EU odobrio

26. Za mnoge prehrambene proizvode tvrdi se da imaju pozitivne učinke na naše zdravlje – te su vrste tvrdnji poznate kao „zdravstvene tvrdnje”. Nakon znanstvene procjene 4637 tvrdnji koje su se upotrebljavale u EU-u Komisija je u svibnju 2012. objavila [uredbu](#) kojom se utvrdio popis 222 dopuštene zdravstvene tvrdnje u vezi s vitaminima, mineralima ili drugim nebiljnim tvarima (vidjeti [sliku 7.](#) za vrste odobrenih zdravstvenih tvrdnji).

Slika 7. – Pet vrsta zdravstvenih tvrdnji koje je Komisija odobrila

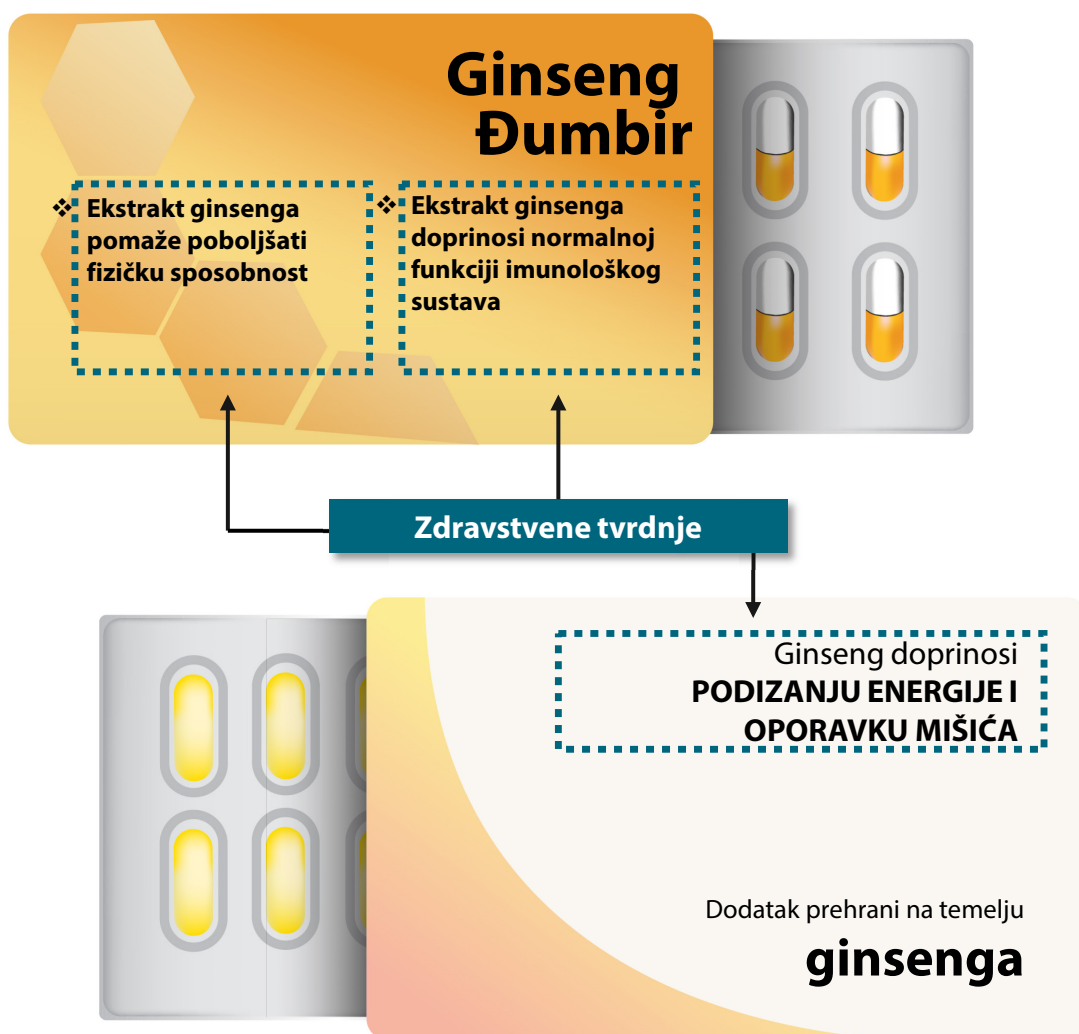


Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 432/2012 i registra zdravstvenih tvrdnji EU-a.

27. Komisija je zaustavila znanstvenu procjenu jedne potkategorije zdravstvenih tvrdnji koje se odnose na biljne tvari ili „botaničke sastojke” jer studije kojima se dokazuje utjecaj tih tvari na ljude koje su bile potrebne za procjenu njihove djelotvornosti nisu bile dostupne. Europski parlament inzistirao je 2023. da se hitno procijene tvrdnje koje su „na čekanju” od 2010. Unatoč tomu 2078 tvrdnji koje se odnose na biljne tvari i dalje je „na čekanju”.

28. U nedostatku popisa tvrdnji o biljnim tvarima čiju je upotrebu EU odobrio potrošači su izloženi tvrdnjama koje nisu potkrijepljene znanstvenom procjenom ili koje su potencijalno zavaravajuće (vidjeti primjere na [slici 8.](#)). Države članice primjenjuju vlastite pristupe tim tvrdnjama (vidjeti [sliku 9.](#)), što može dodatno zbuniti potrošače.

Slika 8. – Primjeri tvrdnji o biljnim tvarima koje nisu potkrijepljene znanstvenom procjenom EU-a



Izvor: Sud.

Slika 9. – Različiti pristupi tvrdnjama o biljnim tvarima u državama članicama koje je Sud obuhvatio revizijom

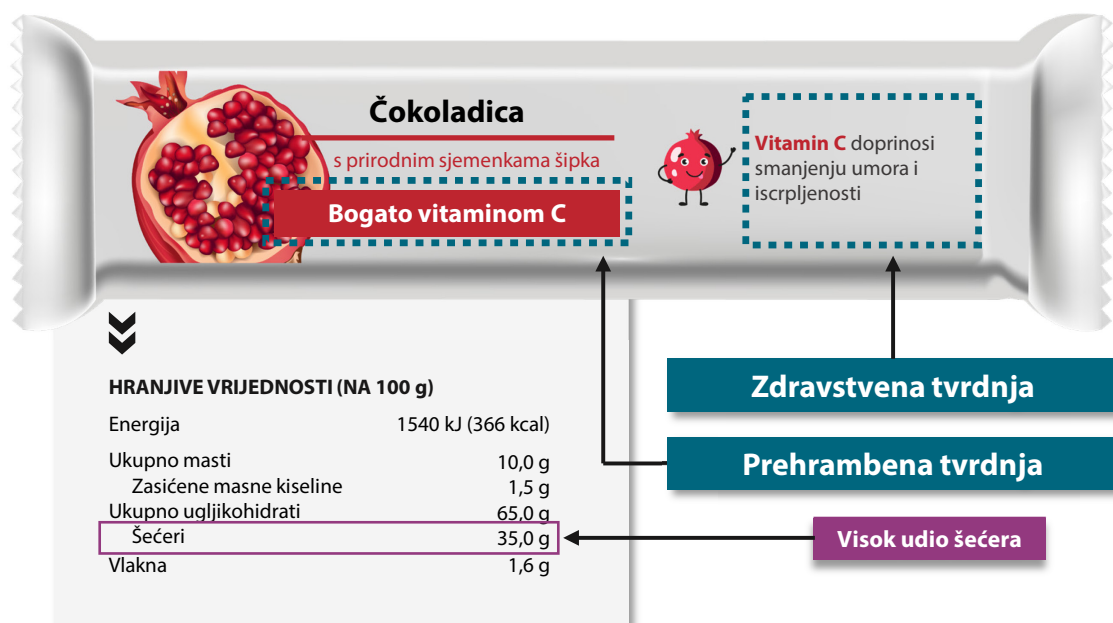
<p>BELGIJA</p> <p>Prehrambena poduzeća moraju obavijestiti Ministarstvo zdravstva pri pokretanju proizvodnje određenog biljnog proizvoda. Nadležna tijela provjeravaju sve zahtjeve usporedbom s indikativnim popisom dopuštenih tvrdnji.</p>	<p>ITALIJA</p> <p>Prehrambena poduzeća moraju obavijestiti Ministarstvo zdravstva pri pokretanju proizvodnje određenog biljnog proizvoda. Nadležna tijela provjeravaju sastav i obvezno/dobrovoljno označivanje za neke od tih proizvoda. Ne postoji popis dopuštenih tvrdnji.</p>	<p>LITVA</p> <p>Prehrambena poduzeća ne moraju obavijestiti nadležna tijela. Nadležna tijela tijekom službenih kontrola procjenjuju jesu li zdravstvene tvrdnje u skladu s Uredbom o tvrdnjama. Ne postoji popis dopuštenih tvrdnji.</p>
--	---	---

Izvor: Sud.

Nepostojanje pravila EU-a o prehranbenim profilima

29. Pravilima EU-a o označivanju hrane trenutačno je dopuštena upotreba prehranbenih i zdravstvenih tvrdnji čak i za proizvode s visokim udjelom masti, šećera i/ili soli (npr. „proizvod bogat vitaminom C” na proizvodu s visokim udjelom šećera). Potrošači koji pokušavaju donijeti zdravije odluke stoga mogu nenamjerno konzumirati proizvode s velikim količinama nezdravih hranjivih tvari (vidjeti [sliku 10.](#)).

Slika 10. – Primjeri proizvoda s odobrenim tvrdnjama koji ujedno imaju visok udio masti i šećera



Izvor: Sud.

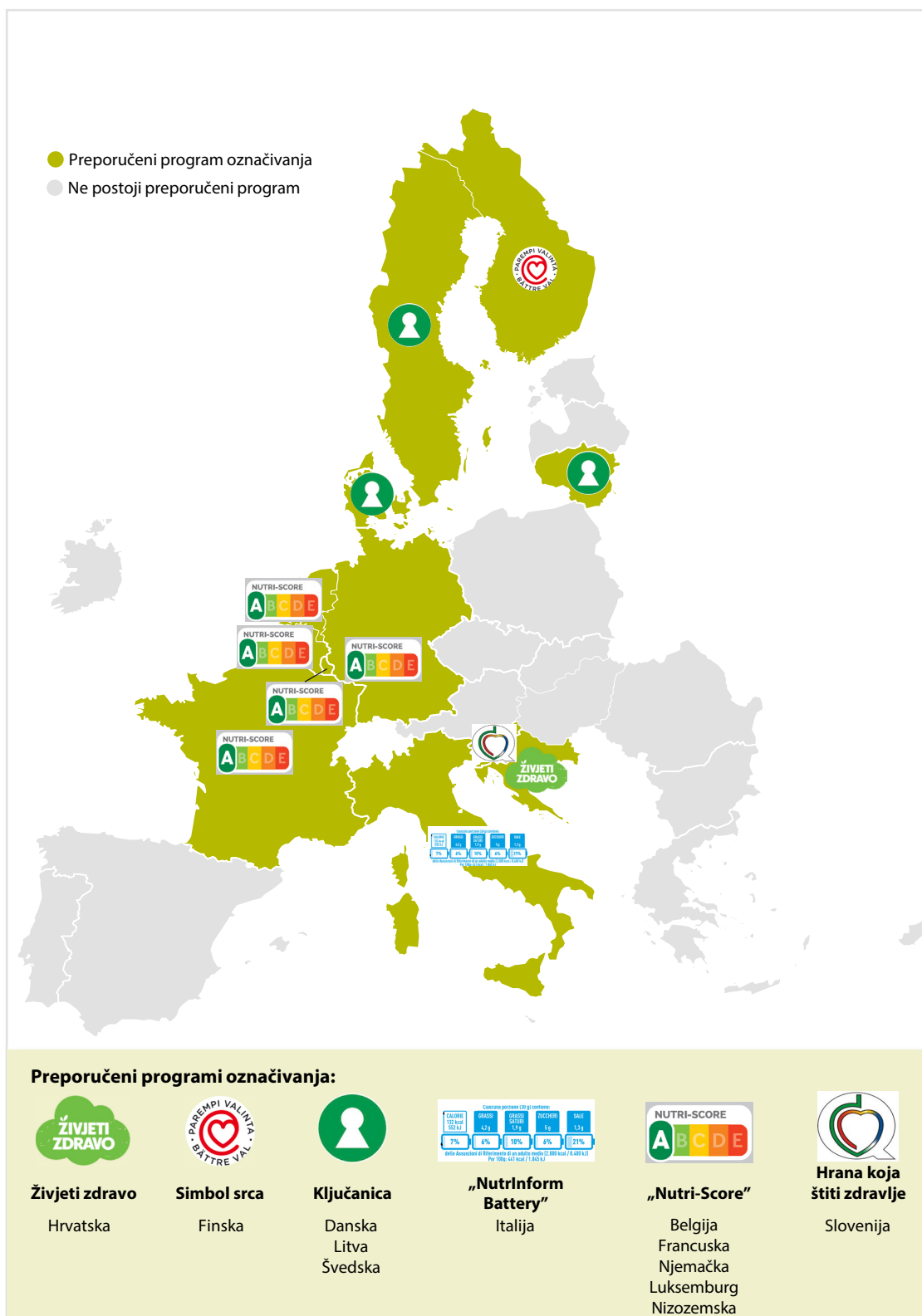
30. Očekuje se da kao pomoć u izbjegavanju takvih situacija mogu poslužiti prehrambeni profili. Njima se utvrđuje ograničenje za takve hranjive tvari iznad kojeg bi upotreba prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji bila ograničena ili zabranjena. U skladu s Uredbom o tvrdnjama prehrambeni profili trebali su biti uvedeni do 2009. SZO je 2015. objavio početni model prehrambenih profila (koji je ažuriran u ožujku 2023.) i istaknuo da je prehrambeno profiliranje posebno korisno za hranu koja se nudi djeci. Dionici kao što su [Europski parlament](#) i [organizacije za zaštitu potrošača](#) podržali su tu mjeru.

31. Komisija je u tom pogledu do 2020. ostvarila [neznatan napredak](#), pozivajući se na poteškoće u dobivanju potrebne potpore država članica. U strategiji „od polja do stola” iz 2020. prehrambeni profili ponovno su uvršteni na dnevni red i njihovo uvođenje predviđalo se do kraja 2022. Međutim, Komisija ih do rujna 2024. još nije uvela. Komisija navodi da se zbog prirode te teme može očekivati da će u doglednoj budućnosti zakonodavni prijedlog biti teško postići.

Nepostojanje usklađenih oznaka o hranjivoj vrijednosti na prednjoj strani ambalaže

32. Uz obvezne nutritivne deklaracije (vidjeti odlomak [16.](#)) informacije o hranjivim vrijednostima mogu se na dobrovoljnoj osnovi navoditi na prednjoj strani ambalaže. U jednom Komisijinu [izvješću](#) iz 2020. prikazuje se da se označivanjem hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže potrošačima može pomoći u utvrđivanju zdravijih prehrambenih opcija, što bi moglo pomoći u sprečavanju bolesti povezanih s prehranom. Na [slici 11.](#) prikazani su primjeri različitih programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže koje su preporučila nacionalna tijela.

Slika 11. – Primjeri programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže koje su preporučile države članice



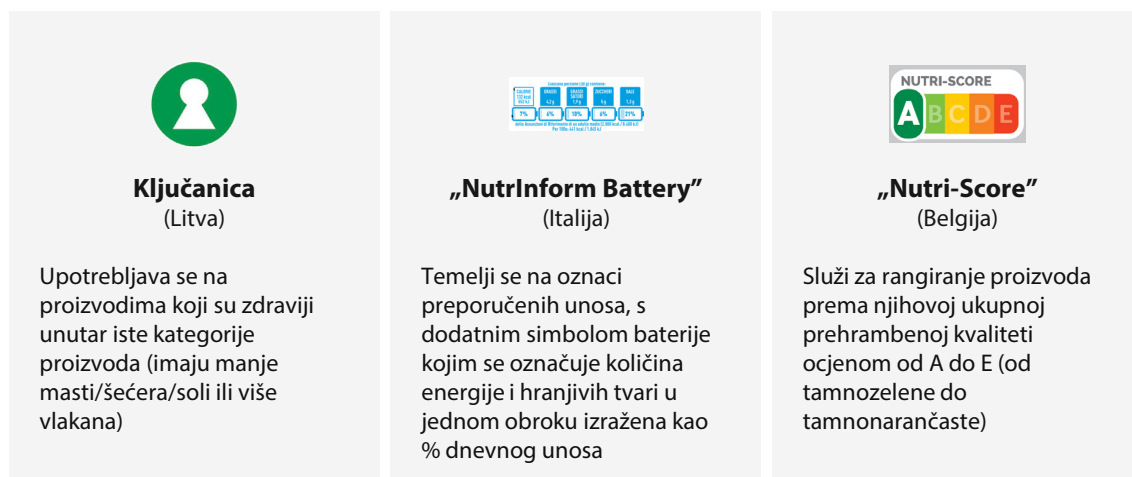
Izvor: Sud.

33. Takvim programima koje preporučuju javna tijela potrošače se pružanjem ilustracija ili informacija o nutritivnoj kvaliteti određenog prehrambenog proizvoda podupire u donošenju utemeljenih odluka. Trenutačno nema etiketa koje bi upućivale na razinu prerade hrane, iako znanstveni dokazi upućuju na to da konzumacija velikih količina ultraprerađene hrane povećava rizik od razvoja bolesti povezanih s prehranom.

34. Od Komisije se očekivalo da do 2017. izvijesti o upotrebi dodatnih oblika izražavanja i prikazivanja informacija o hranjivim vrijednostima te da prema potrebi iznese prijedloge za izmjenu pravila EU-a. U jednom [izvješću](#) objavljenom 2020. Komisija je zaključila sljedeće: „čini se primjerenim uvesti usklađeno obvezno označivanje hranjivih vrijednosti na prednjoj strani pakiranja na razini EU-a”. U strategiji „od polja do stola” iz 2020. Komisija je najavila da će o tome predstaviti zakonodavni prijedlog do kraja 2022., ali nije iznesen nijedan prijedlog.

35. Iako mnoge organizacije za zaštitu potrošača i organizacije proizvođača podržavaju usklađivanje, među dionicima ne postoji konsenzus o tome koji bi postojeći program označivanja trebalo odabrati i bi li taj program trebao biti obvezan. Pojavio se niz programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže ([Prilog III.](#)) čiju provedbu podupire nekoliko država članica. Na [slici 12.](#) prikazani su preporučeni programi u trima zemljama koje je Sud posjetio te njihove glavne značajke. [Komisija](#) je u nedavnim [izvješćima](#) utvrdila da sva tri programa imaju prednosti, no i da mogu sadržavati nedostatke (npr. potrošači ih ne mogu lako razumjeti ili se njima ne prikazuju informacije o hranjivim vrijednostima).

Slika 12. – Primjeri pojedinih programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže i njihovih značajki



Izvor: Sud, na temelju izvješća JRC-a „[Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence](#)”, 2022.

36. Rasprava o označivanju hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže postala je polarizirana. Primjerice, neke države članice sada odvrćaju prehrambena poduzeća od upotrebe programa „Nutri-Score” iako se on preporučuje u drugim državama članicama (vidjeti primjer u [okviru 1.](#)). Supostojanje višestrukih programa u EU-u **može uzrokovati fragmentaciju tržišta i zbuniti potrošače.**

Okvir 1.

Prijepor oko označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže u Italiji

Jedini je program označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže koji preporučuju talijanska nadležna tijela „NutriInform Battery”. Talijansko tijelo za tržišno natjecanje donijelo je 2022. [upravne odluke](#) (uključujući novčane kazne) protiv prehrambenih poduzeća koja upotrebljavaju program „Nutri-Score”. Tvrdilo je da je prehrambena poduzeća koja upotrebljavaju oznaku „Nutri-Score” bez dodatnog objašnjenja ocjene na ambalaži mogu potrošače dovesti u zabludu. Nakon donošenja tih odluka nekoliko poduzeća pristalo je ili ukloniti oznaku „Nutri-Score” ili dodati još informacija.

Nepostojanje usklađenih pravila o preventivnom označivanju alergena

37. Uredbom o informiranju potrošača o hrani zahtijeva se isticanje alergena u hrani na popisu sastojaka kako bi se zajamčilo da su potrošači svjesni mogućih rizika. Međutim, ponekad je nenamjerna prisutnost malih količina (ili tragova) alergena, koja svejedno može utjecati na neke osobe s alergijama, neizbježna.

38. Stoga mnoga prehrambena poduzeća upotrebljavaju izjave za preventivno označivanje alergena, kao što je „može sadržavati [alergen]” ili „proizvedeno u tvornici u kojoj se rukuje [alergenom]”, ali o tome ne postoje usklađena pravila na razini EU-a. To može biti zbunjujuće za potrošače koji se moraju snalaziti među brojnim oblicima označivanja. Nadalje, prehrambena poduzeća preslobodno primjenjuju navod „može sadržavati”, i to kako bi igrali na sigurno, te se upotreba tog navoda ponekad ne temelji na procjenama rizika kojima bi se kvantificirala prisutnost alergena. Zbog toga što prehrambena poduzeća zloupotrebljavaju navod „može sadržavati”, ograničava se izbor potrošača osjetljivih na alergene.

39. Uredbom o informiranju potrošača o hrani od Komisije se zahtijeva donošenje provedbenih akata o preventivnom označivanju alergena. Komisija se tom temom počela baviti u okviru [izmjene svoje Obavijesti o dobroj higijenskoj praksi u sustavima upravljanja sigurnošću hrane iz 2022.](#), kao i svojeg doprinosa „Codexu Alimentariusu” SZO-a na tu temu. Međutim, do rujna 2024. provedbeni akti još nisu doneseni.

Nedostatna pravila EU-a o čitljivosti

40. Uredbom o informiranju potrošača o hrani od prehrambenih poduzeća zahtijeva se jamčenje čitljivosti obveznih informacija, primjerice upotrebom određenih veličina slova. Prehrambena poduzeća suočavaju se sa situacijom u kojoj potrošači i nadležna tijela traže više informacija o prehrambenim proizvodima (npr. o podrijetlu ili održivosti). Istodobno se veličina ambalaže proizvoda sve više smanjuje, djelomično iz ekoloških razloga. To može negativno utjecati na čitljivost informacija.

41. Uredbom o informiranju potrošača o hrani od Komisije se zahtijevalo da s pomoću delegiranih akata utvrdi pravila o čitljivosti. Iako je Komisija u svojoj [obavijesti o pitanjima i odgovorima o primjeni Uredbe o informiranju potrošača o hrani](#) dala određena pojašnjenja u vezi s čitljivošću, nije donijela delegirane akte. Organizacija FoodDrinkEurope, koja zastupa sektor hrane i pića u EU-u, objavila je 2022. vlastite [smjernice](#) kako bi pomogla prehrambenim poduzećima da zajamče čitljivost informacija.

Nepostojanje pravila EU-a za vegetarijanske i veganske oznake

42. Trenutačno se u pravilima EU-a ne definiraju [pojmovi](#) „vegan” ili „vegetarijanac” ili kriteriji prema kojima bi proizvod bio prikladan za vegetarijance ili vegane (kao što su pragovi za tragove proizvoda životinjskog podrijetla). Prehrambena poduzeća koja proizvode takvu hranu mogu dobrovoljno primjenjivati [normu ISO 23662:2021](#) na sastojke hrane prikladne za vegetarijance ili vegane, a postoji i niz dobrovoljnih privatnih programa ovjeravanja.

43. Na temelju Uredbe o informiranju potrošača o hrani Komisija bi trebala donijeti provedbene akte o informacijama o hrani u pogledu prikladnosti određene hrane za vegetarijance ili vegane, ali to nije učinila. U nedostatku pravila EU-a za takve prehrambene proizvode potrošači se za donošenje odluka mogu osloniti isključivo na različite privatne etikete i nazive proizvoda.

Nepostojanje preporučenih unosa za posebne skupine stanovništva na razini EU-a

44. Pravilima EU-a definiran je preporučeni unos energije i hranjivih tvari za prosječnu odraslu osobu. Takvi preporučeni unosi trenutačno ne postoje za druge skupine stanovništva, osim kad je riječ o unosu vitamina i minerala za dojenčad i malu djecu. To znači da ako proizvođači hrane na proizvodima žele upotrijebiti preporučene unose, moraju to činiti koristeći se vrijednostima za odrasle (npr. navesti preporučene unose za odrasle na žitnim pahuljicama za doručak koje su namijenjene djeci).

45. Komisija nije donijela provedbene akte o preporučenim unosima za posebne skupine stanovništva iako se to zahtijeva Uredbom o informiranju potrošača o hrani. Dok se ne donesu pravila EU-a, države članice slobodne su usvojiti nacionalne mjere. To nije bio slučaj u državama članicama koje je Sud posjetio.

Informacije na etiketama mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće, a način na koji potrošači razumiju etikete ne prati se sustavno

46. Pravilima EU-a o označivanju hrane zahtijeva se da prehrambena poduzeća potrošačima pruže točne, jasne i lako razumljive informacije. Te informacije ne smiju biti zbunjujuće ili zavaravajuće. Sud je očekivao da Komisija:

- razumije način na koji prakse označivanja koje se stalno mijenjaju utječu na potrošače i poduzima mjere za sprečavanje iznošenja zbunjujućih ili zavaravajućih informacija na etiketama;
- sustavno prati potrebe potrošača i njihovo razumijevanje etiketa;
- u suradnji s državama članicama poduzima odgovarajuće mjere u slučajevima u kojima potrošači ne razumiju etikete u dovoljnoj mjeri.

Zbog praksi označivanja koje se stalno mijenjaju povećava se složenost te se potrošači mogu zbuniti ili dovesti u zabludu

47. Prehrambena poduzeća uvijek traže nove načine privlačenja potrošača. Tijela triju država članica koje je Sud posjetio istaknula su niz slučajeva u kojima su prakse prehrambenih poduzeća mogle biti zbunjujuće ili zavaravajuće. To uključuje oznake o čistoći (povezane s odsustvom određenih elemenata, npr. „bez antibiotika”), neovjerene značajke (npr. „svjež”, „prirodno”), zavaravajuće nazive proizvoda (npr. upotreba riječi „mesnato” za opisivanje mesnih proizvoda) ili izostavljanje informacija (npr. izostavljanje riječi „odmrznuto”). **Prilog II.** sadržava primjere takvih praksi kojima se potrošače može potaknuti da kupe proizvode koji se reklamiraju kao zdraviji ili kvalitetniji nego što je to zapravo slučaj.

48. Pravilima i **smjernicama** EU-a iz prethodnog odjeljka ovog izvješća ne pruža se dovoljno jasna osnova za sprečavanje takvih praksi označivanja. Štoviše, **organizacije za zaštitu potrošača** pozivaju na jasnija pravila kako bi se „izbjeglo zavaravanje potrošača u pogledu stvarne prirode hrane i pića koje kupuju”. U **okviru 2.** prikazan je primjer proizvoda s potencijalno zavaravajućim informacijama na etiketi.

Okvir 2.

Primjer fiktivnog proizvoda s potencijalno zavaravajućim informacijama na etiketi



» SASTOJCI

Jogurt (obrano MLIJEKO u prahu – KREMA – MLIJEČNI fermenti) – 8,9 % šećera – prirodni okusi – vitamin D

Na ambalaži ovog proizvoda prikazane su banane, ali na popisu sastojaka nema stvarnih banana, nego samo aroma.

Izvor: Sud.

49. Budući da znaju da su potrošači svjesniji načina na koji bi njihove kupovne navike mogle utjecati na okoliš, poduzeća su na svojim proizvodima počela upotrebljavati i mnoštvo tvrdnji o njihovoj prihvatljivosti za okoliš. U jednoj Komisijinoj studiji zaključeno je da su u 80 % odabranih slučajeva stranice internetskih trgovina ili oglasi za prehrambene proizvode sadržavali takve **tvrdnje** i da potrošači mogu biti podvrgnuti manipulativnom zelenom marketingu (praksi reklamiranja proizvoda kao ekološki prihvatljivog bez dokaza za te tvrdnje).

50. U svrhu rješavanja tog pitanja 2024. je donesena nova **direktiva o osnaživanju potrošača za zelenu tranziciju** kako bi ih se bolje informiralo i zaštitilo od nepoštenih praksi označivanja. Osim toga, Komisija je 22. ožujka 2023. objavila **prijedlog** Direktive o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš. Tim dvama pravnim aktima definirat će se uvjeti za upotrebu oznaka održivosti i uspostaviti pravila za njihovo ovjeravanje. Od prehrambenih poduzeća zahtijevat će se da potkrijepe tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš koje upotrebljavaju na svojim proizvodima. Učinak tih akata postat će jasan tek u budućnosti.

51. Potrošači su ujedno izloženi sve većem broju oznaka, logotipova i programa koje Komisija ne prati sustavno. U okviru jedne **studije** iz 2013. Komisija je utvrdila 901 dobrovoljni program označivanja hrane u vezi s europskim poljoprivrednim prehrambenim proizvodima, ali ta brojka nije ažurirana. Trećina potrošača ispitanih u sklopu te studije smatrala je da su etikete zbunjujuće, a trećina da su zavaravajuće. U okviru jednog **izvješća** Komisije iz 2024. o oznakama održivosti utvrđeno je da u prehrambenom sektoru EU-a postoji više od 200 takvih oznaka. Također je navedeno da se oznake o održivosti povezanoj s hranom upotrebljavaju u 12 % predstavljanja novih proizvoda. Osim toga, države članice koje je Sud obuhvatio revizijom nemaju pregled svih različitih oznaka koje se upotrebljavaju na prehrambenim proizvodima.

Ne postoji sustavno praćenje potreba potrošača ili njihova razumijevanja etiketa

52. Osim određenih izvješća iz razdoblja 2020. – 2023. usmjerenih na posebne aspekte kao što su oznake hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže, označivanje podrijetla, digitalne etikete, označivanje roka valjanosti i neka *ad hoc* savjetovanja s potrošačima (npr. istraživanja Eurobarometra o oznakama roka valjanosti), Komisija nije sustavno pratila način na koji potrošači razumiju etikete niti ispunjavaju li pravila o označivanju hrane njihove potrebe.

53. Komisija redovito raspravlja o označivanju hrane s državama članicama u okviru različitih odbora i sastanaka stručnih skupina, kao i s dionicima (npr. istraživačkim institutima, organizacijama za zaštitu potrošača, dionicima iz sektora) u kontekstu savjetodavnih skupina. Međutim, analiza dokumenata s tih sastanaka koju je Sud proveo pokazuje da, iako se raspravljalo o određenim aspektima označivanja hrane, potrebe potrošača i njihovo razumijevanje etiketa nisu se redovito pratili.

54. U trima državama članicama koje je Sud obuhvatio revizijom nadležna tijela nisu sustavno pratila potrebe potrošača ni njihovo razumijevanje etiketa (vidjeti [sliku 13.](#)). Stoga nije moguće utvrditi jesu li potrošači primjereno informirani te ispunjavaju li se njihova očekivanja.

Slika 13. – Praćenje potreba potrošača i njihova razumijevanje etiketa u državama članicama koje je Sud obuhvatio revizijom



Izvor: Sud.

Potrošači ne razumiju uvijek etikete te kampanje za podizanje svijesti nisu prioritet

55. Razina znanja o označivanju hrane razlikuje se od osobe do osobe te informacije koje mogu biti jasne upućenom potrošaču mogu biti nejasne slabije upućenom potrošaču. Iako ni Komisija ni države članice ne prate sustavno način na koji potrošači razumiju etikete (vidjeti odlomke [52.](#) – [54.](#)), postoje dokazi da potrošači ne razumiju uvijek etikete. Prema navodima [organizacija za zaštitu potrošača](#) s kojima je Sud razgovarao i nacionalnih tijela u trima državama članicama koje je Sud obuhvatio revizijom [potrošači](#) ponekad smatraju da je sustav EU-a za označivanje hrane složen. Označivanje roka valjanosti primjer je označivanja koje potrošači ne razumiju uvijek.

56. Uredbom o informiranju potrošača o hrani uvedene su dvije obvezne vrste označivanja roka valjanosti: „upotrijebiti do” (datum nakon kojeg proizvod više nije siguran za konzumaciju – upotrebljava se za lako pokvarljivu hranu) i „najbolje upotrijebiti do” (datum do kojeg hrana zadržava svoju optimalnu kvalitetu pri pravilnom čuvanju). U jednoj Komisijinoj [studiji o označivanju roka valjanosti](#) iz 2018. utvrđeni su sljedeći problemi:

- slaba čitljivost;
- nejasnoće u pogledu načina na koji prehrambena poduzeća određuju datume;
- slabo razumijevanje oznaka roka valjanosti kod potrošača (npr. manje od polovice ispitanika razumjelo je značenje tih datuma).

57. Države članice koje je Sud posjetio potvrdile su da potrošači ne razumiju dobro postojeća pravila o označivanju roka valjanosti. Komisija je 2019. od Europske agencije za sigurnost hrane zatražila znanstveni doprinos. Na temelju tih podataka prehrambenim je poduzećima 2020. pružila smjernice o označivanju roka valjanosti. U strategiji „od polja do stola” Komisija je najavila izmjenu pravila EU-a o označivanju roka valjanosti do kraja 2022. Naknadna savjetovanja pokazala su da su države članice, iako su podržale usklađen pristup, uključujući kampanje za podizanje svijesti i obrazovne programe na razini EU-a, prednost dale tomu da izmjena označavanja roka valjanosti bude dio šire izmjene Uredbe o informiranju potrošača o hrani. Međutim, Komisija još nije objavila povezani zakonodavni prijedlog.

58. **Europski parlament** pozvao je EU i države članice da osnaže potrošače posvećivanjem veće pozornosti informativnim i obrazovnim kampanjama za potrošače „koje su usmjerene na prave poruke u pravim segmentima potrošača”. Obrazovanjem potrošača znatno bi se moglo povećati njihovo razumijevanje označivanja hrane. Međutim, važno je napomenuti da je EU u razdoblju 2021. – 2025. dodijelio samo oko 5,5 milijuna eura za kampanje za podizanje svijesti o označivanju hrane.

59. U trima državama članicama koje je Sud posjetio malo se pozornosti posvećuje informativnim kampanjama za potrošače. One su sporadične i usmjerene su samo na posebna područja interesa. Italija je 2022. financirala informativnu i komunikacijsku kampanju za podizanje svijesti o inicijativi „NutrInform Battery” i postizanje konsenzusa. Belgijska tijela provela su 2021. informativnu kampanju za javnost kako bi potrošači bolje razumjeli označivanje roka valjanosti. U Litvi Ministarstvo zdravstva provodi redovite informativne kampanje kako bi povećalo prepoznavanje simbola ključanice.

U sustavima kontrole, sankcijama i izvješćivanju postoje nedostaci

60. Pravilima EU-a od država članica zahtijeva se da uspostave sustave kontrole kojim se jamči da su informacije o označivanju hrane točne i provjerava primjenjuju li prehrambena poduzeća pravila o označivanju hrane na ispravan način. Njima se od država članica zahtijeva i da definiraju sankcije koje se primjenjuju na povrede pravila o označivanju hrane i da na različite načine izvješćuju Komisiju o problemima u označivanju hrane. Komisija te informacije upotrebljava za praćenje primjene pravila EU-a o označivanju hrane.

61. Sud je ispitao sustave kontrole i sankcije koje primjenjuju države članice, kao i izvješćivanje koje Komisija i države članice provode o tim provjerama. Sud je očekivao sljedeće:

- da su sustavi kontrole uspostavljeni i da se kontrole koordiniraju;
- da se pravila EU-a o označivanju djelotvorno provjeravaju;
- da države članice primjenjuju odvraćajuće, djelotvorne i razmjerne sankcije za povrede pravila o označivanju hrane;
- da se izvješćivanje o kontrolama provodi i da je korisno.

Uspostavljeni su sustavi kontrole, ali postoje nedostaci

62. Sud je utvrdio da je svih 27 država članica uspostavilo sustave kontrole i da provodi provjere pravila o označivanju hrane u skladu s godišnjim planovima kontrola i višegodišnjim nacionalnim planovima kontrole (od svake tri godine do svakih pet godina). Ti se planovi izrađuju na temelju analize rizika, pritužbi i *ad hoc* provjera nad prehrambenim poduzećima.

63. Iako i dalje provode godišnje kontrole, pet država članica (Belgija, Danska, Latvija, Malta i Slovenija) do obavljanja revizije nije ažuriralo svoje planove kontrole. Komisija je poduzela daljnje korake u vezi s tim s navedenim državama članicama, ali to pitanje i dalje nije riješeno.

64. Koordinacija različitih kontrola u državama članicama ključna je za djelotvorno i učinkovito funkcioniranje sustava. Stoga se [Uredbom o službenim kontrolama](#) od svake države članice zahtijeva da imenuje jedno tijelo zaduženo za koordinaciju izrade svojeg višegodišnjeg nacionalnog plana kontrole¹³. Sud je utvrdio da su kontrolni sustavi u državama članicama ponekad složeni i često uključuju više tijela, što u njima može dovesti do neučinkovitosti i nedostataka (vidjeti [okvir 3.](#)). Do rujna 2024. od 27 država članica njih šest (Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Malta i Slovenija) nije imenovalo jedno tijelo.

Okvir 3.

Primjeri složenosti sustava kontrole

Belgija ima dva nadležna tijela na saveznoj razini i tri na regionalnoj razini. U praksi jedno od njih ima koordinacijsku ulogu u izvješćivanju Komisije, ali nema ovlasti za provjeru dosljednosti ili potpunosti podataka. Komisija je 2021. zaključila da koordinacija između saveznih i regionalnih tijela nije primjerena i da se usklađenost s pravilima o označivanju podrijetla ne može provjeriti.

Talijanski sustav kontrole za provjeru usklađenosti s pravilima o označivanju hrane uključuje dva glavna nadležna tijela i četiri policijske službe. Svaka od njih ima vlastiti proces planiranja i provodi vlastitu analizu rizika. S obzirom na složenost sustava i broj uključenih tijela potrebno je više sporazuma o suradnji i koordinacijskih inicijativa. To dovodi do rizika od nedostataka u sustavu kontrole.

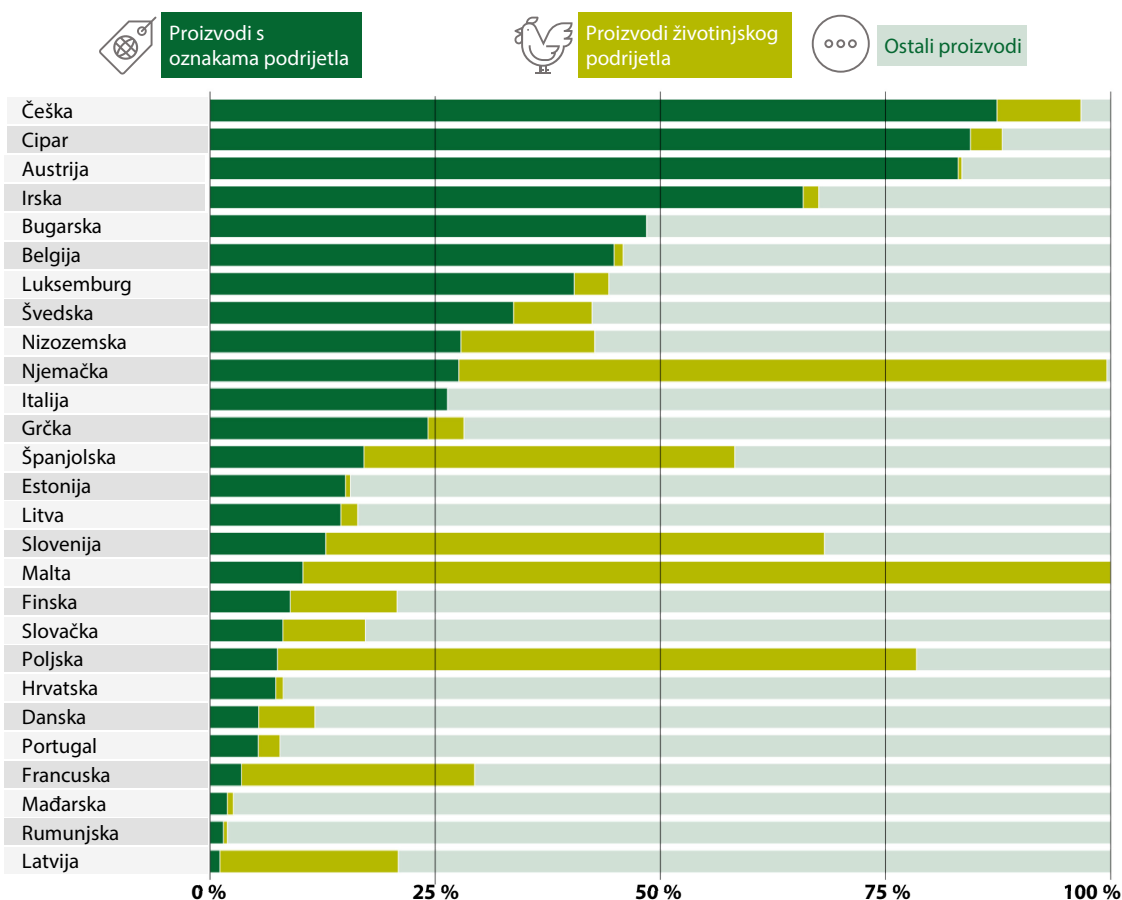
¹³ Članak 109. [Uredbe \(EU\) 2017/625](#).

65. Komisija provodi revizije kontrolnih sustava država članica. U sklopu revizija koje je 2017. i 2018. provela u sedam država članica (Belgija, Grčka, Francuska, Italija, Litva, Portugal i Rumunjska) već se ukazalo na probleme s koordinacijom u nekim od njih. Sud je u sklopu svoje revizije utvrdio da Italija sporo prilagođava svoj sustav kontrole u skladu s opažanjima Komisije te da i u Belgiji još postoje određeni nedostaci. Komisija nije iznijela primjedbe za Litvu.

Slabe provjere dobrovoljnih informacija i internetske maloprodaje

66. Sud je analizirao godišnja izvješća o kontroli za 2022. koja je 27 država članica podnijelo Komisiji. Vrste kontrola znatno su se razlikovale među državama članicama (vidjeti [sliku 14.](#)). Neke države članice usmjerile su svoje provjere etiketa na označavanje podrijetla, dok su druge prednost dale proizvodima životinjskog podrijetla ili drugim proizvodima (uključujući provjere prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji).

Slika 14. – Službene kontrole označivanja hrane koje su države članice provele 2022. po vrsti (%)



Izvor: Sud, na temelju godišnjih izvješća država članica za 2022.

67. Na [slici 15.](#) prikazane su različite razine kontrole ovisno o vrsti informacija na etiketi. Provjere država članica uglavnom su usmjerene na obvezne informacije, primjerice na to jesu li popis sastojaka, alergeni i nutritivna deklaracija pravilno prikazani i čitljivi. Dokazi iz država članica koje je Sud posjetio upućuju na to da kontrole tih obveznih elemenata dobro funkcioniraju.

Slika 15. – Različite razine kontrola u državama članicama u pogledu informacija o označivanju hrane

Razina regulacije	Učestalost provjera Česte, sustavne provjere	Vrsta informacija	Primjeri
EU		Obvezne informacije	Popis sastojaka, informacije o hranjivim vrijednostima itd.
		Programi kvalitete EU-a	
		Prehrambene i zdravstvene tvrdnje	„Visoko obogaćeno vlaknima“
Države članice		Nacionalni programi kvalitete	
Nije regulirano		Oznake koje je ovjerila treća strana	
Nije regulirano		Neovjerene oznake	Beskrajne mogućnosti za reklamne tvrdnje kao što je „100 % prirodno“

↓ Ograničene, ad hoc provjere

Izvor: Sud, na temelju razgovora u okviru revizije i istraživanja.

68. S druge strane, postoji mali broj provjera dobrovoljnih informacija ili ih uopće nema, iako postoji opća obveza provjere usklađenosti dobrovoljnih informacija sa zakonodavstvom EU-a.

69. Kad je riječ o dobrovoljnim informacijama, kontrolna tijela u državama članicama svoje provjere usmjeravaju na programe kvalitete koje regulira EU – označivanje ekoloških proizvoda i proizvoda s oznakama zemljopisnog podrijetla – jer se to [propisuje](#) Uredbom o službenim kontrolama. Kad je riječ o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama, Sud je utvrdio da su provjere, iako su regulirane na razini EU-a, na razini država članica bile nedostatne (vidjeti [okvir 4.](#)). Nadležna tijela provjeravaju i nacionalne programe kvalitete, kao što su

„Streekproduct” (Belgija), „Kokybė” (Litva) ili SQNPI – nacionalni integrirani sustav kvalitete proizvodnje (Italija).

Okvir 4.

Primjer nedostatnih provjera prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji

Komisija je istaknula nedostatke tijekom revizije prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji koju je 2018. provela u **Italiji**. Sud je tijekom svoje revizije utvrdio da operativni kontrolni popisi i dalje takve tvrdnje ne sadržavaju izričito.

Tijekom revizije koju je 2018. provela u **Belgiji** Komisija je istaknula da nadležna tijela ne pregledavaju u potpunosti pravila o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama. Sud je tijekom svoje revizije primijetio da opći kontrolni popis za maloprodajni sektor ne uključuje posebne provjere tvrdnji te da se prehrambena vrijednost dodataka prehrani provjerava samo u ograničenom broju slučajeva.

70. Prehrambena poduzeća upotrebljavaju sve veći broj dobrovoljnih oznaka i tvrdnji (vidjeti odlomak **51.**), koje se ponekad odnose na pitanja održivosti (vidjeti odlomke **49.** – **51.**), kako bi svoje proizvode oglašavala privlačnim porukama (npr. slike krava na ispaši, ilustracije voća, navodi kao što su „prirodno”, „bez aditiva” ili „bez GMO-a”). Iako za neke oznake postoje programi ovjeravanja u okviru kojih privatne treće strane obavljaju provjere, neke druge možda neće podlijegati nikakvom ovjeravanju. Za razliku od drugih vrsta dobrovoljnih oznaka, npr. prehrambene i zdravstvene tvrdnje, za prehrambena poduzeća ne postoje posebna pravila o upotrebi takvih oznaka. Kontrolna tijela država članica provode minimalne provjere takvih oznaka ili tvrdnji, primjerice samo ako postoje sumnje ili pritužbe. Stoga se može reći da se pouzdanost dobrovoljnih oznaka ne prati na zadovoljavajući način.

71. Od pandemije bolesti COVID-19 sve države članice koje je Sud posjetio zabilježile su porast prodaje prehrambenih proizvoda s pomoću e-trgovine, kao i povećani broj pritužbi na internetske trgovine. Te tri zemlje provode provjere internetske prodaje. Provjeravaju jesu li informacije koje se na internetskim stranicama pružaju potrošačima (uključujući prezentaciju i oglašavanje) točne i u skladu s pravilima. Litavska tijela prijavila su visoku općenitu stopu povrede (61,6 % tijekom 2022.) u e-trgovini, što uključuje prehrambene proizvode. Stope povrede u internetskoj maloprodaji više su nego u konvencionalnoj maloprodaji, stoga u internetskim trgovinama potrošači nailaze na više proizvoda koji nisu u skladu s pravilima EU-a o označivanju hrane. Informacije o takvim proizvodima mogu biti zavaravajuće, a njihova konzumacija čak može biti nesigurna.

72. Tijela država članica suočavaju se s nizom problema pri provjeri internetske prodaje prehrambenih proizvoda, kako slijedi:

- Sankcije mogu nametnuti samo prehrambenim poduzećima koja su registrirana u njihovoj zemlji. Za internetske stranice registrirane u drugim državama članicama EU-a predmetni problem mogu prijaviti u okviru Komisijine internetske aplikacije iRASFF (vidjeti odlomak [09.](#)).
- Kad je riječ o internetskim stranicama izvan EU-a, tijelima je gotovo nemoguće kontrolirati internetsku maloprodaju. Mogu se izravno obratiti povezanom subjektu ili zatražiti daljnje mjere preko veleposlanstva treće zemlje u kojoj taj subjekt ima sjedište. To nije uvijek brzo ili djelotvorno. Italija primjenjuje razrađeniji pristup provjeri e-trgovine od ostalih država članica koje je Sud obuhvatio revizijom, koji Sud smatra dobrom praksom (vidjeti [sliku 16.](#)).
- Dodatci prehrani često se prodaju na platformama za e-trgovinu, ponekad i preko društvenih medija. Takve prodaje nije lako provjeriti jer se često odvijaju u sklopu mreže malih neovisnih prodavatelja.
- Internetske trgovine mogu se zatvoriti (i ponovno otvoriti pod drugim imenom) vrlo brzo, primjerice čim se inspektori iz tijela države članice predstave tijekom provjere (u tom slučaju inspektori propuštaju priliku za daljnje postupanje u slučaju neusklađenosti).

Slika 16. – Talijanski pristup provjeri e-trgovine



Izvor: Sud.

Novčane kazne nisu uvijek odvratajuće, djelotvorne ili razmjerne

73. Tri države članice koje je Sud posjetio primjenjuju niz sankcija za povrede pravila o označivanju hrane:

- upozorenja (koja prehrambenom poduzeću koje snosi odgovornost omogućuju da ispravi situaciju);
- novčane kazne (upravne ili kaznene);
- povlačenje ili opoziv proizvoda;
- zapljenu proizvoda;
- zatvaranje poslovanja ili ukidanje dozvole.

74. Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na novčane kazne jer su one najčešća vrsta sankcija. Nameću ih sve tri posjećene države članice, i to na temelju niza kriterija, kao što su priroda povrede, vrsta poduzeća i ponavljanje povrede. Na temelju razgovora s tijelima tih država članica i analize dostupnih dokaza Sud je utvrdio da se iznos novčanih kazni znatno razlikuje i da je ponekad nizak (tj. nije odvratajući) ili da nije povezan s težinom povrede (tj. nije razmjernan), kako je detaljno opisano u nastavku:

- Novčane kazne u vezi s označivanjem hrane u Litvi iznose od 16 do 600 eura, što su niski iznosi. U rijetkim slučajevima zavaravajućeg oglašavanja mogu se primijeniti veće novčane kazne (do 6 % godišnjih prihoda predmetnih prehrambenih poduzeća u prethodnoj financijskoj godini, do najviše 200 000 eura za ponovljene povrede).
- U Belgiji je u razdoblju 2020. – 2023. prosječna novčana kazna u sektoru distribucije iznosila 651 euro, a u prerađivačkoj industriji 1197 eura. Povrede se mogu sankcionirati novčanom kaznom u iznosu do 80 000 eura (ili do 4 % godišnjeg prometa ako je taj iznos veći, što još nije primijenjeno).
- U Italiji se najviša novčana kazna (do 40 000 eura) primjenjuje na prehrambena poduzeća koja prodaju proizvode nakon datuma njihova isteka. U razdoblju 2020. – 2022. prosječna vrijednost novčanih kazni koje je izreklo jedno od nadležnih tijela iznosila je 1717 eura. Policija može izreći i novčane kazne kojima se ne uzima uvijek u obzir vrsta poduzeća ili težina povrede, što znači da one nisu razmjerne.

75. Talijanska i belgijska tijela Sudu su izjavila da imaju poteškoća s naplatom novčanih kazni, što utječe na njihovu djelotvornost. Napomenula su i da, ako određeni počinitelj ne plati novčanu kaznu i pokrene se sudski postupak, javni tužitelj često odlučuje zatvoriti predmet bez poduzimanja daljnjih mjera. Belgija od siječnja 2024. primjenjuje novi postupak kojim se omogućuje naplata neplaćene novčane kazne preko sudskog ovršitelja. Djelotvornost tog sustava tek treba utvrditi.

Mehanizmi izvješćivanja za države članice u pogledu njihovih službenih kontrola složeni su te njihova dodana vrijednost nije jasna

76. Države članice svake godine moraju izvješćivati Komisiju o svojim službenim kontrolama, uključujući provjere označivanja hrane. To Komisiji omogućuje sustavan pregled pitanja povezanih s označivanjem hrane. Komisija zauzvrat mora izraditi godišnje sažeto izvješće za skupinu EU-27.

77. Komisija je 2020. ažurirala mehanizme izvješćivanja. Nacionalna tijela s kojima je Sud obavio razgovore u trima posjećenim državama članicama navela su da je upotreba ažuriranog Komisijina predložka za izvješćivanje složena. To je slučaj jer je izvješćivanje usmjereno na sigurnost hrane, dok su kontrole usmjerene na druga pitanja (npr. kvalitetu hrane) ili zato što je nacionalno izvješćivanje strukturirano oko prehrambenih poduzeća (ne po skupinama proizvoda, kao u predlošku).

78. Sud je pregledao informacije relevantne za označivanje hrane u godišnjim izvješćima o kontroli koje je dostavilo 27 država članica. Utvrdio je da mnoge od njih nisu mogle u potpunosti ispuniti navedeni predložak i radije su navele dodatne informacije u prilogima svojim izvješćima. To Komisiji otežava obradu informacija i analizu.

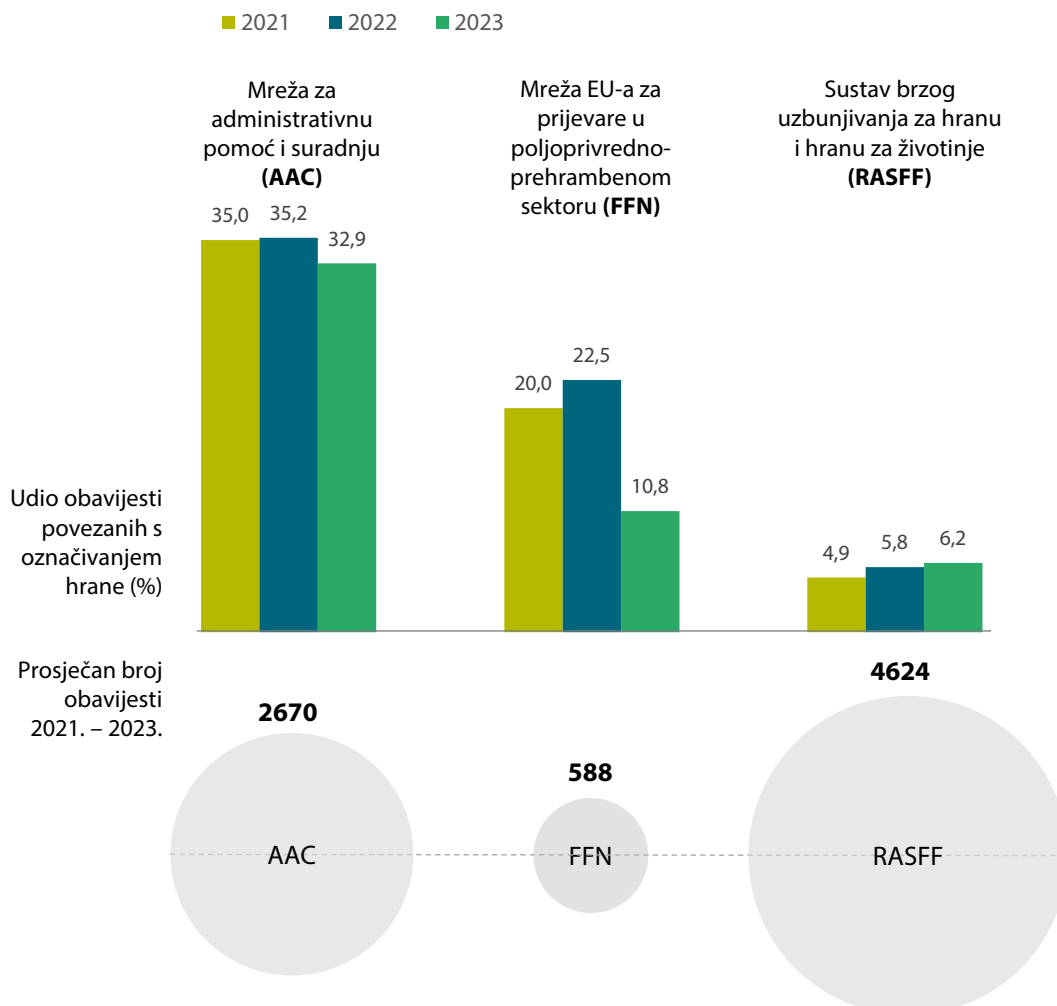
79. Komisija priznaje da zbog nedosljednosti u podacima koje dostavljaju države članice postoje nedostaci u sažetom izvješću kojim se javnost obavješćuje o službenim kontrolama u vezi s označivanjem hrane.

80. Osim godišnjeg izvješćivanja o službenim kontrolama, [mreža za uzbunjivanje i suradnju](#) omogućuje tijelima država članica brzu razmjenu informacija i suradnju u pogledu službenih kontrola u poljoprivredno-prehrambenom lancu. Sastoji se od triju sastavnica:

- sustava brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje, za slučaj neusklađenosti koja uključuje potencijalne zdravstvene rizike;
- mreže za administrativnu pomoć i suradnju, za slučaj neusklađenosti bez zdravstvenih rizika;
- mreže EU-a za prijevare u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, za slučaj sumnje na prijevaru.

81. Države članice razmjenjuju informacije slanjem obavijesti u okviru sustava iRASFF. Sud je analizirao sve relevantne obavijesti koje je 27 država članica u tom sustavu prijavilo od 2021. do 2023. (vidjeti [sliku 17.](#)).

Slika 17. – Udio i broj obavijesti povezanih s označivanjem hrane u trima sastavnicama baze podataka (2021. – 2023.)



Izvor: Sud, na temelju izvješća mreže za uzbunjivanje i suradnju i podataka iz sustava iRASFF.

82. Broj obavijesti znatno se razlikuje među državama članicama. Primjerice, Njemačka je bila najaktivnija, s 419 obavijesti u okviru mreže za administrativnu pomoć i suradnju, dok pet država članica (Bugarska, Grčka, Hrvatska, Portugal i Slovenija) nije poslalo nijednu obavijest. Razlika u broju obavijesti djelomično se može objasniti činjenicom da države članice upotrebljavaju obavijesti u sustavu iRASFF na različite načine i da različito razumiju što se podrazumijeva pod neusklađenošću. Prema izvješćima Komisije tvrdnje i neispravno označivanje glavni su opetovani problemi koje države članice [prijavljaju](#) u okviru mreže za uzbunjivanje i suradnju.

83. Neke države članice napomenule su da je integracija triju sastavnica sustava iRASFF u jedinstveni sustav složena iz organizacijske perspektive zbog podjele nadležnosti i odgovornosti. Služba Komisije za unutarnju reviziju napomenula je 2022. da trenutačna struktura tog IT sustava nije učinkovita jer zahtijeva više ručnih koraka za upravljanje obavijestima te da postoje problemi u pogledu sljedivosti slučajeva i kvalitete podataka.

84. Komisija dio informacija koje su dostavile države članice javnosti stavlja na raspolaganje na portalu „[RASFF Window](#)”, koji u pravilu ne sadržava informacije s pomoću kojih bi se moglo saznati o kojem je proizvodu riječ (npr. naziv proizvoda ili poduzeća). [Primjerice](#), u slučaju opoziva određenog proizvoda potrošač na tom portalu ne bi mogao pronaći naziv proizvoda. Umjesto toga, te informacije mogle bi biti dostupne u samim trgovinama (npr. obavijest o opozivu na policama) ili preko informacijskih kanala tijela država članica.

Zaključci i preporuke

85. Općenito gledajući, Sud zaključuje da označivanje hrane u EU-u može potrošačima pomoći donositi utemeljenije odluke pri kupnji hrane, ali i da postoje znatni nedostaci u pravnom okviru EU-a, kao i u sustavima praćenja, izvješćivanja i kontrole te u sankcijama. To dovodi do suočavanja potrošača s etiketama koje mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće ili koje oni ne razumiju uvijek.

86. Sud je utvrdio da se pravim okvirom EU-a pruža osnova za ključne informacije na etiketama hrane zahvaljujući definiciji nekih ključnih koncepata i zahtjevu u pogledu toga da su određene informacije na etiketama obvezne (odlomci **16.** – **19.**). Međutim, od 11 planiranih ažuriranja pravnog okvira utvrđenih u Uredbi o informiranju potrošača o hrani i Uredbi o tvrdnjama njih sedam nije dovršeno. Do rujna 2024. Komisija je dovršila aktivnosti za samo četiri od tih 11 tema. Nadalje, određene aktivnosti u vezi s označivanjem podrijetla i alkoholnim pićima još nisu dovršene (odlomci **20.** – **24.**). Stoga u povezanom okviru postoje znatni nedostaci, uključujući nepostojanje popisa zdravstvenih tvrdnji na biljnim proizvodima čiju je upotrebu EU odobrio te pravila EU-a za vegetarijanske i veganske oznake. Države članice provode različite inicijative kako bi nadoknadile neke elemente okvira EU-a koji nedostaju. Sud smatra da se zbog svega navedenog ograničava sposobnost potrošača da donose utemeljene odluke i na razini EU-a uzrokuje nepravedan pristup potrošača određenim informacijama povezanim s hranom (odlomci **25.** – **45.**).

1. preporuka – Potrebno je otkloniti nedostatke u pravnom okviru EU-a za označivanje hrane

Komisija bi trebala:

- (a) hitno djelovati u vezi s mjerama utvrđenim u Uredbi o informiranju potrošača o hrani i Uredbi o tvrdnjama čija je provedba u tijeku, posebice u pogledu tema za koje je očekivani ishod donošenje pravnog akta (tj. tvrdnje o biljnim tvarima i preventivno označivanje alergena);
- (b) obaviti dodatne aktivnosti kako bi se riješila preostala pitanja povezana s označivanjem podrijetla i alkoholnim pićima.

Ciljni rok provedbe: 2027.

87. Zbog praksi označivanja koje prehrambena poduzeća upotrebljavaju i koje se stalno mijenjaju (oznake, tvrdnje, slike, promidžbeni slogani itd.) povećava se složenost za potrošače. Tijela država članica istaknula su da postoje potencijalno zbunjujuće ili zavaravajuće prakse. Pravilima i smjernicama EU-a ne pruža se dovoljno jasna osnova za sprečavanje takvih praksi. Prehrambena poduzeća na etiketama proizvoda upotrebljavaju i mnoštvo tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš kojima se, ako se ne potkrijepe, potrošače izlaže manipulativnom zelenom marketingu. Očekuje se da će se to pitanje uzeti u obzir nedavnim i predstojećim direktivama o osnaživanju potrošača i o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš. Osim toga, potrošači su izloženi sve većem broju oznaka, nad kojima ni Komisija ni odabrane države članice nemaju pregled (odlomci [46.](#) – [51.](#)).

2. preporuka – Potrebno je poraditi na analizi praksi označivanja

Komisija bi trebala:

- (a) proaktivno i redovito analizirati prakse označivanja kojima su potrošači izloženi;
- (b) u suradnji s državama članicama poboljšati smjernice za prehrambena poduzeća.

Ciljni rok provedbe: 2027.

88. Komisija i države članice nisu sustavno pratile potrebe potrošača ni njihovo razumijevanje etiketa. Stoga nije moguće utvrditi jesu li potrošači primjereno informirani te ispunjavaju li se njihova očekivanja (odlomci [52.](#) – [54.](#)).

89. Potrošači ne razumiju uvijek etikete i ponekad smatraju da je sustav označivanja hrane EU-a složen. Čak ni obvezne informacije, kao što je oznaka roka valjanosti, nisu uvijek lako razumljive. Sud je utvrdio da se informativne kampanje za potrošače koje provode države članice održavaju sporadično (odlomci [55.](#) – [59.](#)).

3. preporuka – Potrebno je pratiti očekivanja potrošača i poduzeti mjere za poboljšanje njihova razumijevanja označivanja hrane

Komisija bi trebala:

- (a) u suradnji s državama članicama sustavno pratiti potrebe potrošača i način na koji razumiju etikete hrane;
- (b) dati podršku državama članicama u njihovim nastojanjima da potrošači bolje razumiju označivanje hrane, primjerice s pomoću kampanja za podizanje svijesti ili vodiča o označivanju hrane za potrošače.

Ciljni rok provedbe: 2027.

90. Sud je utvrdio da je svih 27 država članica uspostavilo sustave kontrole i da provodi provjere pravila o označivanju hrane u skladu sa svojim godišnjim planovima kontrola i višegodišnjim nacionalnim planovima kontrole. Potonji planovi nisu uvijek ažurirani i Sud je utvrdio da u trima državama članicama koje je obuhvatio revizijom ima prostora za daljnje poboljšanje koordinacije kontrola (odlomci [62.](#) – [65.](#)).

91. Kontrole dobro funkcioniraju za obvezne elemente označivanja hrane, no kad je riječ o dobrovoljnim informacijama, kontrole su vrlo ograničene, a ponekad ni ne postoje. Nadalje, ne postoji realan način na koji bi potrošači mogli razlikovati temeljito provjerene obvezne informacije od dobrovoljnih informacija, za koje postoje različiti stupnjevi pouzdanosti (odlomci [66.](#) – [70.](#)).

92. Postoje tek ograničene provjere internetske maloprodaje, iako je takva prodaja u porastu. Takve je provjere teško provesti kad se prodaja zaključuje s pomoću internetskih stranica registriranih u EU-u, a gotovo ih je nemoguće provesti ako su uključene zemlje koje nisu članice EU-a. Italija, jedna od država članica koje je Sud obuhvatio revizijom, primjenjuje razrađeniji pristup provjeri e-trgovine od ostalih odabranih država članica te Sud taj pristup smatra dobrom praksom (odlomci [71.](#) i [72.](#)).

93. Sve tri odabrane države članice primijenile su sankcije za povrede pravila o označivanju hrane, uz novčane kazne u različitim iznosima. Sud je utvrdio da te novčane kazne nisu uvijek bile odvraćajuće, djelotvorne ili razmjerne (odlomci [73.](#) – [75.](#)).

4. preporuka – Potrebno je ojačati provjere dobrovoljnih oznaka i internetske maloprodaje koje provode države članice

Komisija bi države članice trebala potaknuti da ojačaju svoje provjere dobrovoljnih oznaka i internetske maloprodaje na način da pruži smjernice i primjere dobre prakse.

Ciljni rok provedbe: 2027.

94. Cjelokupno gledajući, mehanizmi izvješćivanja za države članice složeni su te njihova dodana vrijednost nije jasna. Države članice svake godine izvješćuju Komisiju o provedbi svojih službenih kontrola. Tijela nekih država članica nisu mogla u potpunosti ispuniti Komisijin predložak za izvješćivanje. Komisija je priznala da zbog nedosljednosti u podacima relevantnim za označivanje hrane koje dostavljaju države članice postoje nedostaci u njezinu sažetom izvješću (odlomci **76.** – **79.**).

95. Države članice informacije o pitanjima označivanja hrane razmjenjuju i slanjem obavijesti u okviru internetske aplikacije sustava brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje. Komisija priznaje da postoje problemi u pogledu kvalitete tih podataka. Dio podataka iz te aplikacije stavlja se na raspolaganje javnosti, ali u pravilu ne sadržava informacije s pomoću kojih bi se moglo saznati o kojem je proizvodu riječ (npr. naziv proizvoda ili poduzeća). To potrošačima otežava upotrebu povezanog portala kako bi saznali o problemima povezanim sa sigurnošću hrane i u skladu s time promijenili svoje kupovne navike (odlomci **80.** – **84.**).

5. preporuka – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o označivanju hrane

Komisija bi trebala:

- (a) poboljšati dosljednost podataka o kontrolama relevantnim za označivanje hrane koje dostavljaju države članice, među ostalim pojednostavnjenjem mehanizama izvješćivanja u državama članicama;
- (b) pri ažuriranju internetske aplikacije sustava brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje poboljšati kvalitetu podataka i pojačati razmjenu informacija o označivanju hrane s javnosti.

Ciljni rok provedbe: 2027.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Joëlle Elvinger, na sastanku održanom u Luxembourggu 25. rujna 2024.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Teme za koje je potrebno poboljšanje navedene u Uredbi o informiranju potrošača o hrani i Uredbi o tvrdnjama

Tema	Pravna osnova	Ciljni rok	Očekivani ishod	Stanje
Prehrambeni profili	Čl. 4. st. 1. Uredbe o tvrdnjama	19. siječnja 2009.	Prehrambeni profili i uvjeti za upotrebu prehrambenih ili zdravstvenih tvrdnji za hranu u pogledu prehrambenih profila	U tijeku
Zdravstvene tvrdnje	Čl. 13. st. 3. Uredbe o tvrdnjama	31. siječnja 2010.	Popis dopuštenih tvrdnji i svi potrebni uvjeti za njihovu upotrebu	Djelomično dovršeno; u tijeku za tvrdnje o biljnim tvarima
Čitljivost	Čl. 13. st. 4. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	–	Delegirani akti	Mjere nisu poduzete

Tema	Pravna osnova	Ciljni rok	Očekivani ishod	Stanje
Obvezna nutritivna deklaracija i popis sastojaka za alkoholna pića	Čl. 16. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2014.	Izvješće Zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	Izvješće je dovršeno Prijedlog za vino dovršen
Obvezno označivanje podrijetla (i.) za svinjsko, ovčje i kozje meso te meso peradi i (ii.) ako je podrijetlo hrane navedeno, ali nije isto kao i podrijetlo njezina glavnog sastojka	Čl. 26. st. 2. t. (b) i st. 3. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2013.	Provedbeni akti	Dovršeno
Obvezno označivanje podrijetla za: meso (osim goveđeg, svinjskog, ovčjeg i kozjeg mesa te mesa peradi), mlijeko i mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima, neprerađenu hranu, proizvode s jednim sastojkom i sastojke koji čine više od 50 % određene hrane	Čl. 26. st. 5. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2014.	Izvješća Europskom parlamentu i Vijeću Prijedlozi za izmjenu relevantnih odredbi EU-a (potencijalno)	Dovršeno Nije primjenjivo
Obvezno navođenje podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak	Čl. 26. st. 6. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2013.	Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću Prijedlozi za izmjenu relevantnih odredbi EU-a (potencijalno)	Dovršeno Nije primjenjivo

Tema	Pravna osnova	Ciljni rok	Očekivani ishod	Stanje
Prisutnost transmasnih kiselina u hrani i općenito u prehrani stanovništva EU-a	Čl. 30. st. 7. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2014.	Izvešće Zakonodavni prijedlog (prema potrebi)	Dovršeno
Dodatni načini prikazivanja energetske vrijednosti i količine hranjivih tvari	Čl. 35. st. 5. Uredbe o informiranju potrošača o hrani	13. prosinca 2017.	Izvešće Europskom parlamentu i Vijeću Prijedlozi za izmjenu relevantnih odredbi EU-a (potencijalno)	Dovršeno U tijeku
Prisutnost u tragovima tvari koje uzrokuju alergije ili netolerancije	Čl. 36. st. 3. t. (a) Uredbe o informiranju potrošača o hrani	–	Provedbeni akti	U tijeku
Primjerenost hrane za vegetarijance ili vegane	Čl. 36. st. 3. t. (b) Uredbe o informiranju potrošača o hrani	–	Provedbeni akti	Mjere nisu poduzete
Preporučeni unosi za posebne skupine stanovništva	Čl. 36. st. 3. t. (c) Uredbe o informiranju potrošača o hrani	–	Provedbeni akti	Mjere nisu poduzete

Tema	Pravna osnova	Ciljni rok	Očekivani ishod	Stanje
Odsutnost ili smanjena prisutnost glutena	Čl. 36. st. 3. t. (d) Uredbe o informiranju potrošača o hrani	–	Provedbeni akti	Dovršeno

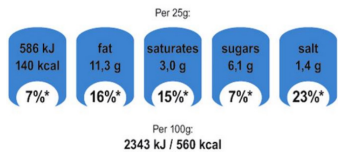

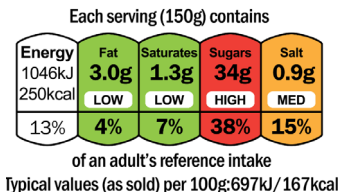
Prilog II. – Primjeri praksi označivanja koje bi mogle dovesti potrošače u zabludu



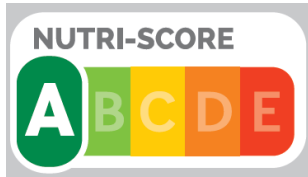
Vrsta oznake	Primjeri	Opis
Odnosi se na odsustvo određenih elemenata	Bez aditiva Bez konzervansa Bez antibiotika	<p>Oznake o „čistoći” povezane su s odsustvom određenih elemenata (npr. „bez antibiotika”). Prehrambena poduzeća to mogu upotrebljavati kao marketinški alat jer neki potrošači traže prirodnu, manje prerađenu hranu koja ne sadržava sintetičke aditive i stoga se smatra zdravijom opcijom.</p> <p>Pravilima EU-a ne utvrđuju se posebni uvjeti za upotrebu tvrdnji kao što su „Bez aditiva” ili „Bez konzervansa”, ali te bi informacije trebale biti u skladu s općim zahtjevima iz Uredbe o informiranju potrošača o hrani (tj. trebale bi biti točne te se potrošače njima ne bi smjelo dovoditi u zabludu ili zbunjivati).</p>
Odnosi se na neovjerene kvalitete	Svježe Prirodno Cijelo zrno	<p>Prehrambena poduzeća često upotrebljavaju navod „prirodno” kao marketinški alat jer se tako ističe jedan od pozitivnih aspekata. Međutim, za taj navod ne postoji službena definicija, osim u kontekstu Uredbe o aromama (npr. „prirodna aroma vanilije”) i Uredbe o tvrdnjama (npr. „prirodno bogato vlaknima”).</p> <p>Pojedina prehrambena poduzeća nastoje da se njihovi proizvodi čine zdravijima nego što je to zapravo slučaj, što je zavaravajuće. Primjerice, ne postoje pravila o najmanjoj količini cijelog zrnja koje određena hrana mora sadržavati da bi se mogao upotrijebiti termin „cijelo zrno”, osim zahtjeva za navođenjem količine.</p>

Vrsta oznake	Primjeri	Opis
Izostavljanje informacija	Bez alkohola Izostavljanje riječi „odmrznuto”	<p>Ne postoji usklađen pristup informiranju potrošača u EU-u o tome da određeni proizvodi sadržavaju alkohol. Umjesto toga, mogu se primjenjivati nacionalna pravila. U propisima EU-a ne definiraju se bezalkoholna pića. Na temelju carinskih propisa u Belgiji pivo s manje od 0,5 % alkohola može se prodavati kao bezalkoholno pivo, dok je u Nizozemskoj to slučaj za pivo s 0,1 % alkohola, a u Francuskoj i Italiji za pivo s 1,2 % alkohola. To može zbuniti potrošače koji ne žele konzumirati alkohol iz zdravstvenih ili vjerskih razloga.</p> <p>U skladu s pravilima EU-a na hrani koja je zamrznuta i koja se prodaje odmrznuta riječ „odmrznuto” mora se navesti na ambalaži, osim ako odmrzavanje ne dovodi do rizika (npr. za proizvode kao što je maslac). Tijela država članica navela su da unatoč postojanju pravila EU-a nije uvijek jasno u kojim se slučajevima to izuzeće može primijeniti.</p>
Odnosi se na naziv proizvoda	Upotreba riječi „mesnato” za opisivanje mesnih proizvoda	Litavska nadležna tijela napomenula su da opis proizvoda ponekad može biti zavarajući. Primjerice, riječ „mesnato” može se upotrijebiti kako bi se potrošače navelo na to da određena kobasica ima posebna svojstva iako je mesnatost svojstvena tom proizvodu. Ta je praksa zabranjena Uredbom o informiranju potrošača o hrani.

Izvor: analiza koju je proveo Sud.

Prilog III. – Vrste programa označivanja hranjivih vrijednosti na prednjoj strani ambalaže u EU-u i Ujedinjenoj Kraljevini

Taksonomije navedene u literaturi		Primjeri	Subjekt koji je osmislio program	Država članica
Oznake usmjerene na hranjive tvari	Numeričke Neizravne		Privatni	U cijelom EU-u
	Reduktivne (neinterpretativne)		Javni	Italija
	Označene bojama Djelomično izravne Evaluacijske (interpretativne)		Javni	Ujedinjena Kraljevina

Taksonomije navedene u literaturi			Primjeri	Subjekt koji je osmislio program	Država članica	
Skupne oznake	Pozitivni (potvrdni) logotipovi	Izravne Evaluacijske (interpretativne)	Ključanica		Javni	Danska, Litva, Švedska
			Simboli srca ili zdravlja		Nevladina organizacija Javni	Finska, Slovenija Hrvatska
	Stupnjevani pokazatelji		„Nutri-Score“		Javni	Belgija, Njemačka, Francuska, Luksemburg, Nizozemska

Izvor: Sud, na temelju „Izješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o upotrebi dodatnih oblika izražavanja i prezentiranja nutritivne deklaracije“ (COM(2020) 207 final).

Pokrate i skraćeni nazivi

RASFF: sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (engl. *Rapid Alert System for Food and Feed*)

SZO: Svjetska zdravstvena organizacija

Odgovori Komisije

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

Kronologija

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

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodila članica Suda Keit Pentus-Rosimannus, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Annikky Lamp, ataše u njezinu uredu Daria Bochnar, rukovoditeljica Florence Fornaroli, voditelj radnog zadatka Aris Konstantinidis, revizorice Marie Elgersma, Jolita Korzunienė i Els Brems te stažistica Evelyn Hoffmann. Jezičnu podršku pružale su Zoe Amador, Paola Magnanelli i Viktorija Šablevičiūtė. Grafičku podršku pružala je Marika Meisenzahl. Tajničke poslove obavljala je Judita Frangež.



Slijeva nadesno: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar i Jolita Korzunienė.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za svaku uporabu ili reprodukciju elemenata koji nisu u vlasništvu EU-a dopuštenje će možda trebati zatražiti izravno od odgovarajućih nositelja prava. EU nije vlasnik autorskih prava i/ili žiga u vezi sa sljedećim elementima:

Resursi različitih nositelja autorskih prava upotrijebljeni su za izradu vizualnog sadržaja u sljedećim slikama i sljedećem okviru:

Slika 3.: © stock.adobe.com/ wisannumkarng, Vlad Klok, Fotonodee.

Slike 7., 14. i 16.: © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Slika 8.: © stock.adobe.com/ Pilawan.

Slika 10.: (ilustracija pakiranja keksa) © stock.adobe.com/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (ilustracija pakiranja čokoladice) © stock.adobe.com/ castecodesign, Anastasi17.

Okvir 3.: © stock.adobe.com/ VectorBum.

U različitim dijelovima izvješća upotrijebljeni su logotipi/žigovi različitih nositelja prava, kako slijedi:

„NutriScore” (slike 3., 11. i 12. te Prilog III.).

„Živjeti zdravo”, simbol srca i „hrana koja štiti zdravlje” (slika 11. i Prilog III.).

Ključanica i „Nutrinform Battery” (slike 11. i 12. te Prilog III.).

Ekološki znak EU-a, zaštićene oznake u vezi sa zemljopisnim podrijetlom, „Kokybé”, „Streekproduct”, „Fairtrade” i ovjerena oznaka klimatske neutralnosti (slika 15.).

Preporučeni unosi i „UK Front-of-Pack” (Prilog III.).

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-3055-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/1720355	QJ-01-24-005-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3056-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/1196864	QJ-01-24-005-HR-N

Etikete potrošačima služe za pružanje informacija o sadržaju hrane i pomažu im u donošenju utemeljenih odluka o kupnji. Sud je utvrdio da označivanje hrane u EU-u može potrošačima pomoći donositi utemeljenije odluke pri kupnji hrane, ali i da postoje znatni nedostaci u pravnom okviru EU-a, kao i u sustavima praćenja, izvješćivanja i kontrole te u sankcijama. To dovodi do suočavanja potrošača s etiketama koje mogu biti zbunjujuće ili zavaravajuće ili koje oni ne razumiju uvijek. Sud iznosi niz preporuka, uključujući u vezi s otklanjanjem nedostataka u pravnom okviru EU-a za označivanje hrane, povećanjem napora u pogledu analize praksi označivanja te poduzimanjem mjera u svrhu toga da potrošači bolje razumiju označivanje hrane.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors