



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

soeben hat der Europäische Rechnungshof seinen Sonderbericht 23/2024

**"Lebensmittelkennzeichnung in der EU: Verbraucher können vor lauter Informationen den Überblick verlieren"** veröffentlicht. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Keit Pentus-Rosimannus, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die Verbraucher können bei den vielen verschiedenen Angaben auf Lebensmitteln leicht den Überblick verlieren, kritisieren die EU-Prüfer. Die Lebensmittelkennzeichnung soll den Menschen helfen, beim Einkaufen fundierte Entscheidungen zu treffen. Die europäischen Verbraucher sind jedoch immer mehr Versprechen, Logos, Slogans, Gütesiegeln und Bewertungen ausgesetzt, die nicht nur verwirrend, sondern geradezu irreführend sein können.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu). Um zu den Veröffentlichungen des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

---

**Europäischer Rechnungshof**

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

[ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu](mailto:ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu)

[eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

**Die Verbraucher können bei den vielen verschiedenen Angaben auf Lebensmitteln leicht den Überblick verlieren, kritisieren die EU-Prüfer in einem heute veröffentlichten Bericht. Die Lebensmittelkennzeichnung soll den Menschen helfen, beim Einkaufen fundierte Entscheidungen zu treffen. Die europäischen Verbraucher würden jedoch mit immer mehr Versprechen, Logos, Slogans, Gütesiegeln und Bewertungen bombardiert, die nicht nur verwirrend, sondern geradezu irreführend sein können.**

Etiketten enthalten Informationen über den Inhalt und die Eigenschaften von Lebensmitteln. Oft sollen sie auch durch die Betonung angeblicher Vorteile wie "gesund", "Bio" oder "glutenfrei" Produkte attraktiver machen. Die EU-Vorschriften stellten nach Einschätzung der Prüfer zwar sicher, dass die Etiketten grundlegende Informationen für die Verbraucher enthielten, was ein guter Ausgangspunkt sei. Sie stießen jedoch auch auf eine Reihe besorgniserregender Lücken in den Rechtsvorschriften sowie Probleme bei Kontrollen und Sanktionen.

*"Anstatt Klarheit zu schaffen, führen Lebensmitteletiketten oft zu Verwirrung; es gibt hunderte verschiedene Kennzeichnungssysteme, Logos und Werbeversprechen, die die Käufer entschlüsseln müssen", so Keit Pentus-Rosimannus, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Die Unternehmen legen bei den Angaben auf den Verpackungen große Kreativität an den Tag. Die EU-Vorschriften halten mit dem sich ständig entwickelnden Markt jedoch nicht Schritt, sodass rund 450 Millionen Europäische Verbraucher vorsätzlich oder unbeabsichtigt irreführenden Botschaften ausgesetzt sind."*

Tatsächlich, so die Prüfer, könnten die lückenhaften EU-Rechtsvorschriften der Täuschung der Verbraucher Vorschub leisten. So ermöglichten es die EU-Vorschriften, selbst auf Produkten mit hohem Fett-, Zucker- oder Salzgehalt nährwert- und gesundheitsbezogene Vorteile hervorzuheben. Beispielsweise könnten zuckerhaltige Produkte wie Energieriegel als High-Protein-Produkte beworben werden. Auch würden Verbraucher zunehmend mit von keinerlei Vorschriften regulierten Angaben zu angeblich gesundheitsfördernden Eigenschaften pflanzlicher Stoffe konfrontiert. Dazu gehörten Aussagen der Art "setzt neue Energien frei" oder "verbessert die körperliche Leistung", auch wenn diese wissenschaftlich nicht belegt seien.

Einige Verbraucher könnten sich durch die Kennzeichnung sogar benachteiligt fühlen. So müssten sich Lebensmittelallergiker mitunter mit übervorsichtigen Allergenwarnungen und vagen Aussagen wie "kann ... enthalten" auseinandersetzen. In der Praxis schränke dies ihre Auswahlmöglichkeiten ein. Vegetarier und Veganer seien besonders betroffen: Die Nutzung der Aufschrift "vegan" oder "vegetarisch" sei nicht reglementiert, da es keine EU-weite Definition für solche Erzeugnisse gebe.

Angaben zum Nährwert auf der Vorderseite von Verpackungen wie Nutri-Score, NutriInform und Keyhole würden nicht in allen EU-Ländern genutzt, da sich keins der Systeme durchgesetzt habe. Standardisierte Vorschriften könnten den Verbrauchern jedoch dabei helfen, gesündere Lebensmittel zu erkennen, und möglicherweise ernährungsbedingten Krankheiten vorbeugen. Stattdessen habe in den EU-Ländern das Nebeneinander verschiedener Systeme mit jeweils unterschiedlicher Aussage

und Zielsetzung genau den gegenteiligen Effekt: die Verbraucher zu verwirren, anstatt ihnen als Orientierung zu dienen.

Diese Tendenz werde durch die Flut freiwilliger Labels, Logos und Angaben, die die Verbraucher zum Kauf verleiten sollen, noch verstärkt. Dazu gehörten sogenannte "Clean Labels" über das Fehlen bestimmter Inhaltsstoffe (z. B. "antibiotikafrei") und nicht zertifizierte Eigenschaften wie "frisch" oder "natürlich", aber auch eine breite Palette umweltbezogener Aussagen, die Greenwashing gleichkämen. Mit den aktuellen Vorschriften könnten solche Praktiken nicht unterbunden werden, bedauern die Prüfer.

Die Aufklärung der Verbraucher scheine, wie die Prüfer feststellten, trotz dieser Kritik keine hohe Dringlichkeit zu besitzen. Die EU habe zwischen 2021 und 2025 nur rund 5,5 Millionen Euro für Sensibilisierungskampagnen zur Lebensmittelkennzeichnung zur Verfügung gestellt, und die EU-Länder hätten solche Kampagnen nur sporadisch durchgeführt. Zum Beispiel werde die auf Produkten vorgeschriebene Datumsangabe von den Verbrauchern oft nicht richtig verstanden, da der Unterschied zwischen dem Verfalls- und dem Mindesthaltbarkeitsdatum nicht klar sei.

Lebensmittelunternehmen könnten außerdem schwache Kontrollen und Sanktionen ausnutzen. Bei vorgeschriebenen Angaben funktionierten die Kontrollen in der Regel zwar gut. Freiwillige Angaben wie nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben oder der Online-Verkauf von Lebensmitteln (der seit der Pandemie erheblich zugelegt hat) würden jedoch – wenn überhaupt – nur selten überprüft, und Websites außerhalb der EU entzögen sich fast jeglicher Kontrolle. Zudem seien die bei Verstößen verhängten Bußgelder nach Ansicht der Prüfer häufig nicht abschreckend, wirksam oder verhältnismäßig.

Sonderbericht

## Lebensmittelkennzeichnung in der EU:

Verbraucher können vor lauter  
Informationen den Überblick verlieren



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - VII
<b>Einleitung</b>	01 - 09
Was ist Lebensmittelkennzeichnung?	01 - 03
Vorschriften über die Kennzeichnung von Lebensmitteln	04 - 06
Arten von Informationen auf Etiketten	07 - 08
Aufgaben und Zuständigkeiten	09
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	10 - 14
<b>Bemerkungen</b>	15 - 84
Im EU-Rechtsrahmen sind zwar wesentliche Informationen festgelegt, die auf Lebensmitteletiketten anzugeben sind, er weist jedoch beträchtliche Lücken auf	15 - 45
Im EU-Rechtsrahmen sind wesentliche Informationen festgelegt, die auf Lebensmitteletiketten anzugeben sind	16 - 19
Verzögerte Aktualisierungen des Rechtsrahmens schränken die Möglichkeiten der Verbraucher ein, fundierte Entscheidungen zu treffen	20 - 45
Informationen auf Etiketten können verwirrend oder irreführend sein, und die Verständlichkeit der Etiketten wird nicht systematisch nachverfolgt	46 - 59
Sich ständig weiterentwickelnde Kennzeichnungspraktiken erhöhen die Komplexität und können die Verbraucher verwirren oder in die Irre führen	47 - 51
Die Bedürfnisse der Verbraucher bzw. die Verständlichkeit der Etiketten werden nicht systematisch nachverfolgt	52 - 54
Die Verbraucher verstehen die Etiketten nicht immer, und Sensibilisierungskampagnen haben keine Priorität	55 - 59
Kontrollsysteme, Sanktionen und Berichterstattung sind von Schwachstellen betroffen	60 - 84
Kontrollsysteme sind vorhanden, aber es gibt Unzulänglichkeiten	62 - 65
Unzulängliche Kontrollen von freiwilligen Angaben und des Online-Einzelhandels	66 - 72

Geldbußen und -strafen sind nicht immer abschreckend, wirksam oder verhältnismäßig 73 - 75

Die Regelungen für die Berichterstattung über die amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten sind umständlich, und ihr Mehrwert ist nicht klar 76 - 84

**Schlussfolgerungen und Empfehlungen 85 - 95**

## **Anhänge**

Anhang I – In der LMIV und der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben erwähnte verbesserungswürdige Themen

Anhang II – Beispiele für Kennzeichnungspraktiken, die die Verbraucher in die Irre führen könnten

Anhang III – Arten von Systemen zur Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite in der EU und im Vereinigten Königreich

## **Abkürzungen**

## **Antworten der Kommission**

## **Zeitschiene**

## **Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

I Etiketten bieten den Verbrauchern Informationen über den Inhalt ihrer Lebensmittel und helfen ihnen, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen. In der Europäischen Union gibt es Kennzeichnungsvorschriften, die dafür sorgen sollen, dass den Bürgerinnen und Bürgern Informationen über den Inhalt und die Eigenschaften von Lebensmitteln zur Verfügung gestellt werden.

II Der Hof führte die vorliegende Prüfung durch, um dem wachsenden Interesse der Verbraucher, der EU-Organe und anderer Interessengruppen an Informationen über Lebensmittel Rechnung zu tragen. Der Hof untersuchte, ob die Lebensmittelkennzeichnung in der EU den Verbrauchern dabei hilft, beim Kauf von Lebensmitteln fundierte Entscheidungen zu treffen. Er prüfte den EU-Rechtsrahmen und untersuchte, wie nachverfolgt wird, ob die Verbraucher die Etiketten verstehen. Außerdem untersuchte der Hof die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sowie die Prozesse, mit denen überprüft wird, ob die Lebensmittelunternehmen die Kennzeichnungsvorschriften einhalten. Er untersuchte ferner, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten über diese Kontrollen Bericht erstatten.

III Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Lebensmittelkennzeichnung in der EU den Verbrauchern helfen kann, beim Kauf von Lebensmitteln fundiertere Entscheidungen zu treffen, es jedoch beträchtliche Lücken im EU-Rechtsrahmen sowie Schwachstellen bei der Überwachung, Berichterstattung, den Kontrollsystemen und im Hinblick auf Sanktionen gibt. Das führt dazu, dass die Verbraucher mit Etiketten konfrontiert sind, die verwirrend oder irreführend sein können oder die sie nicht immer verstehen.

IV Der Hof stellte fest, dass im EU-Rechtsrahmen wesentliche Informationen festgelegt sind, die Lebensmitteletiketten enthalten müssen, sieben der 11 geplanten Aktualisierungen des Rechtsrahmens jedoch noch nicht abgeschlossen sind. Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Initiativen ergriffen, um einige fehlende Elemente im EU-Rahmen zu kompensieren. Diese Situation schränkt die Möglichkeiten der Verbraucher ein, fundierte Entscheidungen zu treffen, und führt zu einem ungleichen Zugang der Verbraucher zu einigen lebensmittelbezogenen Informationen in der EU.

**V** Der Hof stellte ferner fest, dass neue Kennzeichnungspraktiken der Lebensmittelunternehmen die Komplexität erhöhen und die Verbraucher verwirren oder in die Irre führen können. Die Kommission und die Mitgliedstaaten verfolgen die Bedürfnisse der Verbraucher bzw. die Verständlichkeit der Etiketten nicht systematisch nach. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Verbraucher die Etiketten nicht immer verstehen. Um dies zu ändern, ist es wichtig, die Verbraucher zu informieren und aufzuklären; die Mitgliedstaaten führen jedoch nur sporadisch Sensibilisierungskampagnen für die Verbraucher durch.

**VI** Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Kontrollsysteme einzurichten und zu überprüfen, ob die Lebensmittelunternehmen die Kennzeichnungsvorschriften korrekt umsetzen. Die entsprechenden Systeme sind vorhanden, aber die Kontrollen von freiwilligen Angaben sowie des Online-Einzelhandels sind nicht ausreichend. Bei Verstößen sind die verhängten Geldbußen bzw. -strafen nicht immer abschreckend, wirksam oder verhältnismäßig. Ferner berichten die Mitgliedstaaten und die Kommission zwar über die Ergebnisse ihrer Kontrollen, der Hof stellte jedoch fest, dass die Regelungen für die Berichterstattung umständlich sind und der Mehrwert nicht klar ist.

**VII** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- die Lücken im EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung zu schließen;
- ihre Bemühungen zur Untersuchung der Kennzeichnungspraktiken zu intensivieren;
- die Erwartungen der Verbraucher nachzuverfolgen und Maßnahmen zu ergreifen, um ihr Verständnis der Lebensmittelkennzeichnung zu verbessern;
- die Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf freiwillige Kennzeichnung und den Online-Einzelhandel zu verstärken;
- die Berichterstattung über die Lebensmittelkennzeichnung zu verbessern.



# Einleitung

## Was ist Lebensmittelkennzeichnung?

**01** Etiketten bieten den Verbrauchern Informationen über den Inhalt von Lebensmitteln und helfen ihnen, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen. Die EU-Definition von "Etikett" lautet: "alle Aufschriften, Marken- oder Kennzeichen, bildlichen oder anderen Beschreibungen, die auf die Verpackung oder das Behältnis des Lebensmittels geschrieben, gedruckt, geprägt, markiert, graviert oder gestempelt werden bzw. daran angebracht sind"<sup>1</sup>.

**02** Etiketten geben Auskunft über den Nährwert, mögliche Risiken (Allergene) und den sicheren Verzehr eines Produkts (Datumskennzeichnung). Sie sind auch ein wichtiges Werbemittel, das dazu dient, das Produkt für potenzielle Käufer attraktiver zu machen, indem bestimmte Eigenschaften wie gesund, ökologisch/biologisch oder glutenfrei hervorgehoben werden.

**03** Das Recht der Verbraucher auf umfassende und zutreffende Informationen über ihre Lebensmittel hat in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen, da das Interesse an Gesundheit und Wohlbefinden, Nachhaltigkeit und Transparenz gestiegen ist. Zugleich haben sich auch die Vermarktungspraktiken weiterentwickelt, und die Auswahl an Lebensmitteln hat zugenommen.

---

<sup>1</sup> Artikel 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1169/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

## Vorschriften über die Kennzeichnung von Lebensmitteln

**04** In der EU gibt es einen rechtlichen Rahmen, der sicherstellen soll, dass die Bürgerinnen und Bürger – hauptsächlich durch die Kennzeichnung von Produkten – Informationen über den Inhalt und die Eigenschaften von Lebensmitteln erhalten. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichtet die EU, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, indem sie die Gesundheit, die Sicherheit und die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher schützt und ihr Recht auf Information fördert<sup>2</sup>.

**05** Die Information der Verbraucher über Lebensmittel wird durch eine Reihe von horizontalen Vorschriften geregelt (siehe [Abbildung 1](#)), z. B. die Verordnung über das allgemeine Lebensmittelrecht von 2002<sup>3</sup>, die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben von 2006<sup>4</sup> und die [Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel von 2011](#) (Lebensmittel-Informationsverordnung, LMIV). Letztere besagt, dass die Informationen zutreffend, klar und leicht verständlich sein müssen. Sie dürfen nicht irreführend, zweideutig oder missverständlich sein<sup>5</sup>. Die Lebensmittelkennzeichnung in der EU wird ferner durch eine Reihe von vertikalen Vorschriften geregelt, in denen Anforderungen für bestimmte Lebensmittel (Wein, Eier, Honig, Olivenöl, Lebensmittel für Kleinkinder usw.) festgelegt sind.

---

<sup>2</sup> Artikel 169 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

<sup>3</sup> [Verordnung \(EC\) Nr. 178/2002](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts.

<sup>4</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 1924/2006](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben.

<sup>5</sup> Artikel 7 und 36 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1169/2011](#).

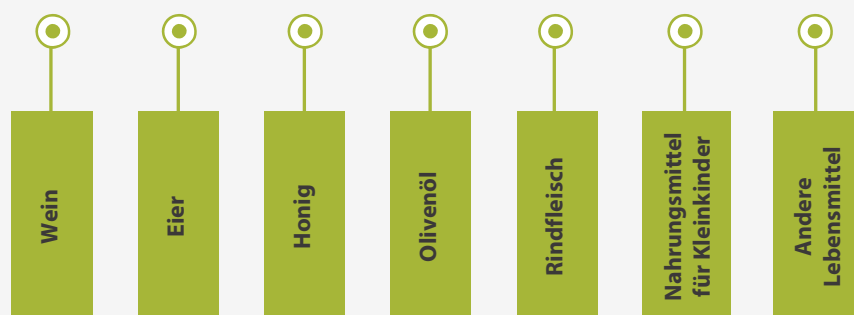
## Abbildung 1 – Vorschriften über die Kennzeichnung von Lebensmitteln in der EU

### Durch die EU geregelt

Eine Reihe **horizontaler Vorschriften**, durch die die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel geregelt wird



Eine Reihe **vertikaler Vorschriften**, durch die spezifische Anforderungen für bestimmte Lebensmittel festgelegt werden



Die **LMIV** ermöglicht es den Mitgliedstaaten, nationale Vorschriften zu bestimmten Themen zu erlassen, die nicht von der EU geregelt werden, sofern diese mit den allgemeinen Vorschriften zur Kennzeichnung der LMIV im Einklang stehen

### Durch die Mitgliedstaaten geregelt

Eine Reihe **horizontaler** und **vertikaler** Vorschriften zu bestimmten Themen, z. B. zur Ursprungskennzeichnung oder zur Sprache, in der die Etiketten zu verfassen sind

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**06** Neben diesen EU-Vorschriften erlaubt die LMIV den Mitgliedstaaten, nationale Vorschriften zu bestimmten Themen wie der Ursprungsangabe auf dem Etikett oder der Sprache der Etiketten zu erlassen. Diese Informationen müssen den allgemeinen Kennzeichnungsvorschriften der LMIV entsprechen (siehe Ziffer [05](#)).

## Arten von Informationen auf Etiketten

**07** Die LMIV schreibt vor, dass Etiketten für vorverpackte Lebensmittel (Lebensmittel, die vor dem Verkauf verpackt werden) bestimmte Angaben zwingend enthalten müssen. Es ist auch üblich, darüber hinaus "freiwillige Angaben" zu machen, um die Verbraucher zu informieren und anzusprechen. Solche Angaben sind zulässig, solange dabei die allgemeinen Vorschriften der LMIV eingehalten werden (siehe Ziffer [05](#)).

**08** Während zwingende Angaben meist hauptsächlich die Gesundheit und Sicherheit betreffen, sind freiwillige Angaben breiter gefächert und reichen – wie in [Abbildung 2](#) dargestellt – von Umweltaussagen bis hin zu Abbildungen. [Abbildung 3](#) veranschaulicht, wie dies in der Praxis umgesetzt wird.

**Abbildung 2 – Überblick über zwingende und freiwillige Angaben und wie diese geregelt sind**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**Abbildung 3 – Beispiel für zwingende und freiwillige Lebensmittelkennzeichnung auf einem Produkt**

**Zwingende Angaben**

- 1 Bezeichnung des Lebensmittels
- 5 Datumskennzeichnung
- 6 Nährwertdeklaration
- 7 Name des Unternehmers
- 8 Hinweise zur Verwendung/Aufbewahrung
- 9 Zutatenverzeichnis/Allergene
- 10 Nettomenge

**Freiwillige Angaben**

- 2 Nährwertbezogene Angaben
- 3 Ursprungsland
- 4 Nährwertkennzeichnung (auf der Packungsvorderseite)

The diagram shows a yellow butter tub and its label. The tub has a label with a cow illustration and the text 'Light-BUTTER'. The label also features a 'NUTRI-SCORE' logo with the letter 'C'. The bottom of the tub shows the manufacturer's name 'Happyfarm Inc.' and the net weight 'e 250 g'. The label also includes a barcode, a 'Mindestens haltbar bis' date, and a table of nutritional values.

**Label Content:**

**Light-Butter, 41 % Fett**

**Mindestens haltbar bis:** 20/09/2024

**NÄHRWERTE (JE 100 g)**

Energie	1 582 kJ (384 kcal)
Fett	41,0 g
davon gesättigte Fettsäuren	24,8 g
Omega 3	154 mg
Kohlenhydrate	3,5 g
davon Zucker	0,4 g
Ballaststoffe	0,2 g
Eiweiß	0,3 g
Salz	0,3 g

**ZUTATEN:**

Wasser, Butterfett (MILCH), modifizierte Stärke, Aromen, MILCH-Proteine, HAUFERfasern, Salz, Fischöl (2,8 %), MILCHKonzentrat, Konservierungsmittel (Kaliumsorbat).

Bei Temperaturen von unter 7°C aufbewahren

Happyfarm Inc., 23 Milk Street, 43110 Cheesy, Butterland

**e 250 g**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

**09** In der EU gibt es verschiedene Stellen, die sich mit der Kennzeichnung von Lebensmitteln befassen.

- Die Lebensmittelunternehmer müssen sicherstellen, dass ihre Erzeugnisse die lebensmittelrechtlichen Anforderungen erfüllen.
- Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und müssen überwachen und kontrollieren, dass die Lebensmittelunternehmen die entsprechenden Anforderungen auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs einhalten. Zu diesem Zweck unterhalten sie gemäß der Verordnung über amtliche Kontrollen<sup>6</sup> ein System von Kontrollen sowie Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jährlich über die Durchführung ihrer amtlichen Kontrollen berichten.
- Die Kommission muss die Leistung des EU-Rechtsrahmens für die Lebensmittelkennzeichnung überwachen und kann Aktualisierungen des Rahmens vorschlagen. Sie muss ferner prüfen, ob die Kontrollsysteme auf nationaler Ebene wirksam sind, und die Online-Plattform des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (iRASFF) unterhalten, über die die Mitgliedstaaten Risiken im Lebensmittelbereich melden müssen.
- Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit berät die Kommission unabhängig in wissenschaftlichen und technischen Fragen, die eine mittelbare oder unmittelbare Auswirkung auf die Lebensmittelkennzeichnung haben können.

---

<sup>6</sup> [Verordnung \(EU\) 2017/625](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**10** In diesem Bericht wird untersucht, ob die Lebensmittelkennzeichnung in der EU den Verbrauchern dabei hilft, beim Kauf von Lebensmitteln fundierte Entscheidungen zu treffen. Der Hof prüfte den EU-Rechtsrahmen und untersuchte, wie nachverfolgt wird, inwiefern die Verbraucher die Etiketten verstehen. Außerdem untersuchte der Hof die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sowie die Prozesse, mit denen überprüft wird, ob die Lebensmittelunternehmen die Kennzeichnungsvorschriften einhalten. Er untersuchte ferner, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten über diese Kontrollen berichten. Im Mittelpunkt der Prüfung stand insbesondere die Kennzeichnung von vorverpackten Lebensmitteln.

**11** Der Hof führte die vorliegende Prüfung durch, um dem wachsenden Interesse der Verbraucher, der EU-Organe und anderer Interessengruppen an Informationen über Lebensmittel Rechnung zu tragen. Die Entscheidungen der Verbraucher, die diese auf der Grundlage von Etiketten treffen, können auch Auswirkungen auf ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden haben. Die Kommission kündigte in ihrer Strategie "Vom Hof auf den Tisch" eine Überarbeitung der LMIV an. Der Hof geht davon aus, dass seine Ergebnisse und Empfehlungen in die Diskussion über diese Überarbeitung einfließen werden.

**12** Es gibt keine früheren Arbeiten des Rechnungshofs, die speziell dem Thema Lebensmittelkennzeichnung gewidmet waren. Die vorliegende Prüfung stellt jedoch eine Ergänzung früherer Berichte dar. Im Jahr 2019 setzte sich der Hof damit auseinander, wie die Politik für Lebensmittelsicherheit die Bürgerinnen und Bürger vor chemischen Gefahren schützt<sup>7</sup>, und untersuchte das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse<sup>8</sup>. Außerdem befasste sich der Hof in seinem Sonderbericht über die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung mit der Datumskennzeichnung<sup>9</sup> und in einer Analyse jüngerer Datums über Lebendtiertransporte mit der Kennzeichnung von Fleisch<sup>10</sup> (siehe [Abbildung 4](#)).

---

<sup>7</sup> [Sonderbericht 02/2019](#), Ziffern 46–69.

<sup>8</sup> [Sonderbericht 04/2019](#), Ziffer 89.

<sup>9</sup> [Sonderbericht 34/2016](#), Ziffern 67–69.

<sup>10</sup> [Analyse 03/2023](#), Ziffern 29–36.



## Abbildung 4 – Die Prüfungsarbeit des Europäischen Rechnungshofs seit 2016 im Zusammenhang mit der Lebensmittelkennzeichnung und dabei aufgeworfene relevante Fragen

Zweideutige und verwirrende Praktiken bei der Datumskennzeichnung	Sonderbericht 34/2016: <b>Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung: eine Chance für die EU, die Ressourceneffizienz der Lebensmittelversorgungskette zu verbessern</b>
Unzulänglichkeiten im EU-Kontrollsystem für Lebensmittelsicherheit	Sonderbericht 02/2019: <b>Chemische Gefahren in unseren Lebensmitteln: Politik der EU zur Lebensmittelsicherheit schützt uns, steht jedoch vor Herausforderungen</b>
Falsche Ursprungskennzeichnung auf ökologischen/biologischen Erzeugnissen	Sonderbericht 04/2019: <b>Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich zwar verbessert, einige Herausforderungen bleiben jedoch bestehen</b>
Fehlen eines gemeinsamen Standards für die Fleischkennzeichnung	Analyse Nr. 03/2023: <b>Lebendtiertransporte in der EU: Herausforderungen und Chancen</b>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**13** Die vorliegende Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum zwischen 2011 und 2023. Der Hof traf sich mit der Kommission (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) und befragte die zuständigen Behörden in Belgien, Italien und Litauen. Diese Mitgliedstaaten wurden aus Gründen der geografischen Verteilung, unter Berücksichtigung der Komplexität der Systeme zur Kennzeichnung von Lebensmitteln und zur Abdeckung einiger wichtiger Themen im Bereich Kennzeichnung (z. B. Ursprungskennzeichnung und Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite) ausgewählt.

**14** Der Hof erhielt, wie in **Abbildung 5** dargestellt, Nachweise aus verschiedenen Quellen.

### Abbildung 5 – Durchgeführte Prüfungsarbeiten



Dokumentenprüfung von EU-Verordnungen, Leitlinien der Kommission, Berichterstattungstätigkeiten und Evaluierungen



Dokumentenprüfung der nationalen Vorschriften, Kontrollpläne und Berichterstattungstätigkeiten (einschließlich des iRASFF-Systems) der besuchten Mitgliedstaaten sowie Beobachtung von Konformitätsprüfungen vor Ort bzgl. der Einhaltung der Kennzeichnungsvorschriften in diesen Ländern



Gespräche mit Vertretern der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten



Durchsicht verschiedener Studien zur Lebensmittelkennzeichnung und Gespräche mit Interessenvertretern aus dem Lebensmittelsektor, wie europäischen und nationalen Verbraucherschutzverbänden und Erzeugerorganisationen, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Bemerkungen

**Im EU-Rechtsrahmen sind zwar wesentliche Informationen festgelegt, die auf Lebensmitteletiketten anzugeben sind, er weist jedoch beträchtliche Lücken auf**

**15** Der Hof analysierte den aktuellen EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung und untersuchte, welche Maßnahmen die Kommission getroffen hat, um den Rahmen zu überprüfen und Aktualisierungen vorzuschlagen. Der Hof ging davon aus, dass

- der EU-Rechtsrahmen wesentliche Informationen auf Lebensmitteletiketten vorschreibt;
- die Kommission zeitnahe und angemessene Aktualisierungen des Rechtsrahmens vorschlagen würde, wie es in der LMIV und der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben vorgesehen ist.

**Im EU-Rechtsrahmen sind wesentliche Informationen festgelegt, die auf Lebensmitteletiketten anzugeben sind**

**16** Die Dokumentenprüfung des Hofes ergab, dass innerhalb des EU-Rechtsrahmens die LMIV regelt, welche wesentlichen Informationen auf Lebensmitteletiketten anzugeben sind. Diese Bestimmungen werden durch die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben und die vertikalen Vorschriften der EU ergänzt. Die LMIV trat Ende 2014 in Kraft. Sie überführte verschiedene Rechtsvorschriften in ein harmonisiertes Regelwerk und verschärfte die Anforderungen an die Lebensmittelkennzeichnung, um den Verbrauchern dabei zu helfen, fundierte Entscheidungen zu treffen. Sie enthält außerdem Begriffsbestimmungen für einige Schlüsselbegriffe (z. B. Lesbarkeit, Mindesthaltbarkeitsdatum) und schreibt bestimmte Angaben zwingend vor. So wurden z. B. Angaben zu Allergenen, zum Nährwert (mit Angabe des Brennwertes und der Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz pro 100 g oder pro 100 ml) und zur richtigen Lagerung der Erzeugnisse verpflichtend.

**17** Die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben ist seit Juli 2007 anwendbar und war ein wichtiger Schritt hin zur Regulierung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in der kommerziellen Kommunikation zu Lebensmitteln. Der Hof stellte fest, dass die Verordnung dazu beiträgt, die Verbraucher vor irreführenden und nicht belegten Aussagen zu schützen. Sie enthält zum Beispiel eine Liste zulässiger Angaben, die Lebensmittelunternehmen auf Erzeugnissen, welche die entsprechenden Bedingungen erfüllen, verwenden dürfen.




**18** Eine Reihe von vertikalen Vorschriften enthält Anforderungen für die Kennzeichnung bestimmter Lebensmittelkategorien. Darin ist zum Beispiel festgelegt, dass die Herstellungs- oder Anbaumethode, der Ursprung des Lebensmittels und die Sorte angegeben werden müssen oder wie ein Produkt bezeichnet werden kann.

**19** Insgesamt bildet der EU-Rechtsrahmen also eine Grundlage, um den Verbrauchern auf den Etiketten wichtige Informationen bereitzustellen, und er kann ihnen helfen, fundiertere Entscheidungen zu treffen. Die Gespräche des Hofes mit Interessenvertretern und Behörden der Mitgliedstaaten bestätigten dies.

### **Verzögerte Aktualisierungen des Rechtsrahmens schränken die Möglichkeiten der Verbraucher ein, fundierte Entscheidungen zu treffen**

**20** Die LMIV und die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben verpflichteten die Kommission, Maßnahmen (in Form von Berichten, Rechtsakten und Gesetzesvorschlägen) in Bezug auf 11 Themenbereiche zu ergreifen. Bis September 2024 hatte die Kommission ihre Arbeit nur in Bezug auf vier der 11 Themenbereiche abgeschlossen (siehe [Abbildung 6](#) und [Anhang I](#)).

## Abbildung 6 – Von der Kommission gemäß LMIV und der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu ergreifende Maßnahmen

Thema	Erwartetes Ergebnis	Frist	
Transfettsäuren	Bericht/Gesetzgebungsvorschlag (sofern zweckmäßig)	2014	 <b>abgeschlossen</b>
Vorhandensein von Gluten	Rechtsakt	-	
Ursprungsland	Rechtsakt Bericht/Gesetzgebungsvorschlag (sofern zweckmäßig)	2013 2014	
Alkoholische Getränke	Bericht/Gesetzgebungsvorschlag (sofern zweckmäßig)	2014	
Gesundheitsbezogene Angaben	Rechtsakt	2010	 <b>im Gange</b>
Nährwertprofile	Rechtsakt	2009	
Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite	Bericht/Gesetzgebungsvorschlag (sofern zweckmäßig)	2017	
Vorsorgliche Allergenkennzeichnung	Rechtsakt	-	
Lesbarkeit	Rechtsakt	-	 <b>bislang keine Maßnahmen</b>
Für Vegetarier oder Veganer geeignete Lebensmittel	Rechtsakt	-	
Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen	Rechtsakt	-	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**21** Die Kommission veröffentlichte im Dezember 2015 einen Bericht über Transfettsäuren, und 2019 wurde eine **Verordnung** verabschiedet, die einen Höchstwert für Transfettsäuren in Lebensmitteln festlegt. Bei Transfettsäuren handelt es sich um ungesättigte Fettsäuren, deren Konsum in hohen Maßen das Risiko von **Herzkrankheiten** erhöht.

**22** Die Kommission verabschiedete außerdem einen Durchführungsrechtsakt zu den Angaben, die für Lebensmittel für Menschen mit einer Glutenunverträglichkeit verwendet werden dürfen, wie "glutenfrei" oder "sehr geringer Glutengehalt"<sup>11</sup>.

**23** Im Hinblick auf das Ursprungsland erließ die Kommission, wie in der LMIV vorgesehen, 2013 und 2018 Vorschriften zur verpflichtenden Angabe des Ursprungs für bestimmte Lebensmittel. In ihrer Strategie "Vom Hof auf den Tisch" aus dem Jahr 2020 kündigte die Kommission an, in Erwägung zu ziehen, eine Ausweitung der obligatorischen Ursprungs- oder Herkunftsangabe auf bestimmte Erzeugnisse vorzuschlagen. Im September 2024 hatte die Kommission noch keinerlei Vorschlag veröffentlicht. Sieben EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal und Finnland) haben nationale Regelungen zu Kennzeichnungspflichten für [bestimmte Lebensmittel](#) erlassen. Dies führt dazu, dass die Verbraucher in der EU zu einigen lebensmittelbezogenen Angaben keinen gleichberechtigten Zugang haben.

**24** Auf alkoholischen Getränken musste kein Zutatenverzeichnis und keine Nährwertdeklaration angegeben werden. Im Jahr 2017 veröffentlichte die Kommission im Einklang mit der LMIV einen Bericht [über die Kennzeichnung alkoholischer Getränke](#) und unterzeichnete im Jahr 2019 zwei Absichtserklärungen mit Vertretern des Bier- und Spirituosensektors. Im Jahr 2021 nahmen die gesetzgebenden Organe ferner eine Verordnung an<sup>12</sup>, in der für Wein und aromatisierte Weinerzeugnisse die Angabe eines Zutatenverzeichnisses und einer Nährwertdeklaration vorgeschrieben wurde. Im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs, der im Februar 2021 verabschiedet wurde, kündigte die Kommission einen Vorschlag zur verpflichtenden Kennzeichnung von alkoholischen Getränken an, der zur Krebsprävention beitragen soll. In Ermangelung harmonisierter Vorschriften auf EU-Ebene haben einige Mitgliedstaaten damit begonnen, eigene Initiativen zur Kennzeichnung von alkoholischen Getränken umzusetzen (z. B. obligatorische [gesundheitsbezogene Warnhinweise](#) auf Alkohol in Irland oder [Warnhinweise für Schwangere](#) in Litauen), was den gleichberechtigten Zugang der Verbraucher zu einigen lebensmittelbezogenen Informationen in der EU behindert.

---

<sup>11</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 828/2014 der Kommission vom 30. Juli 2014](#) über die Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen für Verbraucher über das Nichtvorhandensein oder das reduzierte Vorhandensein von Gluten in Lebensmitteln.

<sup>12</sup> [Verordnung \(EU\) 2021/2117](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021.

**25** Die Arbeit der Kommission betreffend die übrigen Themenbereiche ist entweder noch im Gange oder hat noch nicht begonnen; dies betrifft die Bereiche Lesbarkeit, Lebensmittel für Vegetarier oder Veganer und Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen. Dies schränkt die Möglichkeiten der Verbraucher ein, fundierte Entscheidungen zu treffen, und führt zu einem ungleichen Zugang der Verbraucher zu einigen lebensmittelbezogenen Informationen in der EU, wie in den folgenden Unterabschnitten erläutert wird.

*Fehlen einer Liste der von der EU genehmigten gesundheitsbezogenen Angaben für Pflanzenpräparate*

**26** Es wird von vielen Lebensmitteln behauptet, diese hätten positive Auswirkungen auf unsere Gesundheit – solche Arten von Aussagen werden als "gesundheitsbezogene Angaben" bezeichnet. Im Anschluss an die wissenschaftliche Bewertung von 4 637 in der EU verwendeten Angaben veröffentlichte die Kommission im Mai 2012 eine [Verordnung](#), die eine Liste von 222 zulässigen gesundheitsbezogenen Angaben betreffend Vitamine, Mineralstoffe oder andere nicht-pflanzliche Stoffe enthält (siehe Arten der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben in [Abbildung 7](#) ).

## Abbildung 7 – Die fünf von der Kommission zugelassenen Arten von gesundheitsbezogenen Angaben



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 432/2012 und dem EU-Register gesundheitsbezogener Angaben.

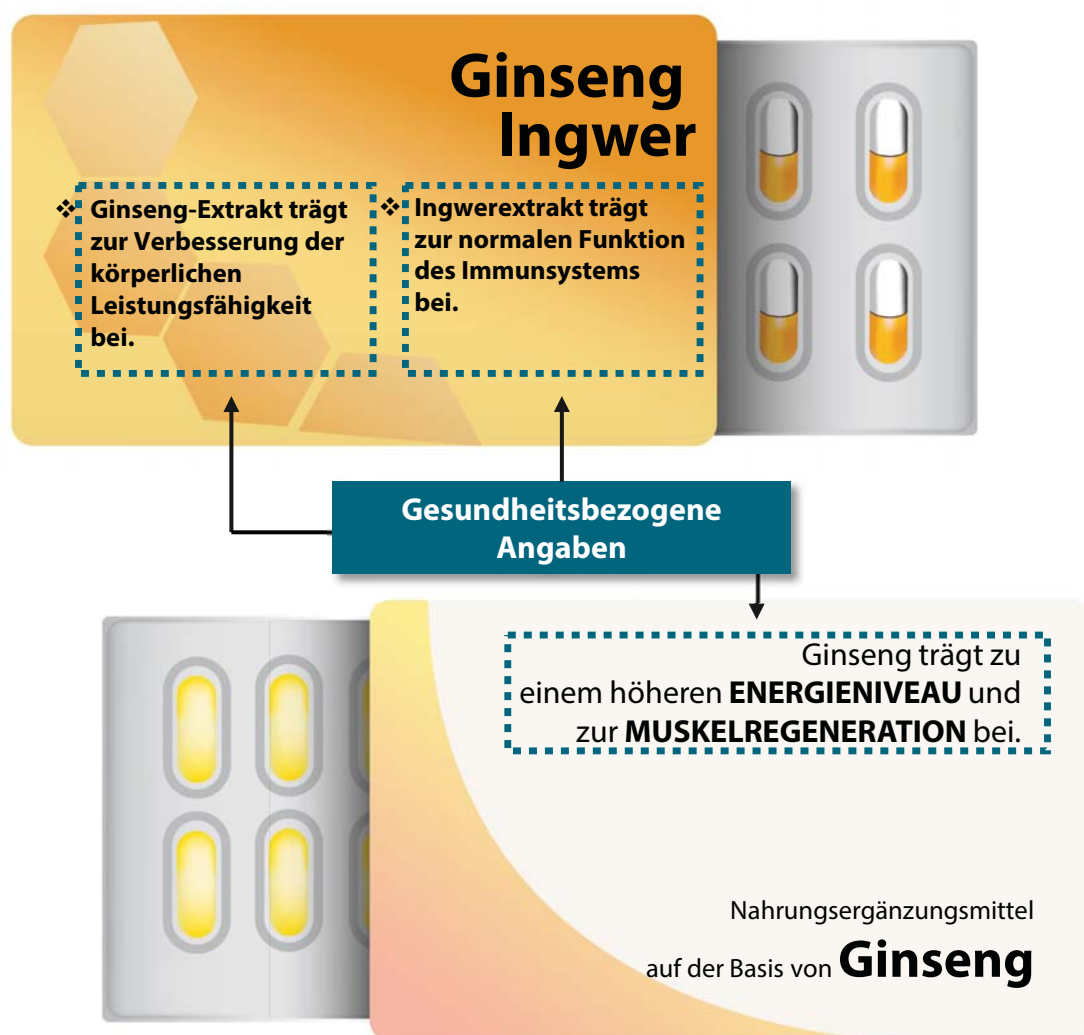
**27** Die Kommission stellte die wissenschaftliche Bewertung einer Unterkategorie von gesundheitsbezogenen Angaben – Angaben zu pflanzlichen Stoffen oder Pflanzenpräparaten – ein, weil die für die Bewertung ihrer Wirksamkeit erforderlichen Studien über die Auswirkungen dieser Stoffe auf den Menschen **nicht vorlagen**. Im Jahr 2023 betonte das **Europäische Parlament**, dass es dringend notwendig sei, die seit



2010 noch nicht überprüften Angaben zu bewerten. Die Bewertung der 2 078 Angaben zu pflanzlichen Stoffen ist jedoch **nach wie vor ausstehend**.

**28** Da es keine Liste der von der EU zugelassenen Angaben zu pflanzlichen Stoffen gibt, sind die Verbraucher Angaben ausgesetzt, die wissenschaftlich nicht belegt und potenziell irreführend sind (siehe Beispiele in **Abbildung 8**). Die Mitgliedstaaten verfolgen ihre eigenen Ansätze für diese Angaben (siehe **Abbildung 9**), was die Verbraucher weiter verwirren kann.

**Abbildung 8 – Beispiele für Angaben zu pflanzlichen Stoffen, die nicht durch eine wissenschaftliche Bewertung der EU belegt sind**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Abbildung 9 – Unterschiedliche Ansätze für Angaben zu pflanzlichen Stoffen in den untersuchten Mitgliedstaaten

### BELGIEN

Lebensmittelunternehmen müssen das Gesundheitsministerium informieren, wenn sie ein Pflanzenpräparat auf den Markt bringen. Die Behörden prüfen alle Angaben anhand einer indikativen Liste zulässiger Angaben.

### ITALIEN

Lebensmittelunternehmen müssen das Gesundheitsministerium informieren, wenn sie ein Pflanzenpräparat auf den Markt bringen. Die Behörden überprüfen die Zusammensetzung und die zwingende/freiwillige Kennzeichnung einiger dieser Produkte. Es gibt keine Liste zulässiger Angaben.

### LITAUEN

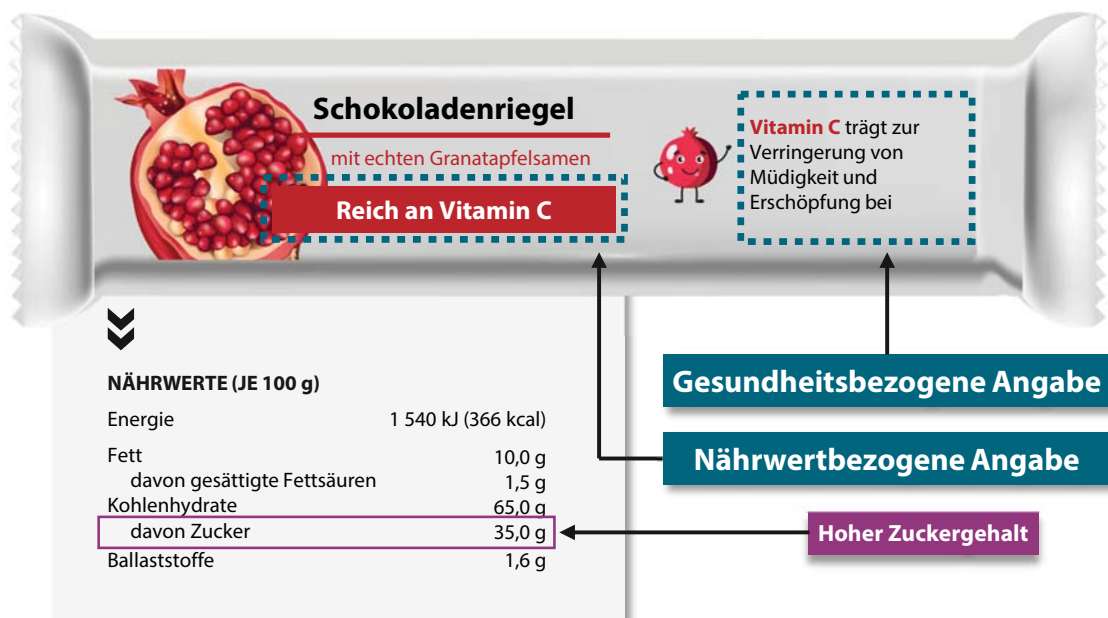
Die Lebensmittelunternehmen müssen die Behörden nicht informieren. Die Behörden prüfen bei amtlichen Kontrollen, ob gesundheitsbezogene Angaben mit der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben übereinstimmen. Es gibt keine Liste zulässiger Angaben.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Fehlende EU-Vorschriften für Nährwertprofile

**29** Die EU-Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung erlauben derzeit nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auch für Erzeugnisse mit hohem Fett-, Zucker- und/oder Salzgehalt (z. B. "reich an Vitamin C" für ein Produkt mit hohem Zuckergehalt). Verbraucher, die versuchen, sich gesünder zu ernähren, könnten daher unbeabsichtigt Erzeugnisse konsumieren, die hohe Mengen an ungesunden Nährstoffen enthalten (siehe [Abbildung 10](#)).

Abbildung 10 – Beispiele für Erzeugnisse mit zugelassenen Angaben, die jedoch auch einen hohen Fett- und Zuckergehalt aufweisen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

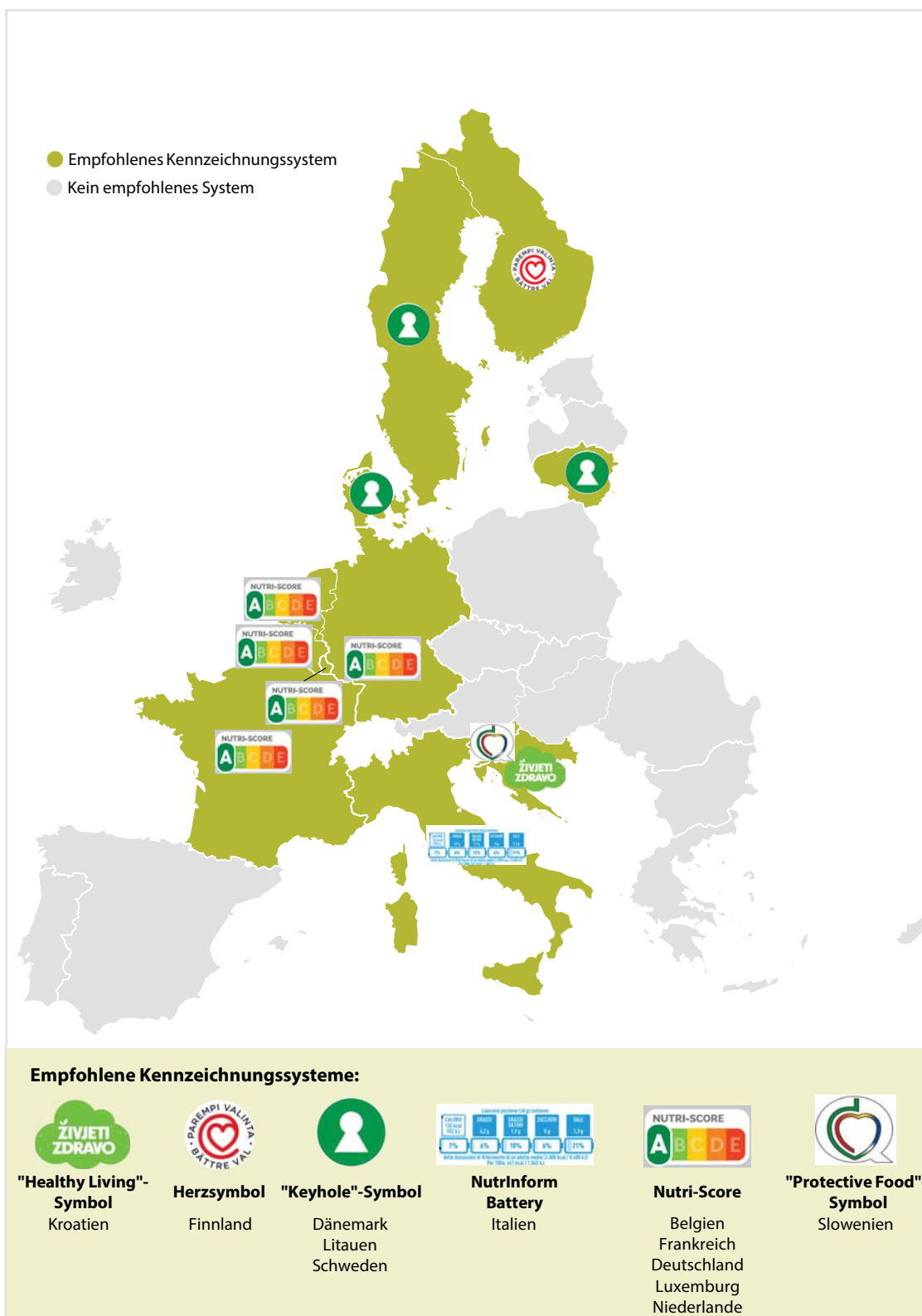
**30** Nährwertprofile sollen helfen, solche Situationen zu vermeiden. Sie legen einen Grenzwert für diese Nährstoffe fest, bei dessen Überschreitung nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben eingeschränkt oder verboten werden. Laut der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben hätten bis 2009 Nährwertprofile eingeführt werden müssen. Die WHO veröffentlichte 2015 ein erstes Nährwertprofilmodell ([das im März 2023 aktualisiert wurde](#)) und wies darauf hin, dass die Erstellung von Nährwertprofilen besonders für Lebensmittel nützlich ist, die für Kinder vermarktet werden. Interessenträger wie das [Europäische Parlament](#) und [Verbraucherorganisationen](#) befürworteten diese Maßnahme.

**31** Bis 2020 hatte die [Kommission](#) jedoch [kaum Fortschritte](#) gemacht, was sie mit der Schwierigkeit begründete, die notwendige Unterstützung der Mitgliedstaaten zu erhalten. Mit der Strategie "Vom Hof auf den Tisch" rückten Nährwertprofile 2020 wieder auf die Tagesordnung und ihre Einführung sollte bis Ende 2022 erfolgen. Bis September 2024 hatte die Kommission sie jedoch noch immer nicht eingeführt. Der Kommission zufolge ist es aufgrund der Art des Themas schwierig, in absehbarer Zukunft einen Legislativvorschlag vorzulegen.

#### Fehlen einer harmonisierten Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite

**32** Neben der verpflichtenden Nährwertdeklaration (siehe Ziffer [16](#)) können auf freiwilliger Basis Nährwertangaben auf der Packungsvorderseite gemacht werden. Ein [Bericht](#) der Kommission von 2020 zeigt, dass die Nährwertkennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung den Verbrauchern helfen kann, gesündere Lebensmittel zu erkennen, und dass sie dazu beitragen könnte, ernährungsbedingte Krankheiten zu verhindern. [Abbildung 11](#) enthält Beispiele für verschiedene Systeme der Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, die von nationalen Behörden empfohlen werden.

**Abbildung 11 – Beispiele für von den Mitgliedstaaten empfohlene Systeme zur Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite**






Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**33** Solche Systeme, die von den Behörden empfohlen werden, unterstützen die Verbraucher dabei, fundierte Entscheidungen zu treffen, indem sie Abbildungen oder Informationen über den Nährwert eines Lebensmittels bereitstellen. Derzeit gibt es keine Etiketten, auf denen der Verarbeitungsgrad von Lebensmitteln angegeben wird, obwohl wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hindeuten, dass der Verzehr großer Mengen extrem verarbeiteter Lebensmittel das Risiko für ernährungsbedingte Krankheiten erhöht.

**34** Die Kommission sollte bis 2017 über die Verwendung zusätzlicher Formen des Ausdrucks und der Darstellung von Nährwertinformationen berichten und gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der EU-Vorschriften vorlegen. In ihrem 2020 veröffentlichten [Bericht](#) kam die Kommission zu dem Schluss, dass "es angebracht [erscheint], eine harmonisierte und verbindliche FOP-Nährwertkennzeichnung [*front-of-pack* – auf der Packungsvorderseite] auf EU-Ebene einzuführen". In der Strategie "Vom Hof auf den Tisch" aus dem Jahr 2020 kündigte die Kommission an, dass sie bis Ende 2022 einen Legislativvorschlag dazu vorlegen würde, dies ist aber bisher nicht erfolgt.

**35** Obwohl viele Verbraucher- und Erzeugerorganisationen eine Harmonisierung befürworten, gibt es unter den Interessenvertretern keinen Konsens darüber, welches bestehende Kennzeichnungssystem das richtige ist und ob es verpflichtend sein sollte. Es hat sich eine Vielzahl von Systemen zur Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite herausgebildet ([Anhang III](#)), die von mehreren Mitgliedstaaten unterstützt werden. In [Abbildung 12](#) sind die Systeme dargestellt, die in den drei vom Hof besuchten Ländern empfohlen werden, sowie ihre wichtigsten Merkmale. Die [Kommission](#) stellte in ihren [Berichten](#) zuletzt fest, dass alle drei Systeme Vorteile haben, aber auch Nachteile mit sich bringen können (z. B. für die Verbraucher nicht leicht zu verstehen sind oder keine Nährwertangaben enthalten).

## Abbildung 12 – Beispiele für einige Nährwertkennzeichnungen auf der Packungsvorderseite und ihre Merkmale

 <p><b>"Keyhole"-Symbol</b> (Litauen)</p> <p>Wird für Produkte verwendet, die innerhalb der gleichen Produktkategorie gesünder sind (die weniger Fett/Zucker/Salz oder mehr Ballaststoffe enthalten)</p>	 <p><b>NutrInform Battery</b> (Italien)</p> <p>Basiert auf der Referenzmengen-Kennzeichnung, ergänzt um ein Batteriesymbol, das den Energie- und Nährstoffgehalt je Portion als prozentualen Anteil an der Tageszufuhr anzeigt</p>	 <p><b>Nutri-Score</b> (Belgien)</p> <p>Stuft Produkte nach ihrer allgemeinen Nährwertqualität auf einer Skala von A bis E ein (dunkelgrün bis dunkelorange)</p>
---	---	---

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts der Gemeinsamen Forschungsstelle *Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence*, 2022.

**36** Die Debatte über die Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite polarisiert. So raten einige Mitgliedstaaten den Lebensmittelunternehmen mittlerweile davon ab, das Nutri-Score-System zu verwenden, obwohl es in anderen Mitgliedstaaten empfohlen wird (siehe Beispiel in **Kasten 1**). Das Nebeneinander mehrerer Systeme in der EU kann zu einer Fragmentierung des Marktes führen und die Verbraucher verwirren.

### Kasten 1

#### Kontroverse über die Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite in Italien

Die einzige Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, die von den italienischen Behörden empfohlen wird, ist "NutrInform Battery". Im Jahr 2022 erließ die italienische Wettbewerbsbehörde **Verwaltungsentscheidungen** (einschließlich Geldbußen) gegen Lebensmittelunternehmen, die das Nutri-Score-Label verwendeten. Sie argumentierte, dass Lebensmittelunternehmen, die das Nutri-Score-Label ohne weitere Erläuterung der Bewertung verwendeten, die Verbraucher in die Irre führen könnten. Nach den Entscheidungen erklärten sich mehrere Unternehmen bereit, entweder auf die Angabe des Nutri-Scores zu verzichten oder diesen durch zusätzliche Angaben zu ergänzen.

### Fehlende harmonisierte Vorschriften zur vorsorglichen Allergenkennzeichnung

**37** Die LMIV schreibt vor, dass Lebensmittelallergene im Zutatenverzeichnis hervorgehoben werden müssen, um sicherzustellen, dass die Verbraucher über mögliche Risiken informiert sind. Manchmal lässt sich jedoch das unbeabsichtigte Vorhandensein kleiner Mengen (oder Spuren) von Allergenen nicht vermeiden, was bei einigen Allergikern dennoch negative Auswirkungen hervorrufen kann.

**38** Viele Lebensmittelunternehmen nehmen daher eine vorsorgliche Allergenkennzeichnung vor, z. B. "kann Spuren von [Allergen] enthalten" oder "in einem Betrieb hergestellt, in dem auch [Allergen] verarbeitet wird"; auf EU-Ebene gibt es jedoch keine harmonisierten Vorschriften. Das kann für die Verbraucher verwirrend sein, da sie sich in zahlreichen Kennzeichnungsformaten zurechtfinden müssen. Außerdem verwenden die Lebensmittelunternehmen die Angabe "kann Spuren von [...] enthalten" zu großzügig, um auf Nummer sicher zu gehen, und in manchen Fällen basiert die Verwendung dieser Angabe nicht auf Risikobewertungen, die das Vorhandensein von Allergenen quantifizieren. Wenn Lebensmittelunternehmen die Angabe "kann Spuren von [...] enthalten" zu großzügig verwenden, schränkt dies die Wahlmöglichkeiten allergenempfindlicher Verbraucher ein.

**39** Die LMIV verpflichtet die Kommission, Durchführungsrechtsakte zur vorsorglichen Allergenkennzeichnung zu erlassen. Die Kommission hat begonnen, sich mit dem Thema zu befassen, indem sie [2022 ihre Bekanntmachung zur Umsetzung von Managementsystemen für Lebensmittelsicherheit unter Berücksichtigung von guter Hygienepraxis überarbeitete](#) und einen Beitrag zum [Codex Alimentarius](#) der WHO zu diesem Thema leistete. Entsprechende Durchführungsbestimmungen waren jedoch bis September 2024 noch nicht verabschiedet worden.

### Unzureichende EU-Vorschriften zur Lesbarkeit

**40** Die LMIV verlangt von den Lebensmittelunternehmen, die Lesbarkeit der zwingenden Angaben auf Verpackungen – zum Beispiel durch die Verwendung bestimmter Schriftgrößen – sicherzustellen. Lebensmittelunternehmen sehen sich mit einer Situation konfrontiert, in der Verbraucher und Behörden mehr Informationen über Lebensmittel (z. B. über deren Ursprung oder Nachhaltigkeit) verlangen. Gleichzeitig werden Produktverpackungen zum Teil aus Umweltschutzgründen immer weiter reduziert. Dies kann sich negativ auf die Lesbarkeit der Informationen auswirken.



**41** Die LMIV verpflichtete die Kommission, durch delegierte Rechtsakte Vorschriften zur Lesbarkeit zu erlassen. Die Kommission hat zwar in ihrer [Mitteilung über Fragen und Antworten zur Verwendung der LMIV](#) einige Klarstellungen zur Lesbarkeit von Angaben auf Verpackungen vorgelegt, die delegierten Rechtsakte hat sie jedoch nicht erlassen. FoodDrinkEurope, das die Lebensmittel- und Getränkeindustrie in der EU vertritt, veröffentlichte 2022 einen eigenen [Leitfaden](#), der Lebensmittelunternehmen helfen soll, die Lesbarkeit von Angaben auf Verpackungen sicherzustellen.

*Keine EU-Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, die für Vegetarier bzw. Veganer geeignet sind*

**42** Derzeit gibt es keine EU-Vorschriften, die eine Definition der [Begriffe](#) "vegan" oder "vegetarisch" enthalten oder die Kriterien festlegen, nach denen ein Erzeugnis für Vegetarier oder Veganer geeignet ist (z. B. Grenzwerte für Spuren von tierischen Produkten). Lebensmittelunternehmen, die solche Lebensmittel herstellen, können die [Norm ISO 23662:2021](#) über Lebensmittelzutaten, die für Vegetarier oder Veganer geeignet sind, freiwillig anwenden, und es gibt auch mehrere freiwillige private Zertifizierungssysteme.

**43** Auf der Grundlage der LMIV soll die Kommission Durchführungsrechtsakte zu Angaben über die Eignung von Lebensmitteln für Vegetarier oder Veganer erlassen, was sie jedoch nicht getan hat. Da es keine EU-Vorschriften für solche Lebensmittel gibt, können sich die Verbraucher bei ihren Entscheidungen nur auf die verschiedenen privaten Siegel und Produktbezeichnungen stützen.

*Fehlen von Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen auf EU-Ebene*

**44** In den EU-Vorschriften sind die Referenzmengen für die Energie- und Nährstoffzufuhr eines durchschnittlichen Erwachsenen festgelegt. Es gibt derzeit keine solchen Referenzmengen für andere Bevölkerungsgruppen, mit Ausnahme der Vitamin- und Mineralstoffmengen für Säuglinge und Kleinkinder. Möchten Lebensmittelhersteller Referenzmengen auf ihren Produkten angeben, müssen sie daher auf die Werte für Erwachsene zurückgreifen (z. B. Referenzmengen für Erwachsene auf Frühstückscerealien für Kinder).

**45** Die Kommission hat keine Durchführungsrechtsakte zu Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen erlassen, obwohl dies in der LMIV vorgeschrieben ist. Bis zur Verabschiedung von EU-Vorschriften dürfen die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen erlassen, was in den besuchten Mitgliedstaaten jedoch nicht getan wurde.

## **Informationen auf Etiketten können verwirrend oder irreführend sein, und die Verständlichkeit der Etiketten wird nicht systematisch nachverfolgt**

**46** Gemäß den EU-Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung müssen die Lebensmittelunternehmen den Verbrauchern zutreffende, klare und leicht verständliche Informationen zur Verfügung stellen. Die Informationen dürfen nicht verwirrend oder irreführend sein. Der Hof ging davon aus, dass die Kommission

- versteht, wie sich die sich ständig weiterentwickelnden Kennzeichnungspraktiken auf die Verbraucher auswirken, und Maßnahmen ergreift, um zu verhindern, dass verwirrende oder irreführende Informationen auf den Etiketten dargestellt werden;
- die Bedürfnisse der Verbraucher und die Verständlichkeit der Etiketten systematisch nachverfolgt;
- gemeinsam mit den Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreift, wenn die Verbraucher die Kennzeichnung nicht gut genug verstehen.

## **Sich ständig weiterentwickelnde Kennzeichnungspraktiken erhöhen die Komplexität und können die Verbraucher verwirren oder in die Irre führen**

**47** Lebensmittelunternehmen suchen nach immer neuen Wegen, um die Verbraucher zum Kauf zu veranlassen. Die Behörden der drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wiesen auf eine Reihe von Fällen hin, in denen Praktiken von Lebensmittelunternehmen möglicherweise verwirrend oder irreführend sind. Dazu gehören "Clean Labels" (die sich auf das Fehlen bestimmter Elemente beziehen, z. B. "antibiotikafrei"), nicht zertifizierte Qualitäten (z. B. "frisch", "natürlich"), irreführende Produktbezeichnungen (z. B. die Verwendung von "fleischig" zur Beschreibung von Fleischprodukten) oder das Weglassen von Informationen (z. B. das Wort "aufgetaut"). [Anhang II](#) enthält Beispiele für diese Praktiken, die Verbraucher dazu veranlassen könnten, Erzeugnisse zu kaufen, die als gesünder oder qualitativ hochwertiger beworben werden, als sie tatsächlich sind.

**48** Die Vorschriften und -Leitlinien der EU, die im vorherigen Abschnitt dieses Berichts vorgestellt wurden, bieten keine ausreichend klare Grundlage, um solche Kennzeichnungspraktiken zu verhindern. Die Verbraucherorganisationen fordern klarere Regeln, um zu verhindern, dass die Verbraucher über die wahre Beschaffenheit der Lebensmittel und Getränke, die sie kaufen, getäuscht werden. **Kasten 2** enthält ein Beispiel für ein Produkt mit potenziell irreführenden Angaben auf dem Etikett.

## Kasten 2

### Beispiel eines Mogelprodukts mit potenziell irreführenden Angaben



#### » ZUTATEN

Joghurt (MagerMILCHpulver – SAHNE –  
MILCHfermente) – Zucker 8,9 % – Natürliche  
Aromen – Vitamin D

Auf der Verpackung dieses Produkts sind Bananen abgebildet, dabei enthält das Zutatenverzeichnis keine echten Bananen, sondern lediglich Aromen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**49** Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Verbraucher sich stärker bewusst sind, wie sich ihre Kaufgewohnheiten auf die Umwelt auswirken können, haben die Unternehmen ferner begonnen, ihre Erzeugnisse mit einer Vielzahl von Angaben über deren Umweltfreundlichkeit zu versehen. Eine Studie der Kommission kam zu dem Schluss, dass in Online-Shops und in der Lebensmittelwerbung in 80 % der ausgewählten Fälle solche Angaben gemacht wurden und Verbraucher möglicherweise der Grünfärberei (der Praxis, ein Produkt als umweltfreundlich zu vermarkten, ohne diese Behauptungen zu beweisen) ausgesetzt sind.

**50** Um dieses Problem anzugehen, wurde 2024 eine neue [Richtlinie hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel](#) verabschiedet, um die Verbraucher besser zu informieren und vor unlauteren Kennzeichnungspraktiken zu schützen. Am 22. März 2023 veröffentlichte die Kommission außerdem ihren [Vorschlag](#) für die Richtlinie über Umweltaussagen. Mit diesen beiden Rechtsakten werden die Bedingungen für die Verwendung von Nachhaltigkeitssiegeln festgelegt und Vorschriften für ihre Zertifizierung eingeführt. Lebensmittelunternehmen sollen verpflichtet werden, Behauptungen über die Umweltfreundlichkeit oder Umweltaussagen auf ihren Erzeugnissen zu belegen. Die Auswirkungen dieser Rechtsakte werden sich erst in der Zukunft zeigen.

**51** Die Verbraucher sind außerdem einer wachsenden Zahl von Etiketten, Logos und Kennzeichnungssystemen ausgesetzt, die die Kommission nicht systematisch erfasst. In einer [Studie](#) aus dem Jahr 2013 ermittelte die Kommission 901 freiwillige Systeme zur Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Lebensmitteln in Europa, aber aktuellere Zahlen liegen nicht vor. Laut dieser Studie fand ein Drittel der befragten Verbraucher die Kennzeichnungen verwirrend und ebenso viele Verbraucher hielten sie für irreführend. In einem [Bericht](#) der Kommission aus dem Jahr 2024 über Nachhaltigkeitssiegel wurden mehr als 200 solcher Siegel im EU-Lebensmittelsektor ausgemacht. 12 % der neu auf den Markt gebrachten Produkte hätten ein lebensmittelbezogenes Nachhaltigkeitssiegel. Ferner haben die vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten keinen Überblick über die verschiedenen Siegel, die auf Lebensmitteln verwendet werden.

### **Die Bedürfnisse der Verbraucher bzw. die Verständlichkeit der Etiketten werden nicht systematisch nachverfolgt**

**52** Abgesehen von einigen Berichten (in den Jahren 2020 bis 2023), die sich mit bestimmten Aspekten wie der Lebensmittelkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, der Ursprungskennzeichnung, digitalen Kennzeichnung oder Datumskennzeichnung befassten, und einigen Ad-hoc-Konsultationen mit Verbrauchern (z. B. Eurobarometer-Umfragen zur Datumskennzeichnung) hat die Kommission nicht systematisch nachverfolgt, inwiefern die Verbraucher die Etiketten verstehen oder ob die Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung deren Bedürfnissen entsprechen.

**53** Die Kommission erörtert die Lebensmittelkennzeichnung regelmäßig mit den Mitgliedstaaten in verschiedenen Ausschüssen und Sachverständigengruppen sowie mit Interessenträgern (z. B. Forschungsinstituten, Verbraucherorganisationen, der Industrie) im Rahmen von Beratungsgruppen. Die Analyse der Sitzungsunterlagen durch den Hof zeigt jedoch, dass zwar bestimmte Aspekte der Lebensmittelkennzeichnung diskutiert wurden, die Bedürfnisse der Verbraucher und die Verständlichkeit der Etiketten jedoch nicht regelmäßig nachverfolgt wurden.

**54** In den drei vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten verfolgten die Behörden die Bedürfnisse der Verbraucher bzw. die Verständlichkeit der Etiketten nicht systematisch nach (siehe [Abbildung 13](#)). Daher kann nicht ermittelt werden, ob die Verbraucher angemessen informiert sind oder ihre Erwartungen erfüllt werden.

### **Abbildung 13 – Nachverfolgung der Bedürfnisse der Verbraucher und der Verständlichkeit der Etiketten in den vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### **Die Verbraucher verstehen die Etiketten nicht immer, und Sensibilisierungskampagnen haben keine Priorität**

**55** Der Wissensstand über Lebensmittelkennzeichnungen ist von Person zu Person unterschiedlich, und Informationen, die für einen informierten Verbraucher klar verständlich sein mögen, könnten einem weniger informierten Verbraucher unklar sein. Obwohl weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten systematisch verfolgen, inwiefern die Verbraucher die Etiketten verstehen (siehe Ziffern [52–54](#)), gibt es

Hinweise darauf, dass die Verbraucher die Etiketten nicht immer verstehen. Laut den befragten [Verbraucherschutzorganisationen](#) und nationalen Behörden in den drei vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten finden die [Verbraucher](#) das EU-Lebensmittelkennzeichnungssystem zuweilen kompliziert. Die Datumskennzeichnung ist ein Beispiel für eine Kennzeichnung, die von den Verbrauchern nicht immer verstanden wird.

**56** Die LMIV schreibt zwei Arten von Datumskennzeichnungen vor: "verbrauchen bis" (Datum, bis zu dem das Produkt nicht mehr sicher ist – wird für leicht verderbliche Lebensmittel verwendet) und "Mindesthaltbarkeitsdatum" (das Datum, bis zu dem dieses Lebensmittel bei richtiger Aufbewahrung seine optimale Qualität behält). In einer [Studie der Kommission zur Datumskennzeichnung](#) aus dem Jahr 2018 wurden die folgenden Probleme festgestellt:

- schlechte Lesbarkeit;
- Unklarheit darüber, wie die Lebensmittelunternehmen die Daten festlegen;
- mangelndes Verständnis der Datumskennzeichnung seitens der Verbraucher (z. B. verstand weniger als die Hälfte der Befragten die Bedeutung dieser Daten).

**57** Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten bestätigten, dass die derzeitigen Vorschriften zur Datumskennzeichnung von den Verbrauchern nicht gut verstanden werden. Im Jahr 2019 bat die Kommission die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit um wissenschaftlichen Input. Auf dieser Grundlage gab die Kommission den Lebensmittelunternehmen im Jahr 2020 eine Anleitung zur Datumskennzeichnung. In der Strategie "Vom Hof auf den Tisch" kündigte die Kommission eine Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Datumskennzeichnung bis Ende 2022 an. Die anschließenden Konsultationen zeigten, dass die Mitgliedstaaten zwar einen harmonisierten Ansatz – einschließlich Sensibilisierungskampagnen und Schulungsprogrammen auf EU-Ebene – befürworteten, die Überarbeitung der Datumskennzeichnung aber lieber im Rahmen einer umfassenderen Überarbeitung der LMIV vornehmen wollten. Die Kommission hat ihren Gesetzesvorschlag jedoch noch nicht veröffentlicht.

**58** Das **Europäische Parlament** rief die EU und die Mitgliedstaaten mit Blick auf eine Stärkung der Verbraucher zu einer größeren Aufmerksamkeit und vermehrten Investitionen in Verbraucherinformation und Aufklärungskampagnen auf, "die die richtigen Botschaften zielgerichtet an die richtigen Verbrauchersegmente weiterleiten". Die Aufklärung der Verbraucher könnte ihr Verständnis der Lebensmittelkennzeichnung deutlich verbessern. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die EU von 2021 bis 2025 nur rund 5,5 Millionen Euro für Kampagnen zur Aufklärung über die Lebensmittelkennzeichnung bereitstellte.

**59** In den drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wird Informationskampagnen für Verbraucher wenig Beachtung geschenkt – sie sind sporadisch und zielen nur auf bestimmte Interessengebiete ab. Italien finanzierte im Jahr 2022 eine Informations- und Kommunikationskampagne, um das Bewusstsein für die "NutrInform Battery"-Initiative zu schärfen und diesbezüglich einen Konsens herzustellen. Die belgischen Behörden führten 2021 eine öffentliche Informationskampagne durch, um das Verständnis der Verbraucher für die Datumskennzeichnung zu verbessern. In Litauen führt das Gesundheitsministerium regelmäßig Informationskampagnen durch, um den Bekanntheitsgrad des "Keyhole" Labels zu erhöhen.

## **Kontrollsysteme, Sanktionen und Berichterstattung sind von Schwachstellen betroffen**

**60** Die EU-Vorschriften verpflichten die Mitgliedstaaten, Kontrollsysteme einzurichten, um die Richtigkeit der Informationen auf den Lebensmitteletiketten sicherzustellen und zu überprüfen, ob die Lebensmittelunternehmen die Kennzeichnungsvorschriften korrekt umsetzen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung festlegen und der Kommission auf verschiedenen Wegen über Probleme im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung berichten. Die Kommission nutzt diese Informationen, um die Anwendung der EU-Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung zu überwachen.

**61** Der Hof hat die Kontrollsysteme und Sanktionen der Mitgliedstaaten sowie die Berichterstattung der Kommission und der Mitgliedstaaten über diese Kontrollen untersucht. Der Hof ging davon aus, dass

- o Kontrollsysteme eingerichtet werden und die Kontrollen koordiniert werden;
- o die EU-Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung wirksam kontrolliert werden;
- o die Mitgliedstaaten abschreckende, wirksame und verhältnismäßige Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung verhängen;
- o die Berichterstattung über Kontrollen durchgeführt wird und sinnvoll ist.

### **Kontrollsysteme sind vorhanden, aber es gibt Unzulänglichkeiten**

**62** Der Hof stellte fest, dass alle 27 Mitgliedstaaten über Kontrollsysteme verfügen und die Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel in Übereinstimmung mit jährlichen Kontrollplänen und mehrjährigen (alle drei bis fünf Jahre aktualisierten) nationalen Kontrollplänen überprüfen. Diese Pläne werden auf der Grundlage von Risikoanalysen, Beschwerden und Ad-hoc-Kontrollen bzgl. Lebensmittelunternehmen erstellt.

**63** Obwohl sie weiterhin jährliche Kontrollen durchführen, hatten fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Lettland, Malta und Slowenien) ihre Kontrollpläne zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aktualisiert. Die Kommission verfolgte diese Angelegenheit mit den betroffenen Mitgliedstaaten weiter, aber das Problem bleibt ungelöst.



**64** Die Koordinierung der verschiedenen Kontrollen in den Mitgliedstaaten ist wichtig, damit das System wirksam und effizient funktioniert. Die [Verordnung über amtliche Kontrollen](#) schreibt daher vor, dass jeder Mitgliedstaat eine zentrale Stelle benennt, die mit der Koordinierung der Aufstellung des mehrjährigen nationalen Kontrollplans beauftragt ist<sup>13</sup>. Der Hof stellte fest, dass die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten mitunter komplex sind und oft mehrere Behörden involvieren, was zu Effizienzmängeln und Lücken in den Kontrollsystemen führen kann (siehe [Kasten 3](#)). Im September 2024 hatten sechs von 27 Mitgliedstaaten keine entsprechende Stelle benannt (Belgien, Bulgarien, Griechenland, Malta, Slowenien und Tschechien).

### Kasten 3

#### Beispiele für die Komplexität der Kontrollsysteme

In **Belgien** gibt es zwei zuständige Behörden auf Bundesebene und drei auf regionaler Ebene. In der Praxis nimmt eine von ihnen eine koordinierende Rolle ein und erstattet der Kommission Bericht, hat aber nicht das Mandat, die Kohärenz oder Vollständigkeit der Daten zu überprüfen. Im Jahr 2021 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Koordinierung zwischen den föderalen und den regionalen Behörden unzureichend ist und die Einhaltung der Vorschriften zur Ursprungskennzeichnung nicht kontrolliert werden kann.

Das **italienische** Kontrollsystem zur Überprüfung der Einhaltung der Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel umfasst zwei hauptsächlich zuständige Behörden und vier Polizeieinheiten. Sie haben jeweils ihren eigenen Planungsprozess und führen ihre eigene Risikoanalyse durch. Angesichts der Komplexität des Systems und der Anzahl der Stellen sind mehrere Kooperationsvereinbarungen und Koordinierungsinitiativen erforderlich. Dies birgt das Risiko von Lücken im Kontrollsystem.

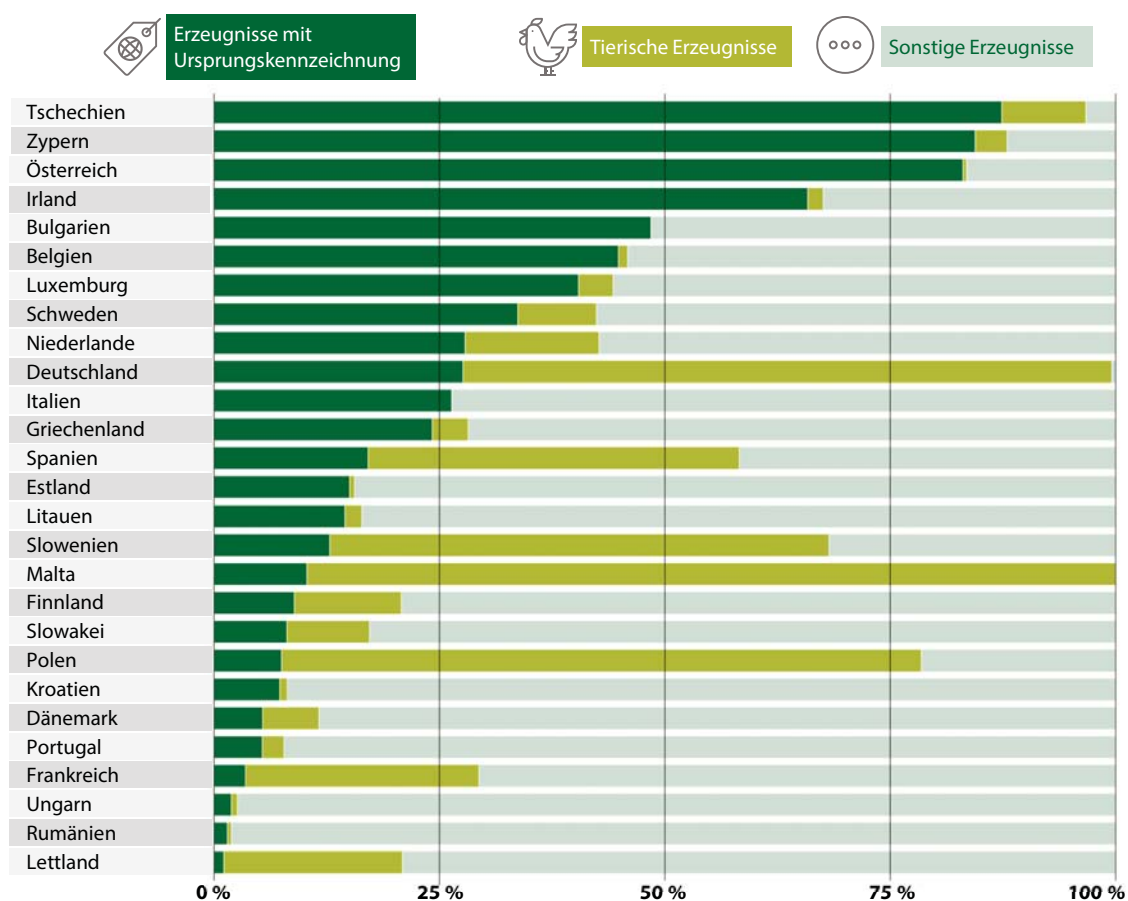
**65** Die Kommission führt Prüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch. Ihre Prüfungen aus den Jahren 2017 und 2018 in sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal und Rumänien) hatten bereits auf Koordinierungsprobleme in einigen Ländern hingewiesen. Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass Italien sein Kontrollsystem nach den Bemerkungen der Kommission nur langsam anpasst und dass auch in Belgien noch einige Schwachstellen bestehen. Zu Litauen machte die Kommission keine Anmerkungen.

<sup>13</sup> Artikel 109 der [Verordnung \(EU\) 2017/625](#).

## Unzulängliche Kontrollen von freiwilligen Angaben und des Online-Einzelhandels

**66** Der Hof analysierte die jährlichen Kontrollberichte der 27 Mitgliedstaaten für 2022, die der Kommission vorgelegt wurden. Die Mitgliedstaaten führten ganz unterschiedliche Arten von Kontrollen durch (siehe [Abbildung 14](#)). Einige Mitgliedstaaten konzentrierten sich bei ihren Kennzeichnungskontrollen auf die Ursprungskennzeichnung, während andere den Schwerpunkt auf tierische Erzeugnisse oder andere Erzeugnisse legten (einschließlich der Kontrolle von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben).










**Abbildung 14 – Amtliche Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung in den Mitgliedstaaten im Jahr 2022 – nach Art der Kontrolle (%)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte der Mitgliedstaaten für 2022.

**67** *Abbildung 15* zeigt die unterschiedlichen Kontrollniveaus je nach Art der Informationen auf dem Etikett. Die Kontrollen der Mitgliedstaaten konzentrieren sich hauptsächlich auf die zwingend zu erfolgenden Angaben, z. B., ob das Zutatenverzeichnis, die Allergene und die Nährwertdeklaration ordnungsgemäß dargestellt und lesbar sind. Nachweise in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass die Kontrollen dieser Pflichtangaben gut funktionieren.

**Abbildung 15 – Unterschiedliche Kontrollniveaus bei der Lebensmittelkennzeichnung in den Mitgliedstaaten**

Geregelt durch	Häufigkeit der Kontrollen ↑ Häufige, systematische Kontrollen	Art der Angaben	Beispiele
EU		<b>zwingende Angaben</b>	Zutatenverzeichnis , Nährwertkennzeichnung, etc.
		<b>EU-Qualitätsregelungen</b>	
		<b>nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben</b>	<b>"Hoher Ballaststoffgehalt"</b>
Mitgliedstaaten		<b>nationale Qualitätsregelungen</b>	
Nicht geregelt		<b>von Dritten zertifizierte Siegel</b>	
Nicht geregelt		<b>Siegel ohne Zertifizierung</b>	Unendliche Möglichkeiten für Werbeaussagen wie <b>"100 % natürlich"</b>
	↓ Begrenzte Ad-hoc-Kontrollen		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Befragungen und Recherchen.

**68** Andererseits werden freiwillige Angaben nur wenig oder gar nicht kontrolliert, obwohl es eine allgemeine Verpflichtung gibt, zu prüfen, ob die freiwilligen Angaben den EU-Rechtsvorschriften entsprechen.

**69** Bei der freiwilligen Kennzeichnung konzentrieren sich die Kontrollbehörden in den Mitgliedstaaten auf die von der EU vorgeschriebenen Qualitätsregelungen – die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und Erzeugnissen mit geografischen Angaben –, da dies in der Verordnung über amtliche Kontrollen **vorgeschrieben** ist. Der Hof stellte fest, dass, obwohl nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf EU-Ebene geregelt sind, die diesbezüglichen Kontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten unzulänglich sind (siehe **Kasten 4**). Die

Behörden prüfen auch nationale Qualitätssysteme wie Streekproduct (Belgien), Kokybės (Litauen) oder SQNPI (*National Integrated Production Quality System*, Italien).

#### Kasten 4

##### Beispiel für schwache Kontrollen von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben

Die Kommission wies bei ihrer Prüfung 2018 auf Schwachstellen bei nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in **Italien** hin. Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass die betrieblichen Checklisten diese Angaben immer noch nicht ausdrücklich enthalten.

Bei ihrer Prüfung 2018 in **Belgien** wies die Kommission darauf hin, dass die Einhaltung der Vorschriften zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben von den Behörden nicht umfassend überprüft wird. Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass in der allgemeinen Checkliste für den Einzelhandel keine spezifischen Kontrollen von Angaben vorgesehen sind und dass der Nährwert von Nahrungsergänzungsmitteln nur in einer begrenzten Zahl von Fällen überprüft wird.

**70** Lebensmittelunternehmen greifen zunehmend auf freiwillige Gütesiegel und Angaben zurück (siehe Ziffer **51**) – teilweise im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsfragen (siehe Ziffern **49–51**) –, um ihre Erzeugnisse mit attraktiven Botschaften zu bewerben (z. B. Bilder von grasenden Kühen, Abbildungen von Früchten, Angaben wie "natürlich", "ohne Zusätze" oder "ohne Gentechnik"). Während hinter einigen Siegeln Zertifizierungssysteme mit privater Überprüfung durch Dritte stehen, unterliegen andere unter Umständen keiner Zertifizierung. Im Gegensatz zu anderen Arten von freiwilliger Kennzeichnung (z. B. nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben) existieren keine besonderen Vorschriften für die Verwendung solcher Siegel durch Lebensmittelunternehmen. Die Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten führen nur minimale Kontrollen solcher Siegel oder Angaben durch – zum Beispiel nur, wenn es Verdachtsfälle oder Beschwerden gibt. Die Zuverlässigkeit freiwilliger Kennzeichnung wird somit nicht zufriedenstellend überprüft.

**71** Seit der COVID-19-Pandemie war in allen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten ein Anstieg des Verkaufs von Lebensmitteln über den elektronischen Handel sowie eine erhöhte Anzahl von Beschwerden über Online-Shops festzustellen. Die drei Länder führen Kontrollen von Online-Verkäufen durch. Sie prüfen, ob die Informationen, die den Verbrauchern auf den Websites zur Verfügung gestellt werden (einschließlich Präsentation und Werbung), korrekt sind und den Vorschriften entsprechen. Die litauischen Behörden meldeten eine hohe Gesamtquote von Verstößen (61,6 % im Jahr 2022) im elektronischen Handel, der auch den Vertrieb von Lebensmitteln umfasst. Die Quote der Verstöße im Online-Einzelhandel ist höher als im konventionellen Einzelhandel, sodass Verbraucher in Online-Shops mehr Erzeugnisse finden, die nicht den EU-Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel entsprechen. Die Angaben auf solchen Erzeugnissen können irreführend sein und ihr Verzehr kann sogar gefährlich sein.

**72** Die Behörden der Mitgliedstaaten stehen bei der Kontrolle des Online-Verkaufs von Lebensmitteln vor einer Reihe von Problemen.

- Sie können nur Sanktionen gegen Lebensmittelunternehmen verhängen, die in ihrem Land registriert sind. Bei Websites, die in anderen EU-Mitgliedstaaten registriert sind, können sie etwaige Probleme über iRASFF, die Online-Plattform der Kommission, melden (siehe Ziffer [09](#)).
- Bei Websites außerhalb der EU ist es für die Behörden fast unmöglich, den Online-Einzelhandel zu kontrollieren. Sie können sich direkt an den Betreiber wenden oder über die Botschaft des Drittlandes, in dem der Betreiber seinen Sitz hat, Folgemaßnahmen verlangen. Das ist nicht immer schnell oder effektiv. Italien verfolgt bei der Kontrolle des elektronischen Handels einen ausgefeilteren Ansatz als die anderen vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten, was nach Auffassung des Hofes eine gute Praxis darstellt (siehe [Abbildung 16](#)).
- Nahrungsergänzungsmittel werden oft über E-Commerce-Plattformen verkauft, manchmal auch über soziale Medien. Solche Verkäufe sind nicht leicht zu kontrollieren, da sie oft über ein Netzwerk kleiner unabhängiger Verkäufer abgewickelt werden.
- Online-Shops können sehr schnell geschlossen (und unter einem anderen Namen wiedereröffnet) werden, zum Beispiel sobald sich Inspektoren der Behörde eines Mitgliedstaats bei einer Kontrolle zu erkennen geben (in diesem Fall verpassen die Inspektoren so die Gelegenheit, Verstöße nachzuverfolgen).

## Abbildung 16 – Italienischer Ansatz zur Kontrolle des elektronischen Handels



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Geldbußen und -strafen sind nicht immer abschreckend, wirksam oder verhältnismäßig

**73** Die drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wenden bei Verstößen gegen die Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel eine Reihe von Sanktionen an:

- Verwarnungen (die es dem verantwortlichen Lebensmittelunternehmen ermöglichen, die Situation zu korrigieren);
- Geldbußen oder -strafen;
- Rücknahmen vom Markt oder Rückrufe von Erzeugnissen;
- Beschlagnahme der Waren;
- Betriebsschließung oder Entzug der Lizenz.

**74** Die Analyse des Hofes konzentrierte sich auf Geldbußen und -strafen, da sie die häufigste Art von Sanktionen sind. Alle drei Mitgliedstaaten verhängen sie auf der Grundlage einer Reihe von Kriterien, wie z. B. der Art des Verstoßes, der Art des Unternehmens oder ob es sich um einen wiederholten Verstoß handelt. Aus den Gesprächen des Hofes mit den Behörden dieser Mitgliedstaaten und seiner Analyse der Belege geht hervor, dass die Höhe der Geldbußen und -strafen stark variiert und manchmal niedrig (d. h. nicht abschreckend) ist oder in keinem Verhältnis zur Schwere des Verstoßes steht (d. h. nicht verhältnismäßig ist), wie im Folgenden beschrieben wird.

- Die Geldbußen und -strafen bei Verstößen gegen die Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel in Litauen liegen zwischen 16 und 600 Euro, was niedrig ist. In seltenen Fällen von irreführender Werbung können höhere Geldbußen und -strafen verhängt werden (bis zu 6 % des Jahresumsatzes der Lebensmittelunternehmen im vorangegangenen Geschäftsjahr, bei wiederholten Verstößen bis zu 200 000 Euro).
- In Belgien lag das durchschnittliche Bußgeld zwischen 2020 und 2023 im Vertriebssektor bei 651 Euro und in der verarbeitenden Industrie bei 1 197 Euro. Verstöße können mit einem Bußgeld von bis zu 80 000 Euro geahndet werden (oder bis zu 4 % des Jahresumsatzes, wenn dieser höher ist; ein Fall, der bisher noch nie eingetreten ist).
- In Italien wird das höchste Bußgeld (bis zu 40 000 Euro) gegen Lebensmittelunternehmen verhängt, die Erzeugnisse nach Ablauf des Verfallsdatums verkaufen. Zwischen 2020 und 2022 lag der Durchschnittswert der von einer der zuständigen Behörden verhängten Bußgelder bei 1 717 Euro. Auch die Polizei kann Bußgelder verhängen, die nicht immer die Art des Unternehmens oder die Schwere des Verstoßes berücksichtigen und daher nicht verhältnismäßig sind.

**75** Die italienischen und belgischen Behörden berichteten dem Hof gegenüber, dass sie Schwierigkeiten haben, die Geldbußen durchzusetzen, was ihre Wirksamkeit beeinträchtigt. Außerdem stellten sie fest, dass die Staatsanwaltschaft, wenn ein Zuwiderhandelnder das Bußgeld nicht zahlt und der Fall vor Gericht gebracht wird, oft beschließt, das Verfahren ohne weitere Maßnahmen einzustellen. Seit Januar 2024 wendet Belgien ein neues Verfahren an, das die Beitreibung von nicht bezahlten Bußgelder durch einen Gerichtsvollzieher ermöglicht. Es bleibt abzuwarten, wie wirksam dieses System ist.

## Die Regelungen für die Berichterstattung über die amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten sind umständlich, und ihr Mehrwert ist nicht klar

**76** Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jedes Jahr über ihre amtlichen Kontrollen berichten, einschließlich der Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung. So kann sich die Kommission einen systematischen Überblick über Probleme im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung verschaffen. Im Gegenzug muss die Kommission einen jährlichen zusammenfassenden Bericht für die EU-27 erstellen.

**77** Die Kommission aktualisierte die Regelungen für die Berichterstattung im Jahr 2020. Die vom Hof befragten nationalen Behörden in den drei von ihm besuchten Mitgliedstaaten gaben an, dass die von der Kommission aktualisierte Berichtsvorlage schwer zu verwenden sei, und zwar deshalb, weil sich die Berichterstattung auf die Lebensmittelsicherheit konzentriert, während die Kontrollen auf andere Bereiche (z. B. die Lebensmittelqualität) abzielen, oder weil die nationale Berichterstattung nach Lebensmittelunternehmen (und nicht nach Produktgruppen, wie in der Berichtsvorlage) strukturiert ist.

**78** Der Hof untersuchte die lebensmittelbezogenen Informationen in den jährlichen Kontrollberichten der 27 Mitgliedstaaten. Er stellte fest, dass viele nicht in der Lage waren, die Vorlage vollständig auszufüllen, und es vorzogen, in den Anhängen zu ihren Berichten zusätzliche Informationen anzugeben. Dies macht die Informationsverarbeitung und -analyse für die Kommission schwieriger.

**79** Die Kommission räumt ein, dass es aufgrund von Unstimmigkeiten bei den von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten Lücken im zusammenfassenden Bericht gibt, der die Öffentlichkeit über die amtlichen Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung informieren soll.

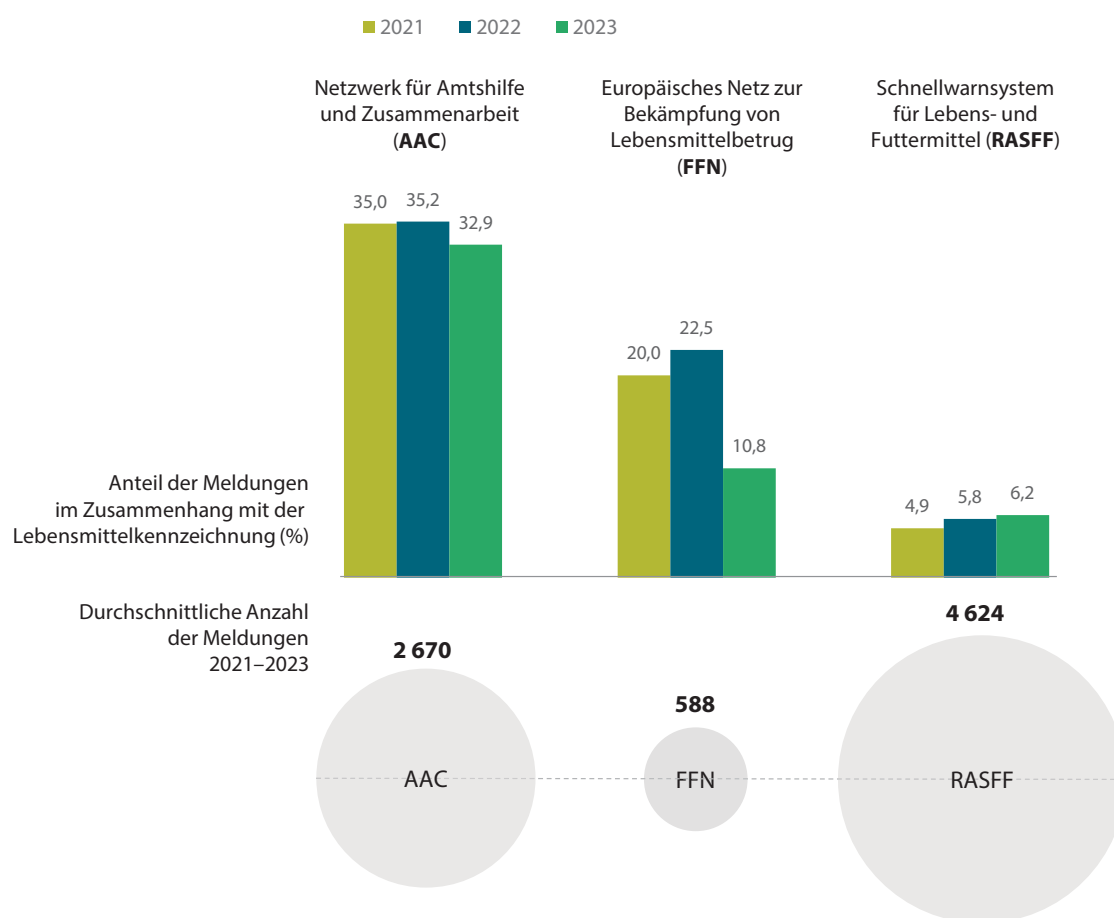
**80** Zusätzlich zur jährlichen Berichterstattung über amtliche Kontrollen ermöglicht das [Warn- und Kooperationsnetz](#) den Behörden der Mitgliedstaaten einen schnellen Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit bei amtlichen Kontrollen innerhalb der Lebensmittelkette. Es gliedert sich in drei Komponenten:

- das Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel bei Verstößen, die mögliche Gesundheitsrisiken mit sich bringen;
- das Netzwerk für Amtshilfe und Zusammenarbeit bei Verstößen ohne Gesundheitsrisiken;
- das EU-Netz zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug für Betrugsverdachtsfälle.



**81** Die Mitgliedstaaten tauschen Informationen aus, indem sie Meldungen über iRASFF senden. Der Hof analysierte alle relevanten Meldungen, die zwischen 2021 und 2023 von den 27 Mitgliedstaaten in iRASFF vorgenommen wurden (siehe [Abbildung 17](#)).

**Abbildung 17 – Anteil und Anzahl der Meldungen im Zusammenhang mit der Lebensmittelkennzeichnung in den drei Komponenten der Datenbank (2021–2023)**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Berichte des Warn- und Kooperationsnetzes und iRASFF-Daten.

**82** Die Anzahl der Meldungen variiert erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Zum Beispiel war Deutschland mit 419 Meldungen über das Netzwerk für Amtshilfe und Zusammenarbeit am aktivsten, während fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Portugal und Slowenien) keine Meldungen übermittelten. Der Unterschied bei der Anzahl der Meldungen lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass die Mitgliedstaaten die iRASFF-Meldungen auf unterschiedliche Weise nutzen und unterschiedliche Auffassungen darüber haben, was einen Verstoß darstellt. Den Berichten der Kommission zufolge stellen strittige Angaben und fehlerhafte Kennzeichnungen die häufigsten wiederkehrenden Probleme dar, die von den Mitgliedstaaten über das Warn- und Kooperationsnetz **gemeldet** werden.

**83** Einige Mitgliedstaaten merkten an, dass sich die Integration der drei Komponenten von iRASFF in ein einziges System aus organisatorischer Sicht aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kompliziert gestaltet. Der Interne Auditdienst der Kommission stellte 2022 fest, dass die derzeitige Architektur des IT-Systems nicht effizient ist, da mehrere manuelle Schritte zur Verwaltung der Meldungen erforderlich sind, und dass es Probleme mit der Rückverfolgbarkeit der Fälle und der Qualität der Daten gibt.

**84** Die Kommission stellt einen Teil der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen über das Portal **RASFF Window** zur Verfügung, das in der Regel keine Informationen enthält, die eine Identifikation von Produkten ermöglichen würden (z. B. Bezeichnungen von Erzeugnissen oder Namen von Unternehmen). Im Falle eines Produktrückrufs zum **Beispiel** könnte ein Verbraucher den Produktnamen nicht auf dem Portal finden. Stattdessen wären diese Informationen gegebenenfalls in den Geschäften selbst (z. B. Rückrufbenachrichtigung an den Regalen) oder über die Informationskanäle der Behörden der Mitgliedstaaten verfügbar.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**85** Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Lebensmittelkennzeichnung in der EU den Verbrauchern helfen kann, beim Kauf von Lebensmitteln fundiertere Entscheidungen zu treffen, es jedoch beträchtliche Lücken im EU-Rechtsrahmen sowie Schwachstellen bei der Überwachung, Berichterstattung, den Kontrollsystemen und im Hinblick auf Sanktionen gibt. Das führt dazu, dass die Verbraucher mit Etiketten konfrontiert sind, die verwirrend oder irreführend sein können oder die sie nicht immer verstehen.

**86** Der Hof stellte fest, dass der EU-Rechtsrahmen aufgrund der Tatsache, dass einige Schlüsselbegriffe definiert werden und bestimmte Informationen auf den Etiketten verbindlich vorgeschrieben sind, eine Grundlage für die Angabe wichtiger Informationen auf Lebensmitteletiketten bietet (Ziffern [16–19](#)). Allerdings sind sieben von 11 geplanten Aktualisierungen des Rechtsrahmens, die in der Lebensmittelinformations-Verordnung (LMIV) und der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben festgelegt sind, noch nicht abgeschlossen. Im September 2024 hatte die Kommission erst die Arbeit an vier der 11 Themenbereiche abgeschlossen. Des Weiteren stehen Arbeiten zur Ursprungskennzeichnung und zu alkoholischen Getränken aus (Ziffern [20–24](#)). Daher gibt es beträchtliche Lücken im Rahmen, darunter das Fehlen einer Liste der von der EU zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben auf Pflanzenpräparaten sowie von EU-Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, die für Vegetarier bzw. Veganer geeignet sind. Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Initiativen ergriffen, um einige fehlende Elemente im EU-Rahmen zu kompensieren. Der Hof ist der Ansicht, dass all dies die Möglichkeiten der Verbraucher einschränkt, fundierte Entscheidungen zu treffen, und zu einem ungleichen Zugang der Verbraucher zu einigen Informationen über Lebensmittel in der EU führt (Ziffern [25–45](#)).

## Empfehlung 1 – Die Lücken im EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung schließen

---

Die Kommission sollte

- a) sich dringend mit den in der LMIV und der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben genannten ausstehenden Maßnahmen befassen, insbesondere hinsichtlich Themenbereichen, bei denen die Verabschiedung eines Rechtsakts erwartet wird (d. h. den Bereichen Angaben zu pflanzlichen Stoffen und vorsorgliche Allergenkennzeichnung);
- b) weitere Maßnahmen ergreifen, um ausstehende Fragen im Zusammenhang mit der Ursprungskennzeichnung und alkoholischen Getränken zu lösen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

**87** Die sich ständig weiterentwickelnden Kennzeichnungspraktiken der Lebensmittelunternehmen (Siegel, Angaben, Bilder, Werbeslogans usw.) schaffen für die Verbraucher zusätzliche Komplexität. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben auf potenziell verwirrende oder irreführende Praktiken hingewiesen. Die EU-Vorschriften und -Leitlinien bieten keine ausreichend klare Grundlage, um diese zu verhindern. Lebensmittelunternehmen versehen ihre Erzeugnisse außerdem mit einer Vielzahl von Angaben über deren Umweltfreundlichkeit, die, wenn sie unbegründet sind, die Verbraucher der Grünfärberei aussetzen. Mit den jüngsten und künftigen Richtlinien über die Stärkung der Verbraucher und über Umweltaussagen soll dieses Problem angegangen werden. Die Verbraucher sind außerdem einer wachsenden Zahl von Gütesiegeln ausgesetzt, über die weder die Kommission noch die ausgewählten Mitgliedstaaten einen Überblick haben (Ziffern [46–51](#)).

## Empfehlung 2 – Die Bemühungen zur Untersuchung der Kennzeichnungspraktiken intensivieren

---

Die Kommission sollte

- a) Kennzeichnungspraktiken, denen die Verbraucher ausgesetzt sind, proaktiv und regelmäßig analysieren;
- b) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Leitlinien für Lebensmittelunternehmen verbessern.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

**88** Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben nicht systematisch nachverfolgt, welche Bedürfnisse die Verbraucher haben bzw. inwiefern sie die Etiketten verstehen. Daher kann nicht ermittelt werden, ob die Verbraucher angemessen informiert sind oder ihre Erwartungen erfüllt werden (Ziffern [52–54](#)).

**89** Die Verbraucher verstehen die Etiketten nicht immer und finden das EU-Lebensmittelkennzeichnungssystem zuweilen kompliziert. Selbst zwingende Angaben wie die Datumskennzeichnung sind nicht immer leicht zu verstehen. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten nur sporadisch Informationskampagnen für Verbraucher durchführen (Ziffern [55–59](#)).

### **Empfehlung 3 – Die Erwartungen der Verbraucher nachverfolgen und Maßnahmen ergreifen, um für ein besseres Verständnis der Lebensmittelkennzeichnung seitens der Verbraucher zu sorgen**

---

Die Kommission sollte

- a) zusammen mit den Mitgliedstaaten systematisch nachverfolgen, welche Bedürfnisse die Verbraucher haben und inwiefern sie die Etiketten verstehen;
- b) die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen, dafür zu sorgen, dass die Verbraucher die Lebensmittelkennzeichnung besser verstehen, zum Beispiel durch Sensibilisierungskampagnen oder einen Leitfaden über Lebensmittelkennzeichnung für Verbraucher.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

**90** Der Hof stellte fest, dass alle 27 Mitgliedstaaten über Kontrollsysteme verfügen und die Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel gemäß ihren jährlichen Kontrollplänen und mehrjährigen nationalen Kontrollplänen überprüfen. Letztere sind nicht immer auf dem neuesten Stand, und der Hof stellte fest, dass in den drei von ihm untersuchten Mitgliedstaaten die Koordinierung der Kontrollen noch verbessert werden kann (Ziffern [62–65](#)).

**91** Die Kontrollen funktionieren bei den obligatorischen Elementen der Lebensmittelkennzeichnung gut, sind bei der freiwilligen Kennzeichnung jedoch sehr begrenzt – und gelegentlich gar nicht vorhanden. Außerdem gibt es für die Verbraucher keine realistische Möglichkeit, zwischen sorgfältig geprüften zwingenden Angaben und freiwilligen Angaben, die einen unterschiedlichen Zuverlässigkeitsgrad aufweisen, zu unterscheiden (Ziffern [66–70](#)).

**92** Im Online-Einzelhandel gibt es nur begrenzte Kontrollen, obwohl der Umsatz steigt. Diese Kontrollen sind schwierig durchzuführen, wenn der Verkauf über in der EU registrierte Websites abgewickelt wird, und fast unmöglich, wenn Nicht-EU-Länder daran beteiligt sind. Italien, einer der vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten, verfolgt bei der Kontrolle des elektronischen Handels einen ausgefeilteren Ansatz als die anderen vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten, der nach Auffassung des Hofes eine gute Praxis darstellt (Ziffern [71–72](#)).

**93** Alle drei ausgewählten Mitgliedstaaten haben Verstöße gegen die Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung mit Geldbußen und Geldstrafen in unterschiedlicher Höhe geahndet. Der Hof stellte fest, dass diese Geldbußen und -strafen nicht immer abschreckend, wirksam oder verhältnismäßig waren (Ziffern [73–75](#)).

## **Empfehlung 4 –Die Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf freiwillige Kennzeichnung und den Online-Einzelhandel verstärken**

---

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Kontrollen in Bezug auf freiwillige Kennzeichnung und den Online-Einzelhandel zu verstärken, indem sie Leitlinien und Beispiele für bewährte Verfahren bereitstellt.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

**94** Insgesamt sind die Regelungen für die Berichterstattung umständlich, und ihr Mehrwert ist nicht klar. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission jährlich über ihre amtlichen Kontrollen. Einige mitgliedstaatliche Behörden waren nicht in der Lage, die Berichtsvorlage der Kommission vollständig auszufüllen. Die Kommission räumte ein, dass es aufgrund von Unstimmigkeiten bei den von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten zu Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung in ihrem zusammenfassenden Bericht Lücken gibt (Ziffern [76–79](#)).

**95** Die Mitgliedstaaten tauschen auch Informationen über Probleme im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung aus, indem sie Meldungen über die Online-Plattform des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel senden. Die Kommission räumt ein, dass es Probleme mit der Qualität der Daten gibt. Ein Teil dieser Anwendung ist öffentlich zugänglich, enthält aber in der Regel keine Informationen, die eine Identifikation von Produkten ermöglichen würden (z. B. Bezeichnungen von Erzeugnissen oder Namen von Unternehmen). Das macht es den Verbrauchern schwer, das Portal zu nutzen, um sich über Probleme im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit zu informieren und ihre Kaufgewohnheiten entsprechend zu ändern (Ziffern **80–84**).

### **Empfehlung 5 – Die Berichterstattung über die Lebensmittelkennzeichnung verbessern**

---

Die Kommission sollte

- a) u. a. durch die Straffung der Regelungen für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten die Kohärenz der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten zu Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung verbessern;
- b) bei der Aktualisierung der Online-Plattform des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel die Qualität der Daten verbessern und die Öffentlichkeit verstärkt über Probleme im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung informieren.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. September 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
Präsident

# Anhänge

## Anhang I – In der LMIV und der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben erwähnte verbesserungswürdige Themen

Thema	Rechtsquelle	Zieldatum	Erwarteter Output	Stand
Nährwertprofile	Artikel 4 Absatz 1 – Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben	19. Januar 2009	Nährwertprofile und die Bedingungen für die Verwendung nährwert- oder gesundheitsbezogener Angaben für Lebensmittel in Bezug auf ihre Nährwertprofile	Ausstehend
Gesundheitsbezogene Angaben	Artikel 13 Absatz 3 – Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben	31. Januar 2010	Liste der zulässigen Angaben und alle notwendigen Bedingungen für deren Verwendung	Teilweise abgeschlossen; für Angaben zu pflanzlichen Stoffen noch ausstehend
Lesbarkeit	Artikel 13 Absatz 4 – LMIV	-	Delegierte Rechtsakte	Keine Maßnahmen



Thema	Rechtsquelle	Zieldatum	Erwarteter Output	Stand
Verpflichtende Nährwertdeklaration und Zutatenverzeichnis für alkoholische Getränke	Artikel 16 – LMIV	13. Dezember 2014	Bericht (gegebenenfalls) Gesetzgebungsvorschlag	Bericht vorgelegt  Vorschlag zu Wein vorgelegt
Verpflichtende Ursprungskennzeichnung (i) für Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch und (ii) wenn der Ursprung des Lebensmittels angegeben ist, aber nicht mit dem seiner primären Zutat identisch ist	Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 26 Absatz 3 – LMIV	13. Dezember 2013	Durchführungsrechtsakte	Abgeschlossen
Verpflichtende Ursprungskennzeichnung für Fleisch (außer Rind, Schwein, Schaf, Ziege und Geflügel), Milch und Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, unverarbeitete Lebensmittel, Erzeugnisse aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen	Artikel 26 Absatz 5 – LMIV	13. Dezember 2014	Berichte an das Europäische Parlament und den Rat  Vorschläge zur Änderung der entsprechenden EU-Vorschriften (optional)	Abgeschlossen  Nicht zutreffend
	Artikel 26 Absatz 6 – LMIV	13. Dezember 2013	Bericht an das Europäische Parlament und den Rat	Abgeschlossen

Thema	Rechtsquelle	Zieldatum	Erwarteter Output	Stand
Verpflichtende Ursprungsangabe bei Fleisch, das als Zutat verwendet wird			Vorschläge zur Änderung der entsprechenden EU-Vorschriften (optional)	Nicht zutreffend
Gehalt von Transfettsäuren in Lebensmitteln und in der Ernährung der Bevölkerung der EU insgesamt	Artikel 30 Absatz 7 – LMIV	13. Dezember 2014	Bericht (gegebenenfalls) Gesetzgebungsvorschlag	Abgeschlossen
Zusätzliche Möglichkeiten zur Darstellung des Brennwertes und der Nährstoffmengen	Artikel 35 Absatz 5 – LMIV	13. Dezember 2017	Bericht an das Europäische Parlament und den Rat  Vorschläge zur Änderung der entsprechenden EU-Vorschriften (optional)	Abgeschlossen  Ausstehend
Spuren von Stoffen, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen	Artikel 36 Absatz 3 Buchstabe a – LMIV	-	Durchführungsrechtsakte	Ausstehend
Eignung eines Lebensmittels für Vegetarier oder Veganer	Artikel 36 Absatz 3 Buchstabe b – LMIV	-	Durchführungsrechtsakte	Keine Maßnahmen
Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen	Artikel 36 Absatz 3 Buchstabe c – LMIV	-	Durchführungsrechtsakte	Keine Maßnahmen
Nichtvorhandensein oder das reduzierte Vorhandensein von Gluten	Artikel 36 Absatz 3 Buchstabe d – LMIV	-	Durchführungsrechtsakte	Abgeschlossen

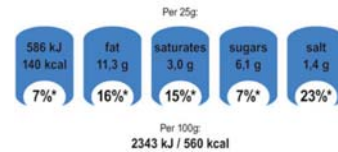

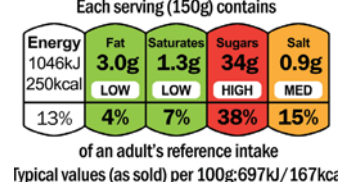
## Anhang II – Beispiele für Kennzeichnungspraktiken, die die Verbraucher in die Irre führen könnten




Art der Kennzeichnung	Beispiele	Beschreibung
Fehlen bestimmter Elemente	Ohne Zusatzstoffe Ohne Konservierungsstoffe Antibiotikafrei	<p>"Clean Label" beziehen sich auf das Fehlen bestimmter Elemente (z. B. "antibiotikafrei"). Dies kann von Lebensmittelunternehmen als Marketinginstrument genutzt werden, da manche Verbraucher nach natürlichen, weniger verarbeiteten Lebensmitteln suchen, die keine synthetischen Zusatzstoffe enthalten und daher als gesündere Option angesehen werden.</p> <p>In den EU-Vorschriften sind keine spezifischen Bedingungen für die Verwendung von Angaben wie "ohne Zusatzstoffe" oder "ohne Konservierungsstoffe" festgelegt, aber diese Informationen sollten den allgemeinen Anforderungen der LMIV entsprechen (d. h. sie sollten zutreffend sein und die Verbraucher nicht irreführen oder verwirren).</p>
Nicht zertifizierte Qualitäten	Frisch Natürlich Vollkorn	<p>Die Angabe "natürlich" wird von Lebensmittelunternehmen oft als Marketinginstrument verwendet, da sie einen positiven Aspekt hervorhebt. Es gibt jedoch – außer im Kontext der Verordnung über Aromen (z. B. "natürliches Vanillearoma") oder der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (z. B. "von Natur aus hoher Ballaststoffgehalt") – keine offizielle Definition für diese Angabe.</p> <p>Einige Lebensmittelunternehmen neigen dazu, ihre Erzeugnisse gesünder erscheinen zu lassen, als sie tatsächlich sind, was irreführend ist. So gibt es zum Beispiel keine Vorschriften darüber, wie viel Vollkorn ein Lebensmittel mindestens enthalten muss, um den Ausdruck "Vollkorn" verwenden zu dürfen, außer der Vorschrift, eine Mengenangabe zu machen.</p>

Art der Kennzeichnung	Beispiele	Beschreibung
Weglassen von Angaben	Alkoholfrei Weglassen des Worts "aufgetaut"	<p>Es gibt keinen harmonisierten Ansatz, um die Verbraucher in der EU darüber zu informieren, dass Erzeugnisse Alkohol enthalten. Stattdessen können nationale Vorschriften zur Anwendung kommen. Das EU-Recht enthält keine Definition von alkoholfreien Getränken. Aufgrund der Zollvorschriften darf in Belgien Bier mit einem Alkoholgehalt von &lt; 0,5 % als alkoholfreies Bier verkauft werden (in den Niederlanden liegt dieser Wert bei 0,1 % und in Frankreich und Italien bei 1,2 %). Dies kann Verbraucher verwirren, die aus gesundheitlichen oder religiösen Gründen keinen Alkohol konsumieren wollen.</p> <p>Gemäß den EU-Vorschriften muss bei Lebensmitteln, die eingefroren wurden und aufgetaut verkauft werden, auf der Verpackung der Hinweis "aufgetaut" angegeben werden, es sei denn, das Auftauen ist unbedenklich (z. B. bei Erzeugnissen wie Butter). Die Behörden der Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass nicht immer klar ist, wann diese Ausnahmeregelung angewendet werden kann, obwohl es EU-Vorschriften gibt.</p>
Produktname	Verwendung des Begriffs "fleischig" zur Beschreibung von Fleischerzeugnissen	Die litauischen Behörden stellten fest, dass die Art und Weise, wie Erzeugnisse beschrieben werden, manchmal irreführend sein kann. Die Verwendung des Begriffs "fleischig" kann zum Beispiel den Eindruck erwecken, dass ein Fleischprodukt wie eine Wurst besondere Eigenschaften hat, auch wenn dies ein inhärentes Merkmal des Produkts ist. Diese Praxis ist nach der LMIV verboten.

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs.

## Anhang III – Arten von Systemen zur Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite in der EU und im Vereinigten Königreich

In der Fachliteratur herangezogene Taxonomien		Beispiele		Entwickelt durch	Mitgliedstaat
Nährstoffspezifisch	Numerisch Nicht lenkend	Referenzmengen	 <p>Per 25g: 586 kJ / 140 kcal fat 11.3 g (16%*) saturates 3.0 g (15%*) sugars 6.1 g (7%*) salt 1.4 g (23%*) Per 100g: 2343 kJ / 560 kcal</p>	Privat	EU-weit
	Verkürzend (nicht interpretativ)	NutrInform Battery	 <p>Ciascuna porzione (30 g) contiene: CALORIE 122 kcal / 512 kJ (7%*) GRASSI 4.2 g (6%*) GRASSI SATURI 1.9 g (10%*) ZUCCHERI 5 g (6%*) SALE 1.3 g (21%*) delle Assunzioni di Riferimento di un adulto medio (2.000 kcal / 8.400 kJ) Per 100g: 441 kcal / 1.845 kJ</p>	Staatlich	Italien
	Farbkodiert Halblenkend Bewertend (interpretativ)	FOP-Label des UK	 <p>Each serving (150g) contains Energy 1046kJ / 250kcal Fat 3.0g (LOW) 4% Saturates 1.3g (LOW) 7% Sugars 34g (HIGH) 38% Salt 0.9g (MED) 15% of an adult's reference intake typical values (as sold) per 100g: 697kJ / 167kcal</p>	Staatlich	UK

In der Fachliteratur herangezogene Taxonomien			Beispiele		Entwickelt durch	Mitgliedstaat
Summarische Kennzeichnungen	Positivkennzeichnung	Lenkend Bewertend (interpretativ)	"Keyhole"-Label		Staatlich	Dänemark, Litauen, Schweden
			Herz-/Gesundheitslabel		NRO Staatlich	Finnland, Slowenien Kroatien
	Abgestufte Indikatoren		Nutri-Score		Staatlich	Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwendung zusätzlicher Formen der Angabe und Darstellung der Nährwertdeklaration (COM(2020) 207 final).

# Abkürzungen

**LMIV:** Lebensmittel-Informationsverordnung

**RASFF:** *Rapid Alert System for Food and Feed* (Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel)

**WHO:** *World Health Organization* (Weltgesundheitsorganisation)

## Antworten der Kommission

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

## Zeitschiene

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



## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Keit Pentus-Rosimannus, Mitglied des Hofes. Frau Pentus-Rosimannus wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Annikky Lamp und der Attachée Daria Bochnar, der Leitenden Managerin Florence Fornaroli und dem Aufgabenleiter Aris Konstantinidis, den Prüferinnen Marie Elgersma, Jolita Korzuniene und Els Brems sowie der Praktikantin Evelyn Hoffmann. Zoe Amador, Paola Magnanelli und Viktorija Šablevičiūtė leisteten sprachliche Unterstützung. Marika Meisenzahl leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung. Judita Frangež leistete Unterstützung bei den Sekretariatstätigkeiten.



*Von links nach rechts: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus –Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar und Jolita Korzuniene.*

# URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Hof) wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

**Zur etwaigen Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, an denen die EU keine Urheberrechte hat, ist gegebenenfalls eine Genehmigung direkt von den jeweiligen Rechtsinhabern einzuholen. Die EU ist in Bezug auf die folgenden Elemente nicht Inhaber des Urheberrechts und/oder der Marke:**

Für die Gestaltung der in den folgenden Abbildungen und dem Kasten enthaltenen visuellen Darstellungen wurden Ressourcen verschiedener Urheberrechtsinhaber verwendet:

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

Abbildungen 7, 14 und 16: [FlatIcon.com](#) © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

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

Abbildung 10: (Kekspackung) © [stock.adobe.com](#)/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila\_m; (Schokoriegel) © [stock.adobe.com](#)/ castecodesign, Anastasi17.

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

In den verschiedenen Teilen des Berichts wurden Logos/Marken verschiedener Rechtsinhaber verwendet:

[NutriScore](#) (Abbildungen 3, 11 und 12 und Anhang III).

["Healthy Living"-Symbol](#), [Herzsymbol](#) und ["Protective Food"-Symbol](#) (Abbildung 11 und Anhang III).

["Keyhole"-Symbol](#) und [NutriInform Battery](#) (Abbildungen 11 und 12 und Anhang III).

[Bio-Logo der EU](#), [Logos mit geografischen Angaben](#), [Kokybė](#), [Streekproduct](#), [Fairtrade](#) und [Climate Neutral Certification](#) (Abbildung 15).

[Referenzmengen](#) und [Kennzeichnung auf der Packungsvorderseite im Vereinigten Königreich](#) (Anhang III).

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

### **Verwendung des Logos des Hofes**

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

ISBN 978-92-849-3062-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/1112719	QJ-01-24-005-DE-Q
ISBN 978-92-849-3061-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2133994	QJ-01-24-005-DE-N

Etiketten bieten den Verbrauchern Informationen über den Inhalt ihrer Lebensmittel und helfen ihnen, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen. Der Hof stellte fest, dass die Lebensmittelkennzeichnung in der EU den Verbrauchern helfen kann, beim Kauf von Lebensmitteln fundiertere Entscheidungen zu treffen, es jedoch beträchtliche Lücken im EU-Rechtsrahmen sowie Schwachstellen bei der Überwachung, Berichterstattung, den Kontrollsystemen und im Hinblick auf Sanktionen gibt. Das führt dazu, dass die Verbraucher mit Etiketten konfrontiert sind, die verwirrend oder irreführend sein können oder die sie nicht immer verstehen. Der Hof empfiehlt unter anderem, die Lücken im EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung zu schließen, Kennzeichnungspraktiken verstärkt unter die Lupe zu nehmen und Maßnahmen zu ergreifen, die für ein besseres Verständnis der Lebensmittelkennzeichnung seitens der Verbraucher sorgen.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV .



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

## **Lebensmittelkennzeichnung in der EU:**

Verbraucher verlieren im Etiketten-Dschungel unter Umständen den Überblick

# Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST .....	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH .....	4
1. Der EU-Rechtsrahmen.....	4
2. Informationen auf Etiketten .....	6
3. Kontrollsysteme, Sanktionen und Berichterstattung .....	7
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH .....	9
Empfehlung 1 – Die Lücken im EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung schließen .....	9
Empfehlung 2 – Verstärkte Anstrengungen zur Analyse von Kennzeichnungspraktiken unternehmen .....	9
Empfehlung 3 – Die Erwartungen der Verbraucher nachverfolgen und Maßnahmen ergreifen, um für ein besseres Verständnis der Etiketten seitens der Verbraucher zu sorgen.....	9
Empfehlung 4 – Die Kontrollen der Mitgliedstaaten bei freiwilligen Angaben auf Etiketten und im Online-Einzelhandel verstärken .....	10
Empfehlung 5 – Die Berichterstattung über die Lebensmittelkennzeichnung verbessern .....	10

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

# I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Das EU-Recht stellt sicher, dass Verbraucherinnen und Verbraucher klare Informationen über Lebensmittel erhalten, und bietet ihnen die Grundlage für eine fundierte Wahl. Es gewährleistet, dass die Informationen auf Lebensmitteln wissenschaftlich fundiert sind und keine irreführenden Etiketten auf Lebensmitteln zum Einsatz kommen. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich somit darauf verlassen, dass die Informationen über Lebensmittel in der gesamten EU zutreffend sind.

In der 2011 angenommenen Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel<sup>1</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates (Lebensmittel-Informationsverordnung, im Folgenden „LMIV“) sind die allgemeinen Grundsätze festgelegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Informationen über Lebensmittel in Bezug auf die Kennzeichnung, Werbung und Aufmachung von Lebensmitteln zutreffend, klar, leicht verständlich und nicht irreführend sind. Sie bildet die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf Informationen über Lebensmittel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihrer unterschiedlichen Informationsbedürfnisse.

Die Verordnung ermöglicht es Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Wahl zu treffen, die ihren Bedürfnissen am besten entspricht. So müssen Informationen über bestimmte Stoffe, die Allergien oder Unverträglichkeiten verursachen, wie Nüsse oder Milch, sowohl für verpackte als auch für nicht verpackte Lebensmittel bereitgestellt werden. Darüber hinaus sehen die Rechtsvorschriften vor, dass bestimmte Nährwertinformationen bereitgestellt werden müssen, damit die Verbraucherinnen und Verbraucher den Nährwert von Lebensmitteln vor dem Kauf vergleichen können. Außerdem ist darin festgelegt, wann Informationen über die Herkunft von Lebensmitteln bereitzustellen sind. Verbraucherinnen und Verbraucher, die Lebensmittel über das Internet erwerben, erhalten vor dem Kauf die gleichen verpflichtenden Informationen über Lebensmittel. Um die Lesbarkeit zu gewährleisten, sind verpflichtende Informationen in einer Mindestschriftgröße zu drucken, während freiwillige Informationen (z. B. Werbesprüche oder Behauptungen) nicht in einer Weise dargestellt werden dürfen, die die Darstellung der verpflichtenden Informationen beeinträchtigt.

In der LMIV ist eindeutig festgelegt, dass das Lebensmittelunternehmen, unter dessen Namen das Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, für die Information über das Lebensmittel und für die Einhaltung des Unionsrechts verantwortlich ist. Die Verordnung enthält detaillierte Bestimmungen über verpflichtende Informationen, legt aber auch Anforderungen an die Bereitstellung freiwilliger Informationen über Lebensmittel fest. Alle verpflichtenden oder freiwilligen Informationen müssen wahr und zutreffend sein und dürfen für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht missverständlich sein. Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel, die die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Irre führen, z. B. durch falsche oder unzutreffende Angaben über die Zusammensetzung eines Lebensmittels oder durch die Verwendung von Bildern oder Ausdrücken, die eine höhere Qualität des Erzeugnisses vortäuschen, ist verboten.

Für die Durchsetzung des Lebensmittelrechts sind die nationalen Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten zuständig. Sie müssen überwachen und überprüfen, dass die Lebensmittelunternehmen alle Anforderungen des EU-Lebensmittelrechts einhalten; dabei müssen sie sicherstellen, dass die bereitgestellten Informationen nicht irreführend sind und von den Verbraucherinnen und Verbrauchern in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten verstanden werden. Ob ein

---

<sup>1</sup> [Verordnung – 1169/2011 – EN – Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).



Lebensmitteletikett irreführend ist, wird somit von Fall zu Fall auf nationaler Ebene bewertet. Ist die Kennzeichnung eines Lebensmittels irreführend, so sollten die zuständigen Behörden Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen. Auch haben Verbraucherorganisationen, Verbraucherinnen und Verbraucher und/oder Wettbewerber das Recht, Beschwerden wegen irreführender Kennzeichnung einzureichen oder einen entsprechenden Fall vor Gericht zu bringen.

Darüber hinaus sind in der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben<sup>2</sup> die Bedingungen für Lebensmittelunternehmen festgelegt, die besondere positive Auswirkungen ihrer Produkte auf Gesundheit und Ernährung hervorheben möchten. So ist sichergestellt, dass solche Behauptungen wissenschaftlich fundiert und frei von irreführenden Aussagen sind. Im EU-Recht sind noch weitere Vorgaben für freiwillige Kennzeichnungen festgelegt, etwa die „geografischen Angaben der EU (EU-Qualitätsregelungen)“ und das „EU-Bio-Logo“, für die strenge Auflagen zu erfüllen sind.

Spezifischere Vorschriften zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor irreführenden Angaben werden in Kürze folgen. Ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Umweltaussagen<sup>3</sup>, der derzeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beim Europäischen Parlament und dem Rat anhängig ist, dürfte in Kürze den Rechtsrahmen für den Verbraucherschutz im Hinblick auf die Bekämpfung von Grünfärberei ergänzen. Der Vorschlag enthält unter anderem spezifische Anforderungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass eine Bewertung, die einer Umweltaussage oder einem Umweltzeichen zugrunde liegt, solide und wissenschaftlich fundiert ist, wobei der gesamte Lebenszyklus zu berücksichtigen ist.

Die Kennzeichnung von Lebensmitteln wird auf EU-Ebene zudem durch eine Reihe vertikaler Vorschriften geregelt, in denen Anforderungen an bestimmte Lebensmittel, z. B. Nahrungsergänzungsmittel, Säuglings- und Kleinkindernahrung oder bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (z. B. Eier, Wein) festgelegt sind.

Der EU-Rechtsrahmen für die Information über Lebensmittel bietet detaillierte rechtliche Rahmenbedingungen, um ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten und den Verbrauchern die Möglichkeit zu geben, fundierte Entscheidungen zu treffen und die Lebensmittel, die sie kaufen, sicher zu verwenden; zugleich ermöglicht er den freien **Verkehr** von Lebensmitteln im Binnenmarkt. Zuständig für die Durchsetzung des EU-Lebensmittelrechts sind die Mitgliedstaaten. Die Kommission stellt sicher, dass die Kontrollsysteme auf nationaler Ebene wirksam sind, und unterhält die Online-Plattform des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (iRASFF), über die die Mitgliedstaaten Lebensmittelrisiken melden müssen.

Der Rechtsrahmen entwickelt sich ständig weiter (z. B. durch die jüngste Überarbeitung der Vermarktungsnormen für bestimmte Lebensmittel) und ist auf die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher abgestimmt. Die Kommission überwacht die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher und untersucht, inwieweit diese die Angaben auf den Etiketten verstehen; dazu nutzt sie Studien, Erhebungen und Informationen von wichtigen Interessenträgern, unter anderem der Mitgliedstaaten. Etiketten, denen Verbraucherinnen und Verbraucher ausgesetzt sind, werden erforderlichenfalls im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung nachverfolgt, insbesondere im Zusammenhang mit Evaluierungen, Berichten der Kommission und Folgenabschätzungen.

---

<sup>2</sup> [Verordnung \(EU\) 1924/2006 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\).](#)

<sup>3</sup> [COM/2023/166 final](#)



## II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH

### 1. Der EU-Rechtsrahmen<sup>4</sup>

Durch die LMIV und die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben wird die Kommission ermächtigt, Rechtsakte anzunehmen. Die Annahme einiger dieser Rechtsakte, die freiwillige, nicht wesentliche Informationen betreffen, steht noch aus. Das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf zutreffende Informationen bleibt davon jedoch unberührt, da solche Informationen gemäß den allgemeinen EU-Vorschriften der Wahrheit entsprechen, klar und verständlich sein müssen.

Die Kommission hat der Annahme von Rechtsakten, die wesentliche Informationen im Zusammenhang mit der Verbrauchersicherheit betreffen, Vorrang eingeräumt. Sie hat die Liste der Stoffe, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen, aktualisiert, um dem wissenschaftlichen Fortschritt und dem technischen Kenntnisstand Rechnung zu tragen. Es wurden Anforderungen an die freiwillige Bereitstellung von Informationen für Verbraucherinnen und Verbrauchern über das Nichtvorhandensein oder das reduzierte Vorhandensein von Gluten in Lebensmitteln<sup>5</sup> aufgenommen. Außerdem hat die Kommission Anhang III der Verordnung aktualisiert, um spezifische Angaben (einschließlich Warnhinweisen) bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln verpflichtend zu machen. Im Anschluss an ihren Bericht von 2015 über Transfettsäuren wurde 2019 eine Verordnung der Kommission angenommen, in der ein Höchstwert für Trans-Fettsäuren in Lebensmitteln<sup>6</sup> festgelegt wurde.

Bereits 2013 hat die Kommission Vorschriften über den Ursprung bestimmter Fleischerzeugnisse eingeführt<sup>7</sup>. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission in den Jahren 2013 und 2015 drei gemäß LMIV vorgesehene Berichte<sup>8</sup> sowie im Jahr 2018 Vorschriften für die Herkunftskennzeichnung der primären Zutat von Lebensmitteln<sup>9</sup>.

Zu alkoholischen Getränken veröffentlichte die Kommission 2017 den Bericht über die verpflichtende Kennzeichnung alkoholischer Getränke mit dem Zutatenverzeichnis und der Nährwertdeklaration<sup>10</sup>. Darin kommt sie zu dem Schluss, dass freiwillige Initiativen zugelassen werden sollten, bevor die Notwendigkeit eines Legislativvorschlags geprüft wird. Diesem Bericht zufolge forderte der Weinsektor, die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation im Hinblick auf die Aufnahme dieser Informationen zu ändern. 2021 wurde die Änderungsverordnung angenommen, die ein Zutatenverzeichnis und eine Nährwertdeklaration vorschreibt<sup>11</sup>. Die Bier- und die Spirituosenbranche unterzeichneten 2019 zwei Absichtserklärungen über das Zutatenverzeichnis und die Nährwertdeklaration, die derzeit umgesetzt werden.

---

<sup>4</sup> Ziffern 15–47 des EuRH-Berichts.

<sup>5</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) 828/2014 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>6</sup> [Verordnung \(EU\) 2019/649 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>7</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) 1337/2013 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>8</sup> COM/2013/0755 final, COM/2015/0205 final, COM/2015/204 final.

<sup>9</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) 2018/775 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>10</sup> COM/2017/058 final

<sup>11</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 2021/2117 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

In Bezug auf die Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite nahm die Kommission im Jahr 2020 einen gemäß LMIV vorgesehenen Bericht an<sup>12</sup>. Derzeit empfehlen mehrere Mitgliedstaaten freiwillige nationale Systeme der Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, was gemäß LMIV zulässig ist.

Mit der LMIV wird der Kommission die Befugnis übertragen, einheitliche Unionsvorschriften für die Bereitstellung freiwilliger Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher über das unbeabsichtigte Vorhandensein von Allergenen in Lebensmitteln anzunehmen. Lebensmittelunternehmen sind jedoch bereits dafür verantwortlich zu prüfen, ob eine vorsorgliche Allergenkennzeichnung notwendig ist, und sicherzustellen, dass diese für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht irreführend ist. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligen sich aktiv an den laufenden Arbeiten auf internationaler Ebene, die vom Codex-Komitee für Lebensmittelkennzeichnung eingeleitet wurden, um einen allgemeinen Standard für die Kennzeichnung vorverpackter Lebensmittel und Leitlinien für die vorsorgliche Allergenkennzeichnung zu entwickeln.

Mit der LMIV wird der Kommission ferner die Befugnis übertragen, einheitliche Unionsvorschriften für die Bereitstellung freiwilliger Informationen darüber anzunehmen, ob ein Lebensmittel für eine vegetarische oder vegane Ernährung geeignet ist. Bis zur Annahme spezifischer Vorschriften gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Verwendung der Begriffe „vegan“ und „vegetarisch“ muss wahr und klar sein und darf für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht irreführend sein. Ferner können sich vegane und vegetarische Verbraucherinnen und Verbraucher auf das Zutatenverzeichnis verlassen.

Ähnliche Bestimmungen werden in Bezug auf harmonisierte Vorschriften für freiwillige Angaben von Referenzmengen für spezifische Bevölkerungsgruppen zusätzlich zu den bereits in der LMIV festgesetzten Referenzmengen für Erwachsene (z. B. 800 µg Vitamin A) festgelegt. Sofern in den Unionsvorschriften oder im nationalen Recht jedoch keine wissenschaftlich fundierten Werte für andere Gruppen festgelegt sind, sind die Werte für Erwachsene heranzuziehen. Für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren wurden spezifische Referenzmengen zu Kennzeichnungszwecken festgelegt.

Mit der LMIV wird der Kommission außerdem die Befugnis übertragen, Vorschriften zur Lesbarkeit festzulegen. In den festzulegenden Vorschriften sollte die Bedeutung der verschiedenen Komponenten des Ausdrucks „Lesbarkeit“ klargestellt werden (z. B. Buchstabenabstand, Verhältnis zwischen Buchstabenbreite und -höhe, Materialoberfläche usw.). Nach dem geltenden Rechtsrahmen ist in allen Fällen eine gute Lesbarkeit zu gewährleisten, und für verpflichtende Informationen über Lebensmittel wird eine Mindestschriftgröße festgelegt.

Im Rahmen ihrer Arbeit im Zusammenhang mit gesundheitsbezogenen Angaben gemäß der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben hat die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 432/2012 zur Festlegung einer Liste zulässiger gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel<sup>13</sup> angenommen. Die Bewertung von Angaben zu pflanzlichen Stoffen wurde jedoch von der Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten vorerst ausgesetzt. Diese Angaben können weiterhin unter der Verantwortung der Lebensmittelunternehmen verwendet werden, sofern sie den allgemeinen Grundsätzen und Bedingungen der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sowie etwaigen geltenden nationalen Vorschriften entsprechen.

Gemäß der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben erstellt die Kommission Nährwertprofile, um zu vermeiden, dass nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben den Ernährungsstatus eines Lebensmittels verschleiern. Da das Thema sehr umstritten ist und es die unterschiedlichen kulturellen Einstellungen gegenüber Lebensmitteln zu berücksichtigen gilt, wurden noch keine Nährwertprofile erstellt. Derzeit können Lebensmittel unabhängig von ihrem

---

<sup>12</sup> [COM/2020/207 final](#)

<sup>13</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 432/2012 – DE – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Gehalt an z. B. Fett, gesättigten Fettsäuren, Zuckern oder Salz mit nährwert- bzw. gesundheitsbezogenen Angaben versehen werden, sofern sie die sonstigen rechtlichen Anforderungen der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben erfüllen.

## 2. Informationen auf Etiketten<sup>14</sup>

Kennzeichnungssysteme, die auf freiwilliger Basis auf Lebensmittelverpackungen bereitgestellt werden, gelten als „freiwillige Informationen“ im Sinne des Artikels 36 der LMIV, die für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht irreführend sowie nicht zweideutig oder missverständlich sein dürfen und gegebenenfalls auf einschlägigen wissenschaftlichen Daten beruhen müssen. Darüber hinaus ist in Artikel 37 der LMIV bestimmt, dass freiwillig bereitgestellte Informationen über Lebensmittel nicht auf Kosten des für verpflichtende Informationen über Lebensmittel verfügbaren Raums gehen dürfen. In Artikel 7 der LMIV über die Lauterkeit der Informationspraxis ist festgelegt, dass Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein dürfen und dass sie zutreffend, klar und für die Verbraucherinnen und Verbraucher leicht verständlich sein müssen. Die Kommission veröffentlichte einen Leitfaden mit Fragen und Antworten<sup>15</sup>, in dem erläutert wird, was unter irreführender Kennzeichnung zu verstehen ist.

Lebensmittelunternehmer sind dafür verantwortlich, die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen. Die Verantwortung für die Durchsetzung der Unionsvorschriften liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten überwachen und überprüfen, dass die entsprechenden Anforderungen des EU-Lebensmittelrechts von den Unternehmern eingehalten werden, auch in Bezug auf freiwillige Informationen (siehe Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Ob ein Lebensmitteletikett irreführend ist, wird daher zunächst auf nationaler Ebene von Fall zu Fall bewertet.

„Missverständliche Informationen über Lebensmittel“ und „irreführende Informationen über Lebensmittel“ sind unterschiedliche Konzepte mit unterschiedlichen Auswirkungen. „Missverständliche Informationen über Lebensmittel“ bezieht sich auf die Kennzeichnung oder Aufmachung von Lebensmitteln, die für den Verbraucher unklar oder mehrdeutig sein kann, wodurch es für ihn schwierig ist, diese zu verstehen. „Irreführende Informationen über Lebensmittel“ bezeichnet die Kennzeichnung oder Aufmachung von Lebensmitteln, die geeignet ist, den Verbraucher absichtlich oder unabsichtlich zu täuschen. Diese Täuschung kann darin bestehen, falsche oder unzutreffende Angaben zu den Eigenschaften, der Zusammensetzung, dem Ursprung oder der Wirkung des Lebensmittels zu machen (z. B. ein Erzeugnis als „zuckerfrei“ zu deklarieren, wenn es tatsächlich Zucker enthält).

Daher könnten Kennzeichnungspraktiken für Verbraucher irreführend sein, wenn die bereitgestellten Informationen nicht der Wahrheit entsprechen und die zuständigen Behörden keine Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen.

Etiketten, denen Verbraucherinnen und Verbraucher ausgesetzt sind, werden von der Kommission im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung nachverfolgt, unter anderem und insbesondere im Rahmen von Evaluierungen, Berichten der Kommission und Folgenabschätzungen. Die Kommission verweist beispielsweise auf ihren jüngsten Bericht vom Juli 2024 über nachhaltigkeitsbezogene (Umwelt- oder Sozial-) Gütesiegel im Lebensmittelsektor der EU<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Ziffern 48–61 des EuRH-Berichts.

<sup>15</sup> [Mitteilung der Kommission – Fragen und Antworten zur Verwendung der Verordnung \(EU\) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel](#)

<sup>16</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134427>

Darüber hinaus überwacht die Kommission die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher und untersucht, inwieweit diese die Angaben auf den Etiketten verstehen (Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 4 Absatz 2 LMIV). Wir verweisen z. B. auf aktuelle Berichte über das Verständnis der Verbraucher bezüglich der Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite<sup>17</sup>, Herkunftsangaben<sup>18</sup>, digitaler Mittel zur Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel<sup>19</sup> und der Datumskennzeichnung<sup>20</sup>.

Darüber hinaus werden Aspekte im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Lebensmitteln regelmäßig in der Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten zur LMIV oder im Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel erörtert. Themen im Zusammenhang mit der Lebensmittelkennzeichnung werden zudem regelmäßig mit Interessenträgern aus der Wirtschaft sowie mit Verbraucher- und Gesundheitsverbänden im Rahmen der Beratungsgruppe der SANTE-Interessenträger sowie im Rahmen der Gruppen für den zivilen Dialog in der Landwirtschaft erörtert.

Auf der Grundlage der Überwachung durch die Kommission im Einklang mit ihren Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, auf der Grundlage von Studien, Erhebungen und Informationen wichtiger Interessenträger, einschließlich der Mitgliedstaaten, ist die Kommission der Auffassung, dass sie den Bedarf und das Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher genau kennt.

Die Mitgliedstaaten sind am besten geeignet, Sensibilisierungskampagnen zu organisieren, die sich speziell an ihre Verbraucherinnen und Verbraucher richten, und dabei unter anderem das Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie kulturelle Aspekte zu berücksichtigen. So unterstützt die Kommission beispielsweise nationale Kampagnen zur Verbesserung des Verständnisses von Informationen über Lebensmittel.

### **3. Kontrollsysteme, Sanktionen und Berichterstattung<sup>21</sup>**

Wie in dem Bericht festgestellt wird<sup>22</sup>, sind die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung nachgekommen, ein robustes und kohärentes Kontrollsystem einzurichten. Dieses ergibt sich auf unterschiedliche Weise aus der Verordnung (EU) 2017/625, je nachdem, welche verfassungsrechtlichen und administrativen Regelungen auf nationaler Ebene gelten. Zwar ist es Aufgabe der Kommission zu überprüfen, ob diese Kontrollsysteme den Verpflichtungen aus der genannten Verordnung entsprechen; in die organisatorische Autonomie der Mitgliedstaaten kann sie jedoch nicht eingreifen. Was Sanktionen betrifft, sammelt die Kommission Informationen über die Lage in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die Transparenz und Kohärenz der nationalen Ansätze zu verbessern.

Wie in dem Bericht dargelegt<sup>23</sup>, hat die Kommission im Jahr 2020 die seit 2006 geltenden „Berichterstattungsmodalitäten“ aktualisiert. Im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2019/723 hat die Kommission erstmals ein Musterformular für die Jahresberichte der Mitgliedstaaten vorgegeben. Um die Mitgliedstaaten bei der Erstellung des Jahresberichts zu

---

<sup>17</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130125>

<sup>18</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126893>

<sup>19</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128410>

<sup>20</sup> [Marktstudie der Kommission über die Datumskennzeichnung und andere Informationen auf Lebensmitteletiketten sowie die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung – Amt für Veröffentlichungen der EU \(europa.eu\)](#)

<sup>21</sup> Ziffern 62–86 des EuRH-Berichts.

<sup>22</sup> Ziffer 66 des EuRH-Berichts.

<sup>23</sup> Ziffer 79 des EuRH-Berichts.

unterstützen, haben die Kommission und die Mitgliedstaaten Leitlinien entworfen (Bekanntmachung 2021/C 71/01 der Kommission).

Bis 2019 war die Analyse der Informationen und Daten (auch zu Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung) sehr umständlich und komplex, da die Jahresberichte der Mitgliedstaaten einen eigenen Aufbau aufwiesen und die Mitgliedstaaten sie in unterschiedlichen Formaten (WORD, PDF) und per E-Mail einreichten. Mit der elektronischen Fassung des einheitlichen Musterformulars, dem sogenannten „Annual Reporting on Official Controls“ (AROC, jährliche Berichterstattung über amtliche Kontrollen), das im Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen (IMSOC) verfügbar ist, verbesserte sich die Situation.

Da es nicht möglich ist, in allen Mitgliedstaaten alljährlich für alle Kontrollbereiche allgemeine Audits oder spezifische Kommissionskontrollen durchzuführen, stellen die Jahresberichte der Mitgliedstaaten eine nützliche Informationsquelle dar, die es ermöglicht, die Umsetzung der mehrjährigen nationalen Kontrollpläne (MNKP) zu überwachen, insbesondere in allen Bereichen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung über amtliche Kontrollen fallen (siehe Artikel 1 Absatz 2).

Nach Ansicht der Kommission haben die nach 2019 eingeführten Änderungen den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten bei der Berichterstattung über amtliche Kontrollen in allen in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung über amtliche Kontrollen genannten Kontrollbereichen deutlich verringert und verhindert, dass sich die Berichterstattung weiter überschneidet.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die Jahresberichte eine solide Grundlage für die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Kontrollen in den Mitgliedstaaten darstellen.

Das einheitliche Musterformular für den Jahresbericht weist die folgenden Vorzüge auf:

- Es ist ein Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten ihrer Berichterstattungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit (einheitlich in der gesamten EU) nachkommen können, wenn sie sich zur Veröffentlichung des Jahresberichts im Sinne des Artikels 11 der Verordnung über amtliche Kontrollen entschließen;
- Über das Formular wird ein einheitlicher Satz vergleichbarer Daten übermittelt, der zu strategischen Zwecken sowie für Eignungsprüfungen von Rechtsvorschriften, Trendanalysen, Risikobewertungen und das Risikomanagement verwendet werden kann; Der Hof selbst stützte sich bei der Erstellung von Abbildung 15 dieses Sonderberichts auf diese Daten;
- Es handelt sich um eine Informations- und Datenquelle, die mit den bestehenden Daten in anderen IMSOC-Elementen wie iRASFF<sup>24</sup> und TRACES-NT<sup>25</sup> für die Zwecke der Vorhersageanalyse zusammengeführt oder analysiert werden kann.

Darüber hinaus bestätigt die Kommission, dass dank der einheitlichen Jahresberichte eine kürzere und effizientere Erstellung des jährlichen Gesamtberichts der Kommission über die amtlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten (etwa bei den Berichten für 2020, 2021 und 2022) möglich war.

---

<sup>24</sup> iRASFF ist eine neue Internet-Anwendung, über die alle 32 Mitgliedsländer des EU-Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF) neue Meldungen über bedenkliche Produkte veröffentlichen oder Meldungen anderer Mitglieder nachfassend bearbeiten können.

<sup>25</sup> TRACES NT ist die digitale Zertifizierungs- und Verwaltungsplattform der EU für die Einfuhr von Waren in die EU.

### III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH

#### **Empfehlung 1 – Die Lücken im EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkennzeichnung schließen**

**Die Kommission sollte**

- (a) sich dringend mit den in der LMIV und der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben genannten ausstehenden Maßnahmen befassen, insbesondere bei Themen, bei denen die Verabschiedung eines Rechtsakts erwartet wird (d. h. pflanzliche Angaben und vorsorgliche Allergenkennzeichnung);
- (b) weitere Arbeiten zur Lösung noch offener Fragen im Zusammenhang mit der Ursprungskennzeichnung und alkoholischen Getränken durchführen.

**(Zieldatum für die Umsetzung: 2027)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 Buchstaben a und b zu.

#### **Empfehlung 2 – Verstärkte Anstrengungen zur Analyse von Kennzeichnungspraktiken unternehmen**

**Die Kommission sollte**

- a) Kennzeichnungspraktiken, mit denen die Verbraucher konfrontiert sind, proaktiv und regelmäßig analysieren;
- b) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Leitlinien für Lebensmittelunternehmen verbessern.

**(Zieldatum für die Umsetzung: 2027)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 Buchstaben a und b zu.

#### **Empfehlung 3 – Die Erwartungen der Verbraucher nachverfolgen und Maßnahmen ergreifen, um für ein besseres Verständnis der Etiketten seitens der Verbraucher zu sorgen**

**Die Kommission sollte**

- a) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten systematisch nachverfolgen, welche Bedürfnisse die Verbraucher haben und inwiefern sie die Etiketten verstehen;
- b) die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützen, das Verständnis der Etiketten seitens der Verbraucher zu verbessern, zum Beispiel durch

**Sensibilisierungskampagnen oder einen Leitfaden über Lebensmittelkennzeichnung für Verbraucher.**

**(Zieldatum für die Umsetzung: 2027)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung 3 Buchstaben a und b zu.

## **Empfehlung 4 – Die Kontrollen der Mitgliedstaaten bei freiwilligen Angaben auf Etiketten und im Online-Einzelhandel verstärken**

**Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Kontrollen der freiwilligen Kennzeichnungen und des Online-Einzelhandels zu verstärken, indem sie ihnen Leitlinien und Beispiele für bewährte Verfahren an die Hand gibt.**

**(Zieldatum für die Umsetzung: 2027)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4 an.

## **Empfehlung 5 – Die Berichterstattung über die Lebensmittelkennzeichnung verbessern**

**Die Kommission sollte**

- a) u. a. durch die Straffung der Berichterstattungsmodalitäten der Mitgliedstaaten die Kohärenz der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten über Kontrollen im Zusammenhang mit der Lebensmittelkennzeichnung verbessern;**
- b) bei der Aktualisierung der Online-Plattform des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel die Qualität der Daten verbessern und den Informationsaustausch mit der Öffentlichkeit über Fragen der Lebensmittelkennzeichnung intensivieren.**

**(Zieldatum für die Umsetzung: 2027)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung 5 Buchstaben a und b zu.