

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kestliku toidu märgistamise raamistiku loomine, et anda tarbijatele võimalus teha kestlikke toiduvalikuid“**

**(omaalgatuslik arvamus)**

(2023/C 75/14)

Raportöör: **Andreas THURNER**

Täiskogu otsus	20.1.2022
Õiguslik alus	kodukorra artikli 52 lõige 2 – omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	Põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	5.10.2022
Vastuvõtmine täiskogus	27.10.2022
Täiskogu istungjärk nr	573
Hääletuse tulemus	
(poolt/vastu/erapooletuid)	147/5/1

## 1. Järeldused ja soovitused

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

1.1. **tunneb heameelt** Euroopa Komisjoni algatuse üle kehtestada kestlike toidusüsteemide õigusraamistik, mis peaks muu hulgas sisaldama ka eeskirju kestliku toidu märgistamise kohta. Usaldusväarsuse ja võrdsete konkurentsitingimuste tagamiseks on vaja reguleerimist ning teatavat standardimist ja ühtlustamist;

1.2. **rõhutab**, et kestlikkus on mitmemõõtmeline mõiste, milles tuleks alati võrdselt arvesse võtta majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset mõõdet;

1.3. **juhib tähelepanu** sellele, et inimeste toitumisharjumused on väga erinevad, sõltuvad erinevatest teguritest ja on väga püsivad. Ootused kestlikkumärgistuse süsteemi suhtes peaksid seepärast olema algusest peale realistlikud. Samas on olemas üldine huvi minna üle kestlikumatele tarbimisharjumustele;

1.4. **soovib** seetõttu kehtestada kestliku toidu märgistamisele läbipaistva, teaduspõhise ning võimalikult lihtsa ja pragmaatilise raamistiku, mis aitab ettevõtjal ühelt poolt hinnata ja parandada toodete kestlikkust ning annab teiselt poolt tarbijatele kasulikku teavet teadlikele ostuotsuste tegemiseks;

1.5. **teeb ettepaneku**, et lihtsa ja pragmaatilise lähenemisviisi huvides võiks piirduda ulatuslikult määratletud ja hinnatud kestlikkuse aspektidega, nagu loomade heaolu, sotsiaalsed või keskkonnakriteeriumid. Sellisel juhul ei tohiks siiski kasutada mõistet „kestlik“, kuna seda võib kasutada üksnes hindamise puhul, milles arvestatakse kestlikkuse kõikide aspektidega;

1.6. **pooldab** esmalt vabatahtlikku lähenemisviisi, mille kohaldamisel peaksid siiski kehtima siduvad tingimused. Kestlikkumärgised või andmed kestlikkuse kohta, mis ei lähtu nendest tingimustest, tuleks keelata;

1.7. **on seisukohal**, et hindamisskaalaga märgistusvormid (nt valgusfoori eeskujul) võivad aidata tarbijaid teadlike valikute tegemisel. Selline hindamissüsteem võib samas edendada ka juhtpositsiooni kestlikkuse valdkonnas ja julgustada ettevõtteid toiduahela protsesse parandama;

1.8. **juhhib tähelepanu** sellele, et skaleerimismudeli jaoks on ülimalt olulised hindamisalgoritmid. Need peavad olema teaduspõhised ja asjakohasel viisil tarbijatele läbipaistvad;

1.9. **on seisukohal**, et olemasolevad ELi kvaliteedikavad, nagu mahepõllumajandus või geograafilised tähised, sisaldavad juba elemente, mis aitavad kaasa toidusüsteemi suuremale kestlikkusele. Neid tuleks asjakohaselt tunnustada. Lisaks sellele soovib komitee kontrollida kehtivate eeskirjade vastavust kestlikkuse nõuetele ja vajaduse korral täiendada neid asjakohaste sätetega kestlikkuse tagamiseks;

1.10. **rõhutab** hariduse otsustavat rolli toiduga seotud kestlikkuse aspektide üldise mõistmise tagamisel. Teadlikkuse suurendamise kampaaniad ja asjakohased meetmed kestlike toiduainete taskukohasuse toetamiseks võivad samuti kiirendada üleminekut kestlikumatele toidusüsteemidele.

## 2. Arvamuse taust

2.1. Strateegia „Talust taldrikule“<sup>(1)</sup> on Euroopa rohelise kokkuleppe keskne element. Selle eesmärk on kujundada toidusüsteemid nii, et need oleksid õiglased, tervislikud ja keskkonnahoidlikud. Strateegia tegevuskava sisaldab muu hulgas meetmeid toidu kestliku tarbimise edendamiseks ning tervislikule ja kestlikule toitumisele ülemineku hõlbustamiseks. Nüüdseks on Euroopa Komisjon alustanud ka horisontaalse raamseaduse ettevalmistamisega, et kiirendada ja lihtsustada kestlikkusele üleminekut. Sellega tahetakse tagada ka seda, et ELi turule jõudev toit muutuks üha kestlikumaks.

2.2. Komitee on juba välja arendanud tervikliku toidupoliitika edendamise strateegilise nägemuse kavandi, mis kujutab endast korralikku tegevusraamistikku. Selle nägemuse alused sisalduvad arvamustes, mis on koostatud sellistel teemadel nagu terviklik toidupoliitika,<sup>(2)</sup> tervislik ja kestlik toitumine,<sup>(3)</sup> lühikesed toidutarneahelad/agroökoloogia,<sup>(4)</sup> kestlik tarbimine<sup>(5)</sup> ning toiduäri strateegiate ja toimingute vastavusse viimine kestliku arengu eesmärkidega COVID-19 järgseks kestlikuks taastumiseks<sup>(6)</sup>.

2.3. Ettevõtetele on suur vastutus suunata tarbijaid ühelt poolt tegema tervislikke ja väiksema keskkonnamõjuga valikuid ning teiselt poolt juhtida toidusüsteemide kestlikku ümberkujundamist, võttes kasutusele kestlikud põllumajandus-, töötlemis- ja pakendamistavad. Ettevõtted peaksid olema partnerid kogu teekonnal kestliku toidu märgistamise raamistiku väljatöötamise suunas.

2.4. Lisaks ettevõtetele ja toidutootmise sidusrühmadele on kestlikumatele toidusüsteemidele üleminekul otsustav roll ka tarbijatel. Iga ostuotsus viib põhimõtteliselt järgmise tootmistellimuseni. Suurem nõudlus kestlike toiduainete järele suunab seega ka pakkumist suurema kestlikkuse poole.

2.5. Eeltoodud arvesse võttes uuritakse käesolevas omaalgatuslikus arvamuses, millised on võimalused kestliku toidu märgistamise raamistiku loomiseks, ning tuuakse välja järeldused ja esitatakse soovitusel, et toetada komisjoni asjaomase poliitikaraamistiku väljatöötamise varases etapis.

## 3. Üldised märkused

3.1. Kestlikkus on mitmemõõtmeline mõiste, milles tuleks alati võrdselt arvesse võtta majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset mõõdet. ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) määratluse kohaselt on kestlik toidusüsteem selline, mis tagab toiduga kindlustatuse ja toitumise kõigile nii, et ei kahjustata tulevaste põlvkondade toiduga kindlustatuse ja

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_et](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_et)

<sup>(2)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus teemal „Kodanikuühiskonna panus tervikliku ELi toidupoliitika väljatöötamise“ (ELT C 129, 11.4.2018, lk 18).

<sup>(3)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus „Tervisliku ja jätkusuutliku toitumise edendamine ELis“ (ELT C 190, 5.6.2019, lk 9).

<sup>(4)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus teemal „Lühikeste ja alternatiivsete toidutarneahelate edendamine ELis: agroökoloogia roll“ (ELT C 353, 18.10.2019, lk 65).

<sup>(5)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus teemal „ELi säästva tarbimise strateegia suunas“ (ELT C 429, 11.12.2020, lk 51).

<sup>(6)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus teemal „Toiduäri strateegiate ja toimingute vastavusse viimine kestliku arengu eesmärkidega COVID-19-järgseks kestlikuks taastumiseks“ (ELT C 152, 6.4.2022, lk 63).

toitumise majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid aluseid<sup>(7)</sup>. Lühidalt – ühepoolne keskendumine kestlikkuse keskkonnaga seotud mõõtmele, nagu seda tänapäeval sageli tehakse, või siis ühepoolne keskendumine sotsiaal-majanduslike aspektidele ei ole oma olemuselt kestlik. Eesmärk peaks olema kogu väärtusahela hõlmamine ja kestlikkuse kõigi kolme mõõtmega arvestamine.

3.2. Märgistamise raamistiku eesmärk ei peaks olema toidu liigitamine kestlikuks või mittekestlikuks, vaid pigem peaks see toetama kestlikuma toidusüsteemi väljatöötamist. Märgistamise raamistik peaks aitama ettevõtjatel hinnata ja parandada toodete kestlikkust (meetodid, mis loovad stiimuleid edasiminekuks, nt võrdlusuuringute süsteem või võrdlussüsteem) ja andma kasulikke suuniseid tarbijatele. See märgistamisraamistik tuleks välja töötada avatud ja läbipaistval viisil, kaasates asjaomaseid sidusrühmi, ning see peaks tuginema selgele ja teaduspõhisele metoodikale. Ettevõtjatel peaks olema juurdepääs märgistamissüsteemi alusel saavutatud näitajatele, metoodikatele ja tulemustele. Eelkõige peab see olema lihtne.

3.3. Vaja on selgeid reegleid, et vähendada praegu turul valitsevat segadust, mis tuleneb mõiste „kestlik“ülemäärasest kasutamisest (rohepesu üks liik). Kestlikkumärgised või andmed kestlikkuse kohta, mis ei põhine laialdaselt tunnustatud sertifitseerimissüsteemil, tuleks ära keelata.

3.4. Kestliku toidu märgistamine peaks põhinema terviklikul tootmisprotsessil ja olema praegu vabatahtlik. Kestliku toidu märgistamise igasugune raamistik peab aga ilmingimata põhinema algusest peale selgel määratlusel/meetodil, mis tugineb kestlikkuse kõigile kolmele sambale (keskkonnaalane, sotsiaalne ja majanduslik). See peaks hõlmama kogu toidu väärtusahelat alates tootmisest kuni tarbimiseni. Hilisemas etapis tuleks hinnata, kas kestlikkuse märgistamise kohustus võiks olla asjakohane. ELi raamistik peaks jätma piisavalt mänguruumi riiklikele ja piirkondlikele süsteemidele, kuid määratlused ja hindamiseskirjad tuleb kogu ELis ühtlustada.

3.5. Märgistamise rolli ei tohiks siiski üle hinnata. Peaks valitsema realistlik ja pragmaatiline arusaam sellest, mida kestlikkumärgisega on võimalik saavutada ja mida mitte. Maailma Terviseorganisatsioon on sedastanud, et tarbijad peaksid olema märgisest teadlikud ja selle ära tundma ning mõistma selle tähendust, oskama seda korrektselt kasutada ja olema motiveeritud selle kasutamisel, et teha teadlikke valikuid toidu ostmisel ja tervislikuma toitumise kasuks otsustamisel<sup>(8)</sup>. Oluline on suurendada teadlikkust ELi kestlikkus- ja kvaliteedimärgistuse süsteemidest. Koos riigihangete ja haridusvallas võetavate meetmetega võib see suurendada nõudlust kestlike toiduainete järele. Poliitikakujundajad peaksid samuti kaaluma asjakohaseid meetmeid, et toetada kestliku toidu taskukohasust ja kättesaadavust.

3.6. Kestlikkumärgis on oluline olukordades, kus tootja ei saa nõutavat teavet tarbijale otse esitada. Kui tootja saab tarbijale anda asjakohast teavet vahetult (nt kohalikul taluturul või talupoes), ei ole märgistussüsteem vajalik. See on oluline ka väiketootjate bürokraatliku koormuse vähendamiseks.

3.7. Haridusel on otsustav roll toidu kestlikkusega seotud küsimuste põhimõttelise mõistmise edendamisel. Kestlikku tootumist tutvustavatesse haridusalastesse meetmetesse tuleb panustada juba varasest east alates, et noored õpiksid hindama toitumise väärtust. Lisaks võib eeldada, et lapsed suunavad selle tulemusel vanemaid kestlikkuse poole, nagu on olnud näha näiteks jäätmete sortimise ja ringlussevõtu valdkonnas. Näiteks tuleks ELi koolide puu-, köögivilja- ja piimakava raames selgitada ka olulisi kestlikkuse aspekte.

3.8. Komitee kordab oma soovitusi töötada välja uued kestliku toitumise suunised, milles võetaks arvesse liikmesriikide vahelisi ja sisemisi kultuurilisi ja geograafilisi erinevusi. Sellised suunised aitaksid põllumajandustootjaid, töötlejaid, jaemüüjaid ja toitlustusettevõtteid otsuste langetamisel. Põllumajanduslik toidutööstus saaks uuest raamistikust kasu, et toota, töödelda, turustada ja müüa tervislikumat ning kestlikumat toitu õiglasema hinnaga<sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>

<sup>(8)</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>(9)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus „Tervisliku ja jätkusuutliku toitumise edendamine ELis“ (ELT C 190, 5.6.2019, lk 9).

#### 4. Konkreetsed märkused

4.1. Inimeste toitumisharjumused on erinevad ning neid mõjutab tugevalt isiklik ja kultuuriline keskkond. Lisaks on toitumisharjumused väga püsivad – kui inimesed peaksid tahtma oma toitumist muuta, siis on see võimalik vaid väikeste sammude kaupa ja pikema perioodi jooksul. Inimeste eluviisid ja sotsiaalne keskkond on samuti olulised tegurid, mis määravad, kas kestlikkusel on roll nende tarbimisharjumustes. Kuid suur ja üha kasvav osa tarbijatest ütleb, et nad on valmis muutma oma tarbimisharjumusi, et toetada kestlikkust. Kestlikkusega seotud teabest ollakse huvitatud, et olla võimelised langetama teadlikke valikuid.

4.2. Üldistatuna võib öelda, et kestlikkumärgistus on oluline tihti just nende inimeste jaoks, kes tunnevad selle teema vastu niikuinii huvi. Kestlikkumärgistuse eesmärk on lihtsustada selle tuumikrühma jaoks kestlikku tarbimist toetavate otsuste tegemist.

4.3. Sellega seoses tõstatub küsimus, kas ja kuidas jõuda nendeni, keda kestlikkuse teema ei huvita. Tuumiksihtrühmade eeskju pakkuv roll kestlikkuse järgimisel võib aga olla heaks stiimuliks, mis viib käitumisharjumuste muutumiseni. Samm edasi on ka see, kui kõnealuse teema vastu mitte eriti suurt huvi tundvad sihtrühmad teevad kestlikke toiduvalikuid vähemalt aeg-ajalt või mingites valdkondades. Need on vaid mõned aspektid, mida tuleb silmas pidada, et ootused kestlikkumärgise suhtes oleksid algusest peale realistlikud.

4.4. Selleks, et toiduainete kestlikkumärgistamine kujuneks edukaks, on vaja, et tarbijad oleks sellest teadlikud ja seda aktsepteeriks ning seepärast peab edastatud sõnum olema selge. Märgistus ise peab olema arusaadav, lihtne ja usaldusväärne. Sellega paralleelselt tuleks kehtestada tarbijatele meetmed, mis peaksid edendama kestlikku toitumist käsitlevat haridust ja teavet, suurendama usaldust märgistamissüsteemi vastu ja aitama kaasa selle aktsepteerimisele ning motiveerima valiku tegemist kestliku tarbimise kasuks.

4.5. Andmed kestlikkuse kohta peaksid põhinema järgmistel põhimõtetel: usaldusväärsus, läbipaistvus, asjakohasus, kättesaadavus ja selgus (vt ÜRO suunised toote kestlikkuse kohta teabe esitamiseks)<sup>(10)</sup>. Sertifitseerimissüsteemi puhul tuleb tagada, et piisavalt võetaks arvesse struktuurilist tausta, et mitte panna halvemasse olukorda väikeseid struktuure, nagu põllumajandustootjad, VKEd, talupoed, igapäevaelused turud jne.

4.6. Hindamiskaalaga märgistused (nt valgusfoori eeskujul) võivad tarbijaid aidata teadlike valikute tegemisel. Selline hindamissüsteem võib samas edendada ka juhtpositsiooni kestlikkuse valdkonnas ja julgustada ettevõtteid toiduahela protsesse parandama. Segaduse vältimiseks peaks eri märgistussüsteemide vahel olema teatav järjepidevus.

4.7. Asjakohase raamistiku väljatöötamisel kestliku toidu märgistamiseks tuleks võimaluse piires lähtuda terviklikust lähenemisviisist, nii et kestlik ei oleks mitte ainult toit, vaid ka tootmine ja tarbimine. Tarbijate käitumisel on kestliku toidusüsteemi üldpildis oluline osa. Sama olulised tegurid on ka pakendamine ja transport (toote päritolu). Samas on vaja näidata teatavat pragmaatilist, kui tegu on asjakohaste kestlikkusanõtjate määramisega (nt milline teave, millised andmed on usaldusväärset kujul kättesaadavad). Igal juhul tuleks kestlikkumärgistuse jaoks kehtestada võimalikult kiiresti ühtlustatud eeskirjad. Riiklikul ja ettevõtete tasandil on kasutusel üha enam erinevaid kestlikkumärgiseid ning see tekitab segadust ja toob kaasa usalduse kaotuse.

4.8. Euroopa toidujaemüüjad koguvad juba esimesi kogemusi kestliku toidu märgistamist käsitlevate katseprojektidega. Nende põhjal tehtud esialgsetest järeldustest lähtuvalt võib öelda, et märgistusega toodetesse suhtutakse pigem positiivsemalt kui märgistamata toodetesse, sellel on aga vaid vähene mõju ostuotsusele. Positiivset tagasisidet saadakse eeskätt nooremalt sihtrühmadelt, mõnikord aetakse hindamiskaala põhine süsteem segi Nutriscore-märgisega ja on väljendatud soovi, et teave oleks toodud pakendil (ja mitte ainult hinnasildil). Olulisteks küsimusteks peetakse muu hulgas hindamissüsteemi usaldusväärust (sõltumatus, teaduspõhisus), teabe selgust (arusaadavus), võimalikult ühtset lähenemisviisi kogu sektoris ja läbipaistvust (selgitamine lihtsustamise asemel, näiteks asjakohase teabega triipkoodi lisamine).

<sup>(10)</sup> <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/guidelines-providing-product-sustainability-information>

4.9. Otsustava tähtsusega on sotsiaalse ja sotsiaalmajandusliku mõõtmega arvestamine, isegi kui sellekohased näitajad ei pruugi olla ilmsed. Eelkõige sotsiaalvaldkonnas kehtivad liikmesriikides erinevad õigusnormid (töötingimused, miinimumpalk), mis võib muuta ELi ülese ühtlustatud lähenemisviisi kehtestamise keeruliseks. Sellest hoolimata on oluline lisada kestlikkumärgistus sotsiaal-majanduslik mõõde.

4.10. Pragmatilise lähenemisviisi raames tundub, et toidusüsteemis kestlikkuse edendamiseks on loogiline tunnustada olemasolevaid ELi sertifitseerimissüsteeme, nagu mahepõllumajandus, kaitstud geograafiline tähis, kaitstud päritolunimetus või garanteeritud traditsiooniline toode. Kuigi need süsteemid ei pruugi hõlmata kestlikkust täiel määral, sisaldavad need siiski elemente, mis aitavad kaasa toidusüsteemi kestlikkuse suurendamisele. Kehtivate süsteemide suhtes tuleks läbi viia kestlikkuskontroll ja vajaduse korral tuleks neid täiendada asjakohaste kestlikkussätetega.

4.11. Piirkondlikel/kohalikel toodetel ja lühikestel tarneahelatel võib olla oma osa toidusüsteemide kestlikumaks muutmisel. Piirkondlikud tootjad toodavad sageli kohaliku elanikkonna pilgu all, mis tingib teatava sotsiaalse kontrolli ja peaks soodustama kestlikke tootmismeetodeid.

4.12. Hooajalisus mõjutab kestlikkuse taset eriti puu- ja köögiviljade puhul. Teabe ja hariduse abil saab suurendada teadlikkust sellest, et toiduaineid, mis kuuluvad sellesse kiiresti riknevasse ja kasvatamisel palju vett nõudvasse kategooriasse, ei tohiks raisata.

4.13. Hiljutise ÜPP reformi ja Euroopa rohelise kokkuleppe (elurikkuse strateegia, strateegia „Talust taldrikule“) rakendamise eesmärk on tagada Euroopa põllumajandustootmise muutumine veelgi kestlikumaks. Nii võimaldab põllumajanduslike toorainete päritolu märgistamine teha järeldusi ka nende kestlikkuse kohta.

Brüssel, 27. oktoober 2022

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Christa SCHWENG

---