EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 20.5.2020
COM(2020) 207 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles käsitletakse toitumisalase teabe täiendavate väljendus- ja esitusviiside kasutamist

SISUKORD

1. Sissejuhatus 2
2. Ajalooline taust 2
3. Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistust käsitlev ELi õigusraamistik 3
3.1. Toidualase teabe esitamise määruse kohased täiendavad väljendus- ja esitusviisid 3
3.2. Muud pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemid 4
3.3. Toitainelise koostise iseloomustamine 4
4. ELi tasandil rakendatud või väljatöötatud pakendi esikülje märgistussüsteemid 5
4.1. Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe erinevad märgistussüsteemid 5
4.2. Pakendi esikülje märgistussüsteemid, mida liikmesriigid ja Ühendkuningriik toetavad või kaaluvad 6
4.3. ELi eraettevõtjate väljatöötatud pakendi esikülje märgistussüsteemid 10
5. Olukord rahvusvahelisel tasandil 11
6. Tarbija huvi, arusaamine ja reaktsioon ning mõju tervisele 12
7. Mõju toidukäitlejatele ja siseturule 16
8. Arvamused ja seisukohad 18
8.1. Nõukogu, Euroopa Parlament ja Regioonide Komitee 18
8.2. ELi liikmesriikide pädevate asutuste eksperdid 19
8.3. Sidusrühmad 19
8.4. Rahvusvahelised organisatsioonid 20
9. Järeldused 21

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruandega täidetakse kohustus, mis on komisjonile pandud määruse (EL) nr 1169/2011 (milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele)[1] (edaspidi „toidualase teabe esitamise määrus“) artikli 35 lõikega 5. Kõnealuse sätte kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles käsitletakse toitumisalase teabe täiendavate väljendus- ja esitusviiside kasutamist, nende mõju siseturule ning nende edasise ühtlustamise soovitatavust. Selle sättega nähakse ka ette, et komisjon võib aruandele lisada ettepanekud asjakohaste liidu sätete muutmiseks.

Alates 2016. aasta detsembrist nõutakse toidualase teabe esitamise määrusega, et selleks, et tarbija saaks teha terviseteadlikke valikuid, peab enamikul müügipakendis toitudel[2] olema toitumisalane teave, mis sageli esitatakse toidupakendi tagaküljel. Kõnealust teavet võib täiendada teabe põhielementide vabatahtliku kordamisega põhivaateväljal (nagu nimetatakse pakendi esikülge), et tarbijal oleks toidu ostmisel kergem olulist toitumisalast teavet pilguga haarata. Teabe kordamisel võib pakendi esiküljel kasutada lisaks toitumisalases teabes sisalduvatele väljendus- ja/või esitusviisidele (nt sõnad või numbrid) muid väljendus- ja/või esitusviise (nt graafilised kujundid või sümbolid).

Võttes arvesse kõnealuste täiendavate toitumisalase teabe väljendus- ja/või esitusviisidega saadud kogemusi, paluti komisjonil vastu võtta aruanne nende kasutamise ja mõju kohta 13. detsembriks 2017. Kuna viimastel aastal on selles valdkonnas saadud vähe kogemusi ning võttes arvesse liikmesriikides toimunud arengut, lükati aruande vastuvõtmine edasi, et lisada sinna ka kogemused, mis on saadud hiljuti kasutusele võetud süsteemide raames. Käesolev aruanne läheb kaugemale toidualase teabe esitamise määruse artikli 35 kohaldamisalast (st täiendavad väljendus- ja/või esitusviisid, millega korratakse toitumisalast teavet) ning hõlmab ka süsteeme, millega antakse pakendi esiküljel teavet toidu üldise toitekvaliteedi kohta, võttes arvesse, et selline eristamine ei ole tarbija vaatenurgast asjakohane.

Aruandes tutvustatakse peamisi pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteeme, mida ELis praegu rakendatakse või välja töötatakse, samuti teatavaid rahvusvahelisel tasandil rakendatavaid süsteeme. Ühtlasi käsitletakse selles tarbija arusaamist pakendi esikülje märgistussüsteemidest ning nende tõhusust ja mõju. Käesolev aruanne põhineb kirjalike materjalide ülevaadetel ning Teadusuuringute Ühiskeskuse kogutud ja analüüsitud asjakohastel andmetel ning komisjoni põhjalikel aruteludel riiklike pädevate asutuste ja vastavate sidusrühmadega.

2. AJALOOLINE TAUST

Vastavalt komisjoni 2008. aasta jaanuaris esitatud ettepanekule võtta vastu määrus, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijale,[3] kohustati toidukäitlejaid esitama müügipakendis töödeldud toiduainete pakendi esiküljel üksikasjad energia-, rasva-, küllastunud rasva, süsivesiku-, suhkru- ja soolasisalduse kohta. Lisaks lubati välja töötada vabatahtlikud riiklikud kavad, et esitada need kohustuslikud elemendid muul viisil (nt graafiliste kujunditena).

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (ELT L 304, 22.11.2011, lk 18).

2 Toidud, mille suhtes kehtib erand kohustusliku toitumisalase teabe esitamise nõudest, on loetletud määruse nr 1169/2011 V lisas.

3 KOM(2008) 40 (lõplik), artikkel 34.

Kaasseadusandjad otsustasid säilitada pakendi esikülje märgistuse kontseptsiooni, kuid teha selle vabatahtlikuks. Nad nõustusid, et kui puudub süsteem, kuidas esitada toitumisalast teavet pakendi esiküljel nii, et see oleks kõigile ELi tarbijatele arusaadav ja vastuvõetav, tuleks see küsimus jätta liikmesriikide ja toidukäitlejate hooleks, et nad töötaksid ise välja oma tarbijatele kohandatud süsteemid, tingimusel et nad järgivad teatavaid kriteeriume. Eesmärk oli koguda kogemusi eri süsteemide toimimise kohta liikmesriikides, et teha teadlikum otsus võimaliku edasise ühtlustamise kohta hilisemas etapis. Selle taustal nõuti 2011. aastal vastu võetud toidualase teabe määruses, et komisjon esitaks käesoleva aruande eri süsteemide kasutamise ja mõju ning edasise ühtlustamise soovitatavuse kohta.

Kuna ülekaaluliste ja rasvunute arv enamikus ELi riikides järjest suureneb ja toitumisriskidest tulenev haiguskoormus on märkimisväärne,[4] on riigiasutuste huvi pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse vastu alates toidualase teabe määruse vastuvõtmisest kasvanud. Pakendi esikülje märgistusel on üldjuhul kaks poliitikaeesmärki: 1) anda tarbijale lisateavet tervislikumate toiduvalikute tegemiseks ja 2) julgustada toidukäitlejaid muutma toodete koostist tervislikumaks (Kanter *et al*., 2018). Seega nähakse pakendi esikülje märgistust aina enam kui vahendit, millega toetada rasvumise ja muude toitumisega seotud mittenakkuslike haiguste ennetamise strateegiaid[5]. Praegu on kogu ELis töötatud välja ja rakendatud mitu pakendi esikülje märgistamise süsteemi.

3. PAKENDI ESIKÜLJEL ESITATAVA TOITUMISALASE TEABE MÄRGISTUST KÄSITLEV ELI ÕIGUSRAAMISTIK

1.1. Toidualase teabe esitamise määruse kohased täiendavad väljendus- ja esitusviisid

Toidualase teabe esitamise määrusega lubatakse pakendi esiküljel vabatahtlikult korrata toitumisalast teavet, st ainult energiasisaldust või energiasisaldust koos rasva-, küllastunud rasvhapete, suhkru- ja soolasisaldusega (artikli 30 lõige 3). Toidualase teabe esitamise määruse artikli 35 kohaselt võivad toidukäitlejad kasutada või liikmesriigid soovitada täiendavaid toitumisalase teabe väljendus- ja/või esitusviise (nt graafilised kujundid või sümbolid), tingimusel et need vastavad määruses sätestatud kriteeriumidele.

Need kriteeriumid hõlmavad nõudeid, et täiendavad viisid peavad põhinema usaldusväärsetel ja teaduslikult kehtivatel tarbijauuringutel ja ei tohi tarbijat eksitada. Nende viisideni tuleks

---

[4] Kaaluprobleemid ja rasvumine sagenevad enamikus ELi liikmesriikides kiiresti ning 2014. aastal moodustasid ülekaalulised hinnanguliselt 51,6% ELi elanikkonnast (18aastased ja vanemad). Rasvumine on tõsine rahvatervise probleem, sest see suurendab märkimisväärselt selliste krooniliste haiguste riski nagu südame-veresoonkonna haigused, 2. tüüpi diabeet ja teatavad vähivormid (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics). Üldisemalt on hinnatud, et Euroopa Liidus langeb ebatervislikust toitumisest põhjustatud toitumisriskide arvele üle 950 000 surma ja üle 16 miljoni kaotatud eluaasta (https://ec.europa.eu/jrc/en/health-knowledge-gateway/societal-impacts/burden).

[5] ELi liikmesriigid kasutavad tervise edendamise ja haiguste ennetamise strateegiate osana erinevaid lähenemisviise (nt koostise muutmise kokkulepped, suure rasva-, soola- ja suhkrusisaldusega toitude turustamispiirangud, tervisliku toidu riigihanked, suure suhkrusisaldusega jookide maksustamine). Euroopa Komisjon toetab liikmesriikide tervislike eluviiside ja tervisliku toitumise meetmeid toitumise, ülekaalulisuse ja rasvumisega seotud terviseküsimustega tegelemise 2007. aasta ELi strateegia, valitud toitainete riiklike algatuste 2011. aasta ELi raamistiku (soolasisalduse vähendamiseks lepiti 2008. aastal kokku toidu koostise muutmise raamistik) ning laste rasvumist käsitleva ELi 2014.–2020. aasta tegevuskava rakendamise abil. Tervislike eluviiside edendamine aitab liikmesriikidel saavutada 2030. aastaks kestliku arengu eesmärke ning 2025. aastaks Maailma Terviseorganisatsiooni mittenakkuslike haigustega seotud eesmärke. (https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/nutrition_physical_activity/docs/2019_initiatives_npa_en.pdf)

jõuda suure hulga sidusrühmadega konsulteerimise tulemusel, nende eesmärk peab olema aidata tarbijal mõista toidu toimet või tähtsust söömisel energia ja toitainete sisalduse seisukohast ning nende toetuseks peaksid olema teaduslikult põhjendatud tõendid selle kohta, et keskmine tarbija mõistab neid väljendus- või esitusviise. Lisaks peavad need viisid olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad ega tohi tekitada takistusi kaupade vabale liikumisele. Muude väljendusviiside kasutamisel peaksid need põhinema ühtlustatud võrdluskogustel või üldtunnustatud teaduslikel soovitustel koguste kohta.

Liikmesriikidelt nõutakse, et nad jälgiksid toitumisalase teabe täiendavate väljendus- ja esitusviiside kasutamist oma territooriumil ning esitaksid selle teabe komisjonile. Selle jälgimise hõlbustamiseks võivad liikmesriigid nõuda, et toidukäitlejad, kes lasevad nende territooriumil turule sellise teabega märgistatud toitu, teataksid neile täiendava väljendus- ja/või esitusviisi kasutamisest ning esitaksid neile asjakohased põhjendused seoses ELi õigusaktides sätestatud nõuete täitmisega.

1.2. Muud pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemid

Mõned liikmesriikide või toidukäitlejate väljatöötatud pakendi esikülje märgistussüsteemid ei kuulu toidualase teabe esitamise määruse artikli 35 alla, sest nendes ei korrata toitumisalast teavet kui sellist, vaid antakse teavet toidu üldise toitekvaliteedi kohta (nt sümboli või tähe abil). Neid süsteeme käsitatakse toidualase teabe määruse artikli 36 kohaselt vabatahtliku teabena, mis ei tohi olla tarbija jaoks eksitav, mitmetähenduslik või ebamäärane ning mis peab vajaduse korral põhinema asjakohastel teaduslikel andmetel. Samal ajal, kui selline süsteem aitab kaasa üldise positiivse sõnumi edastamisele (näiteks rohelise värvi abil), vastab see ka toitumisalase väite[6] õiguslikule määratlusele, sest sellega antakse teavet toidu kasuliku toitekvaliteedi kohta, nagu on määratletud määruses (EÜ) nr 1924/2006 toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta[7] (toitumis- ja tervisealaste väidete määrus). Toitumis- ja tervisealaste väidete määruse kohaselt peaksid väited põhinema teaduslikel tõenditel, need ei tohi olla eksitavad ja on lubatud ainult siis, kui eeldatakse, et keskmine tarbija saab väites esitatud kasulikest mõjudest aru. Toitumis- ja tervisealaste väidete määruse kohaldamisalasse kuuluvaid pakendi esikülje märgistussüsteeme saab kasutada üksnes liikmesriigi territooriumil, kui kõnealune liikmesriik on need võtnud vastu toitumis- ja tervisealaste väidete määruse artikli 23 kohaselt, milles kirjeldatakse komisjoni teavitamise korda.

1.3. Toitainelise koostise iseloomustamine

Toitainelise koostise iseloomustamine on toidu liigitamine selle toitainelise koostise alusel vastavalt eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumidele[8]. Seda rakendatakse kogu maailmas eri otstarbel, näiteks lastele suunatud toidu turustamise reguleerimiseks. Ka pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe süsteemides kasutatakse sageli toitainelise koostise iseloomustamist. Enamik pakendi esikülje märgistussüsteeme põhineb toitainelise koostise iseloomustamise kriteeriumidel, mis võivad olla üksnes toitainete läviväärtused, näiteks et otsustada, millal määratakse süsteemi alusel roheline, kollane või punane värv, või keerulisemad algoritmid, mis annavad tulemuseks punktisumma. Toitainelise koostise iseloomustamise kriteeriume saab kohaldada ühetaoliselt kõigi toiduainerühmade või

[6] Toitumisalase väitega väidetakse või viidatakse, et toidul on teatavad kasulikud toitainelised omadused energia tõttu, mida see toit annab, või toitainete ja muude ainete tõttu, mida see toit sisaldab või ei sisalda (määruse (EÜ) nr 1924/2006 artikli 2 lõike 2 punkt 4).

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EL) nr 1924/2006 toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta (ELT L 404, 30.12.2006, lk 9).

[8] https://www.who.int/nutrition/topics/profiling/en/

konkreetselt eri tooterühmade suhtes. Toitainelise koostise iseloomustamise kriteeriume sellisena märgistusel ei esitata.

ELis kasutatakse toitainelise koostise iseloomustamise mõistet ka seoses toidu kohta esitatud toitumis- ja tervisealaste väidetega, kus toitainelise koostisena käsitatakse toitainete läviväärtusi, näiteks rasva-, soola- ja suhkrusisaldusi, mille ületamisel tuleb toitumis- või tervisealaste väidete kasutamist piirata või see keelata, et mitte esitada positiivset tervisesõnumit neid toitaineid ohtralt sisaldavate toitude kohta. Toitumis- ja tervisealaste väidete määruse kohaselt pidi komisjon kehtestama toitainelised koostised 2009. aastaks, kuid kõnealuseid koostisi ei ole veel kindlaks määratud, arvestades teema suurt vastuolulisust, mida näitasid lahknevad ja vastandlikud seisukohad 2009. aastal, kui komisjon püüdis toitainelisi koostisi kehtestada. Toitumis- ja tervisealaste väidete määruse hindamisel keskendutakse muude teemade hulgas toitainelise koostise iseloomustamisele ning täpsemalt küsimusele, kas selliste toitaineliste koostiste kehtestamine, mille eesmärk on vältida poolehoidu äratavate väidete esitamist liiga soolaste, rasvaste või magustatud toitude kohta, on selleks eesmärgiks jätkuvalt sobiv või tuleks samade eesmärkide saavutamiseks näha ette mõni muu viis.

4. ELI TASANDIL RAKENDATUD VÕI VÄLJATÖÖTATUD PAKENDI ESIKÜLJE MÄRGISTUSSÜSTEEMID

1.4. Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe erinevad märgistussüsteemid

1980. aastatel asusid mõnede riikide valitsused rasvumise ja muude toitumisega seotud mittenakkuslike haiguste ennetamise strateegiatega seoses töötama välja pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistusi. Samaaegselt kujuneva ülemaailmse rasvumisepideemia ja töödeldud toitude järjest suureneva valikuga turul suurenes 21. sajandi alguses järjepidevalt pakendi esiküljel esitatavat toitumisalase teabe märgistust käsitlevate algatuste arv (Kanter *et al*., 2018). Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistusi on rakendatud mitmel moel ning üle maailma kasutatakse praegu erinevaid esitusviise. Kirjalikes materjalides on soovitatud erinevaid tüpoloogiaid, et liigitada neid esitusviise nende põhiomaduste alusel kategooriatesse.

Süsteeme on võimalik jaotada toitainepõhisteks süsteemideks, millega antakse rohkem või vähem üksikasjalikku teavet konkreetsete toitainete kohta, ja koondnäitajate süsteemideks, millega antakse pigem kokkuvõtlik hinnang toote üldise toitekvaliteedi/tervislikkuse kohta (Savoie *et al*., 2013). Toitainepõhise kategooria võib jagada arvväärtusi sisaldavaks ja värvikoodiga alamkategooriaks. Koondnäitajate süsteemid sobib omakorda jagada positiivsete näitajatega (tunnustavad logod) süsteemideks, mida saab kasutada üksnes kindlatele toitumisalastele kriteeriumidele vastava toidu puhul, ja hinnanguliste näitajatega süsteemideks, millega antakse üldist ja hinnangulist teavet toidu toitekvaliteedi kohta ning mida saab kasutada kõigi toidukaupade puhul (Julia ja Hercberg, 2017)

Veel üks tüpoloogia seostub sellega, kuivõrd suunav on süsteem, ehk teisisõnu, millisel määral esitatakse märgisel otseseid viiteid sellele, kas toode on tarbijale toitekvaliteedi poolest hea või mitte (Hodgkins *et al*., 2012). Võimalik on ka kahte kategooriat, lihtsustatud süsteeme (pakendi tagaküljel esitatud toitumisalase teabe kärbitud versioon) ja hinnangut sisaldavaid süsteeme (mis esitavad tarbijale hinnangu toitumisalase teabe kohta), hõlmav liigitus (Newman *et al*., 2014). Määratluse poolest põhinevad kõik hinnangut sisaldavad pakendi esikülje märgistussüsteemid toitainelise koostise iseloomustamise mudelitel, olgu need siis toitainepõhised või kokkuvõtlikud näitajad.

Tabelis 1 on riiklikud kavad (rakendatud või kavandatud) ja mõned erasektori kavad liigitatud erinevate tüpoloogiate alusel ning esitatud ka teave selle kohta, kes on nende väljatöötaja ja kus kavasid kasutatakse või kavandatakse või kus need on välja kuulutatud.

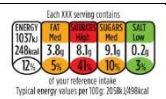
1.5. Pakendi esikülje märgistussüsteemid, mida liikmesriigid ja Ühendkuningriik[9] toetavad või kaaluvad

Kokkuvõtlikud märgised – positiivse sõnumiga logod

Nn lukuaugu logo, mille töötas välja Rootsi riiklik toiduamet ja mis võeti **Rootsis** kasutusele 1989. aastal, oli esimene ELis rakendatud pakendi esikülje logode süsteem. Lukuaugu logo on vabatahtlik tasuta märgis, mille puhul kasutatakse sümboolset rohelist värvust, millega osutatakse kindlaksmääratud 33 toidugrupis (nt leib, juust, valmistoidud) tervislikumale valikule ning mis põhineb sellistel toitumisalastel kriteeriumidel nagu rasva-, suhkru-, soola-, täistera- või kiudainesisaldus. Logo ei või kasutada väikese toiteväärtusega toodetel, näiteks soolastel suupistetel või karastusjookidel. **Taani** ja **Leedu** võtsid lukuaugumärgise kasutusele vastavalt 2009. ja 2013. aastal. Märgis on kasutusele võetud ka ELi-välistes riikides (nt Norra, Island).

[9] Ühendkuningriik astus Euroopa Liidust välja ja temast sai alates 1. veebruarist 2020 kolmas riik.

Tabel 1. Liikmesriikide ja Ühendkuningriigi tasandil rakendatavate/kavandatavate/väljakuulutatud pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemide tüpoloogiad ja esitusviisid

Kirjalikes materjalides soovitatud liigitused				*Pakendi esikülje märgistussüsteemide näidised*		*Väljatöötaja*	*ELi liikmesriik*
Toitainep õhised märgised	**Numbrilise d**	Mittesuuna vad	Lihtsustatud (mittetõlgenda vad)	*Võrdluskoguse märgis*		*Erasektor*	*Kogu ELis*
				NutrInform Battery		*Avalik sektor*	*IT*
	Värvikoodi ga	Poolsuuna vad	Hinnangut sisaldavad (tõlgendavad)	*Ühendkuningriigi pakendi esikülje märgis*		*Avalik sektor*	*UK*
				Muud fooritulemärgised		*Erasektor (jaemüüjad)*	*PT, ES*
Kokkuvõtl ikud märgised	**Positiivse sõnumiga (kinnitavad) logod**	Suunavad	Hinnangut sisaldavad (tõlgendavad)	*Nn lukuauk*		*Avalik sektor*	*SE, DK, LT*
				Südame-/terviselogod	 	*VVO* *Avalik sektor*	*FI, SI* *HR*
				Tervislik valik		*Erasektor*	*CZ, PL* *Eemaldati kasutuselt Madalmaades*

	Hinnangulised näitajad			*Nutri-Score*		*Avalik sektor*	*FR, BE* *ES, DE, NL, LU*

Soome kinnitas 2000. aastal südamesümboli „Parem valik“. Sümboli kasutamise kriteeriumid (rasva-, soola-, suhkru- ja/või kiudainesisaldus) on määratletud üheksa peamise toiduainerühma kohta. Õiguse märgist kasutada annavad Soome südame- ja diabeediliidu määratud eksperdid ning see on tasuline[10].

Sloveenias võttis südame- ja veresoonkonna tervise ühing 1992. aastal kasutusele „kaitsva toidu“ (nimetatakse ka „väikeseks südameks“) logo,[11] mida edendab ka valitsus (Miklavec *et al*., 2016). Seda kasutatakse müügipakendis toidul, mis vastab teatavatele toitumisalastele kriteeriumidele.

2015. aasta riikliku programmi „Tervislik elu“ osana volitati **Horvaatia** rahvatervise instituuti[12] andma õigust kasutada teatavatele toitumisalastele kriteeriumidele vastaval toidul „Tervisliku elu“ logo[13].

Kokkuvõtlikud märgised – hinnangulised näitajad

2017. aasta oktoobris võttis **Prantsusmaa** pärast tervet rida katselisi ja suuremahulisi uuringuid kasutusele süsteemi Nutri-Score. Ühendkuningriigi toidustandardite ameti toitainelise koostise iseloomustamise mudelil põhineva Nutri-Score'i puhul osutatakse konkreetse toidukauba üldisele toitekvaliteedile. Märgisel esitatakse viie värviga skaala, alates tumerohelisest, mis tähendab suurima toitekvaliteediga toidukaupa, kuni tumeoranžini, mis tähistab väikseima toiteväärtusega toidukaupa, ning need on seostatud tähtedega A-st E-ni. Toitekvaliteedi arvutamise algoritmis võetakse arvesse nii kahjulikke (suhkrud, küllastunud rasvhapped, sool ja kalorid) kui ka kasulikke elemente (valgud, kiudained, puuviljad, köögiviljad, kaunviljad ja pähklid). Samuti võttis Nutri-Score'i kasutusele **Belgia** (märts 2019). 2020. aasta märtsis teatas **Saksamaa** komisjonile Nutri-Score'i kasutamist käsitleva riikliku määruse eelnõust. Otsusest see süsteem kasutusele võtta on teatanud **Hispaania**[14] (november 2018), **Madalmaad**[15] (november 2019) ja **Luksemburg**[16] (veebruar 2020).

Toitainepõhised märgised

2020. aasta jaanuaris teatas **Itaalia** komisjonile dekreedi eelnõust, milles soovitatakse kasutada vabatahtlikku pakendi esikülje märgistussüsteemi „NutrInform Battery“. Süsteemi aluseks on võrdluskoguste märgis (seda kirjeldatakse allpool); seda täiendab aku sümbol, mis osutab ühe portsjoni energia- ja toitainete sisaldusele protsendina päevasest tarbitavast kogusest. ELi turul kõnealust süsteemi veel ei kasutata.

2013. aastal võttis **Ühendkuningriik** pärast mitmeaastast uurimistegevust ja sidusrühmadega konsulteerimist ametlikult kasutusele pakendi esikülje vabatahtliku märgistussüsteemi, nn fooritulede süsteemi. Süsteemis on ühendatud värvikoodid ja protsendid võrdluskogusest[17] ning selle kasutamist toetatakse Ühendkuningriigi asutuste vastuvõetud juhiste abil[18]. Sellega

[10] Soome põllumajandusministeeriumi esitatud teave (veebruar 2017).
[11] Sloveenia põllumajandus-, metsandus- ja toiduministeeriumi esitatud teave (veebruar 2017).
[12] Horvaatia põllumajandusministeeriumi esitatud teave (veebruar 2017).
[13] https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2015/06/Healthy-Living-Food-criteria.pdf
[14] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad/Paginas/2018/121118-premiosnaos.aspx
[15] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/28/nutri-score-wordt-na-aanpassing-het-voedselkeuzelogo-voor-nederland
[16] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/02-fevrier/12-lenert-bilan.html
[17] Energia ja toitainete võrdluskogused on suurimad soovitatavad päevased tarbitavad kogused.
[18] Guide to creating a front of pack (FoP) nutrition label for pre-packed products sold through retail outlet (viimati ajakohastatud 8. novembril 2016), kättesaadav aadressil https://www.gov.uk/government/publications/front-of-pack-nutrition-labelling-guidance.

antakse teavet toiduportsjoni rasva-, küllastunud rasvhapete, suhkru- ja soola- ning energiasisalduse kohta. Värve kasutatakse, et liigitada nimetatud toitainete sisaldus väikeseks (roheline), keskmiseks (kollane) või suureks (punane); värvide läviväärtuste aluseks on 100 g/ml toitu/jooki (suurte portsjonitena müüdavate toodete puhul kohaldatakse punase värvi läviväärtusi portsjoni kohta).

1.6. ELi eraettevõtjate väljatöötatud pakendi esikülje märgistussüsteemid

Toitainepõhised märgised

Valitsuse toetatavate süsteemide kõrval töötas Euroopa toiduaine- ja joogitööstuste liit välja soovitatavate päevaste koguste (Guideline Daily Amounts, GDA) süsteemi, mis hiljem nimetati ümber **võrdluskoguste märgiseks** ja võeti kasutusele 2006. aastal. Märgisel antakse numbrilist teavet selle kohta, milline on toiduportsjoni energia- ja toitainesisaldus ning millise protsendi päevasest võrdluskogusest see moodustab[19]. Seda süsteemi kasutatakse kõikjal ELis (Storcksdieck genannt Bonsmann *et al*., 2010).

Mõned jaemüüjad (nt Portugalis ja Hispaanias) on töötanud välja oma pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgise, mille aluseks on **fooritulede elemendid** ja millega lisatakse võrdluskoguse märgisele värvid.

2017. aastal töötas kuus hargmaist toidu- ja joogitootjat välja süsteemi „**Evolved Nutrition Label**“ (ENL), mis põhineb võrdluskoguste märgisel ja millele on lisatud värvid sarnaselt Ühendkuningriigi pakendi esikülje märgistussüsteemiga, kuid nende toodete puhul, mida soovitatakse tarbida väikeste portsjonitena, minnakse sujuvamalt üle kollaselt punasele[20]. 2018. aasta novembris teatasid need ettevõtted oma otsusest peatada/lõpetada katsed toiduainete ENL-märgisega.

Kokkuvõtlikud märgised – positiivse sõnumiga logod

Sihtasutusele Choices International Foundation kuuluv logo „**Tervislik valik**“ („linnuke“) tähistab toiduainerühmades olevaid tervislikumaid valikuid. Kategooriapõhiste kriteeriumide aluseks on küllastunud ja transrasvhapete, lisatud suhkru, soola-, kiudaine- ja/või energiasisaldus. Neid kriteeriume kohaldatakse kõigi toiduainete, sealhulgas suupistete ja karastusjookide suhtes. Ettevõtted, kes maksavad riiklikule Choices'i organisatsioonile liikmetasu, saavad seda logo sobivatel toodetel kasutada. Süsteem toimib Tšehhi Vabariigis ja Poolas. Madalmaade valitsus kinnitas logo 2013. aastal, kuid 2017. aastal sellest loobuti[21].

[19] Understanding the label (Märgise mõistmine). Lehel: Reference Intakes [veebisait], FoodDrinkEurope (https://referenceintakes.eu/understanding-label.html).

[20] Kuue ettevõtte esitlus ELi tervisliku toitumise ja tervise platvormil 30. novembril 2017, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/nutrition_physical_activity/docs/ev_20171130_co03_en.pdf.

[21] Staatscourant Vinkje, 27. oktoobri 2017. aasta teatis (kättesaadav aadressil https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2017/10/27/mededeling-staatscourant-vinkje-row-del-27-oktober-2017).

5. OLUKORD RAHVUSVAHELISEL TASANDIL

Praegu on kogu maailmas enam kui 40 riigil teatav pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteem[22].

Enamik kolmandaid riike on võtnud kasutusele vabatahtlikud pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgised, mõned riigid on teinud need kohustuslikuks. Üldiselt kalduvad ühe ja sama geograafilise piirkonna riigid kasutama sarnaseid märgistusi, kohandades sealjuures teatavaid aspekte riiklike oludega[23].

Toitainepõhised valgusfooritulede elemendid on väljaspool ELi võetud vabatahtlikult (nt Lõuna-Korea) või kohustuslikult (nt Ecuador) kasutusele vaid mõnes riigis. Ka India kaalub kohustuslikku märgist[24].

Mitu Aasia riiki (nt Malaisia, Singapur, Tai) kasutavad **positiivse sõnumiga tervisliku valiku logode puhul erinevaid esitusviise** ja kriteeriume (neist mõni põhineb Choices Internationali kriteeriumidel). Tervisliku valiku logod on kasutusele võtnud ka mõned Aafrika riigid (nt Nigeeria ja Zimbabwe).

Austraalias ja Uus-Meremaal rakendatakse **hinnangulist süsteemi Health Star Rating** ning see on vabatahtlik pakendi esikülje märgistussüsteem, milles omistatakse toodetele pool kuni viis tähte, olenevalt nende tervislikkusest; see määratakse kindlaks kahjulike ja kasulike toitainete ning muude koostisosade põhjal.

2016. aastal Tšiilis kasutusele võetud **hoiatussüsteem** on kohustuslik toitainepõhine süsteem, millega tähistatakse suure energia-, suhkru-, küllastunud rasvhapete ja/või naatriumisisaldusega tooteid. Mõned teised Lõuna-Ameerika riigid (nt Brasiilia, Peruu, Uruguay), aga ka Kanada ja Iisrael on loonud sarnaseid hoiatussüsteeme või töötavad neid praegu välja.

Toiduaine- ja joogitööstus on töötanud rahvusvahelisel tasandil välja erinevaid toitainepõhiseid **võrdluskoguste süsteeme**, mida kasutavad laialdaselt ettevõtted kogu maailmas.

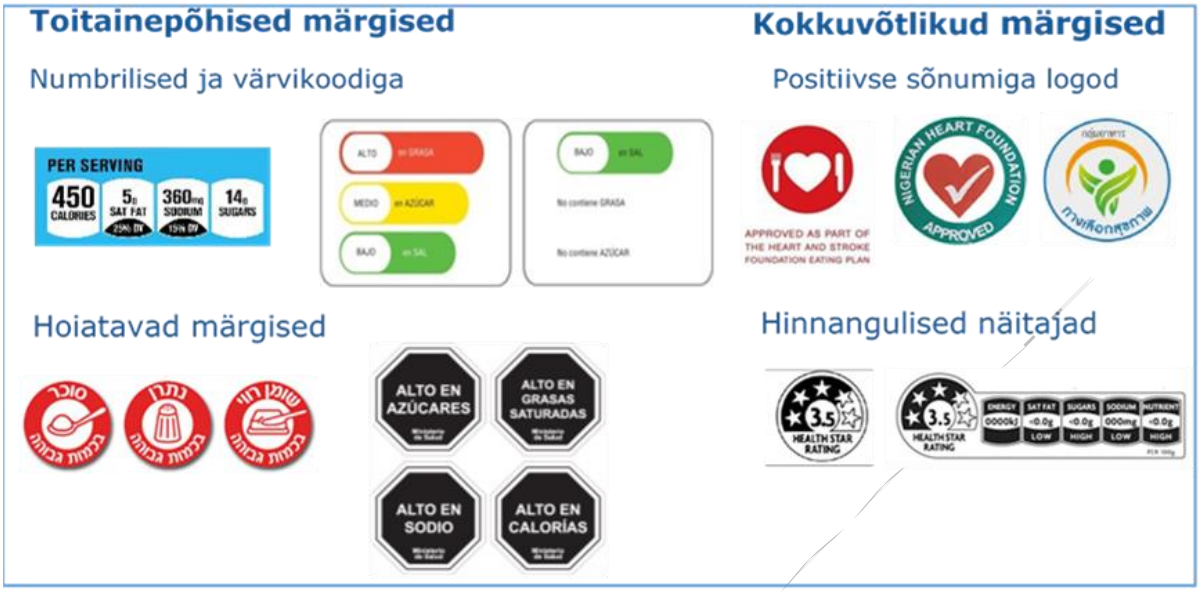
Joonisel 1 tuuakse mõned näited pakendi esiküljel kasutatavatest märgistustest, mida rakendatakse väljaspool ELi.

[22] Preliminary Regulatory Impact Analysis Report on Nutrition Labeling (Toitumisalase märgistamise reguleerimise esialgse mõju analüüsi aruanne), ANVISA (Brasiilia), mai 2018.

[23] Global Update on Nutrition Labelling – 2018. aasta väljaanne, EUFIC, juuli 2018.

[24] Toiduohutuse ja -standardite (märgistus ja esitus) eeskirjade projekt 2019, teatatud WTO tehniliste kaubandustõkete komiteele 7. juulil 2019.

Joonis 1. Rahvusvahelisel tasandil kasutatavate süsteemide näited



Codex alimentarius'e suunistes toitumisalase teabe märgistamise kohta[25] antakse pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse kohta vaid piiratud hulgal juhiseid, kusjuures tegemist on „täiendava toitumisalase teabega". Suunistes täpsustatakse, et seda liiki toitumisalane teave peaks suurendama tarbija arusaamist toidu toiteväärtusest ning aitama tõlgendada teavet toitainete kohta. Konkreetseid rahvusvahelisi suuniseid pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistega seotud parimate tavade kohta ei ole ja välja on töötatud hulk erinevaid märgiseid. Kuna märgiste üleküllus võib tekitada rahvusvahelisele kaubandusele probleeme, leppis *codex*'i toidu märgistamise komitee 2017. aasta oktoobris kokku, et valitsustele, kes soovivad seda liiki märgistamist ühtlustada, töötatakse välja pakendi esikülje märgistussüsteeme käsitlevad suunised, mis aitaksid pakendi esikülje märgistussüsteeme ühtlustada ning seega hõlbustaksid rahvusvahelist kaubandust[26]. See töö kestab ka praegu[27].

6. TARBIJA HUVI, ARUSAAMINE JA REAKTSIOON NING MÕJU TERVISELE

Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse oluline poliitikaeesmärk on aidata tarbijal teha tervislikumaid toiduvalikuid (Kanter *et al.*, 2018). Enamik tarbijaid väidab tõepoolest, et nende arvates on pakendi esiküljel esitatavast toitumisalase teabe märgistusest abi (nt 71% Madalmaade tarbijauuringule vastanutest[28] ja 78% Saksamaa tarbijauuringule vastanutest[29]). Tõendite põhjal tundub, et pakendi esikülje märgised täidavad teabelünga või

[25] *Codex*'i suunised toitumisalase teabe märgistuse kohta CAC/GL 2-1985, viimati muudetud 2017. aastal.

[26] *Codex alimentarius*'e komisjon, toidu märgistamise komitee 44. istungjärgu aruanne (REP18/FL), Paraguay, 16.–20. oktoober 2017.

[27] *Codex*'i toidu märgistamise komitee 45. istungjärk peeti mais 2019.

[28] Consumentenbond, toiduvaliku logo teemaline tarbijauuring, aprill 2018, kättesaadav aadressil https://www.consumentenbond.nl/binaries/content/assets/cbhippowebsite/landingspaginas/acties/weet-wat-je-eet/consumentenonderzoek-voedselkeuzelogos-nl.pdf.

[29] Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018, Göttingeni ülikool koostöös ettevõtjaga Zühlsdorf+Partner, jaanuar 2018 (jaatavad vastused küsimusele „Ma pean pakendi esikülje fooritulemärgistust kasulikuks")

tarbija vastamata vajaduse, kuna vanemad ja ülekaalulised/rasvunud inimesed vastavad tõenäolisemalt, et pakendi esikülje märgis on neile vajalik (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020).

Kas inimesed vastusena pakendi esikülje märgiste olemasolule ka tegelikult oma ostukäitumist muudavad, oleneb erinevatest teguritest. Selleks et pakendi esikülje märgis oleks tulemuslik, peab see äratama tarbija tähelepanu ning tarbija peab selle omaks võtma ja seda mõistma, enne kui see saab hakata mõjutama tema toiduvalikuid (Grunert ja Wills, 2007) ning seejärel ka toitumist ja tervist.

Tarbija tähelepanu

Enne kui tarbija suudab pakendi esikülje märgise omaks võtta ja seda mõista, peab ta esmalt sellele tähelepanu pöörama. On ilmnenud, et märgised pakendi esiküljel äratavad rohkem tähelepanu kui pakendi tagaküljel (Becker *et al*., 2015). Nende tarbijate arv, kes enda sõnul vaatavad pakendi esikülje märgiseid, on väga suur (nt Belgia tarbijate uuringus 60% (Möser *et al*., 2010)), kirjalikest materjalidest on aga hästi teada, et enda teatatud märgiste kasutamine on suurem, kui järeldatakse kauplustes tehtud jälgimisuuringute põhjal (Grunert *et al*., 2010).

Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgiste puhul võivad rohkem tähelepanu äratada mitu põhilist omadust. Kiiremini äratavad tähelepanu suuremate mõõtmetega märgised. Tähelepanu on suurem ka siis, kui toidupakendil on vähem muud teavet ning kui märgise liik ja asukoht pakendil ei muutu. Värv suurendab tähelepanu tõenäoliselt juhul, kui märgise ja pakendi vahel tekib kontrast. Lisaks märgise konkreetsetele omadustele oleneb pakendi esikülje märgistusele pööratav tähelepanu ka tarbija omadustest, nagu vanus, haridustase ja tervisega seotud ajendid. Tähelepanu võivad märkimisväärselt aidata äratada viidad kaupluste vahekäikudes või teabelehtede olemasolu. (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020)

Tarbijapoolne omaksvõtt

Kui tarbija ei võta märgist omaks, jätab ta märgise sõnumi tähelepanuta, isegi kui ta seda märkab. Omaksvõtu olulised aspektid näivad olevat köitvus ja meeldivus (Ducrot *et al*., 2015a).

Üldiselt eelistab tarbija märgiseid, mis sisaldavad võimalikult vähe numbreid, küll aga graafilisi kujundeid ja sümboleid (Campos *et al*., 2011); eelkõige puudutab see madalama sotsiaal-majandusliku staatusega tarbijaid (Méjean *et al*., 2013). Oluliseks aspektiks on osutunud ka värv (Babio *et al*., 2014). Samuti mängib rolli pakendi esikülje märgistussüsteemi suunavus: osale tarbijaist meeldivad suunavad märgised, sest need aitavad kiiresti otsustada, mõni võib aga reageerida tõrjuvalt, kui talle öeldakse, et miski on „tervislik“, kuid üksikasjalik toitumisalane teave puudub (Grunert ja Wills, 2007; Hodgkins *et al*., 2012). Seetõttu leiavad mõned teadlased, et tõhus esitusviis võiks olla selline, milles kombineeritakse nii suunavaid kui ka mittesuunavaid elemente (Hodgkins *et al*., 2012).

Veel üks oluline omaksvõtu aspekt on usaldus. Uuringutest nähtub, et kui logo soovitab usaldusväärne asutus, annab see tarbijale suurema kindlustunde ja see võetakse paremini omaks (De la Cruz-Góngora *et al*., 2017).

Mis puudutab pakendi esikülje märgistussüsteemide omaksvõtmist, siis kirjalikest materjalidest ei selgu kindlat liidrit. Pigem nähtub mitmesugustest uuringutest, et eelistatakse erinevaid süsteeme, võib-olla uuritud märgiste konkreetsete omaduste või tarbijate kultuuriliste erinevuste tõttu (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020).

Asjaomaste kirjalike materjalide põhjal ei ole põhjus see, et mingi märgis on kõige eelistatavam, vaid et see märgis aitab jõuda parima objektiivse arusaamiseni ning abistab tarbijat kõige paremini tervisliku valiku kindlakstegemisel (Ducrot *et al*., 2015b; Gregori *et al*., 2014).

Tarbijate arusaamine teabest

Kirjalikest materjalidest selgub, et katsetingimustes on enamikul pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistel soodne mõju tarbijate suutlikkusele leida tervislikum valik, võrreldes olukorraga, kus märgis puudub (nt Cecchini ja Warin, 2016; Roseman *et al*., 2018; Hawley *et al*., 2013). Enamikus uuringutes leitakse, et hinnangut sisaldavad süsteemid, milles kasutatakse värvikoode ning eriti värvikoode kombinatsioonis hinnanguliste näitajatega, nagu on näidatud hiljutises rahvusvahelises uuringus (Egnell *et al*., 2018c), aitavad erinevas vanuses, erineva sotsiaal-majandusliku staatuse ja kultuuritaustaga tarbijatel kõige paremini leida tervislikumaid tooteid (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020; Egnell *et al*., 2018a; Ducrot *et al*., 2015a).

Kui toidu tervislikkuse üle otsustamisel kasutatakse värvikoodiga toitainepõhiseid märgiseid, näib tarbija pidavat olulisemaks pigem vältida punast kui valida rohelist (Scarborough *et al*., 2015). Hinnangut sisaldavad süsteemid näivad aitavat tarbijal kaaluda toodete tervislikkust paremini kui lihtsustatud süsteemid (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020) ning kui tarbijal on vaja võrrelda raskesti võrreldavaid tooteid, tunduvad need olevat tõhusamad kui lihtsustatud märgistused (Newman *et al*., 2018).

Mõju ostukäitumisele

Olenemata ulatuslikest uuringutest ja tõenditest, et pakendi esikülje märgistussüsteemid aitavad toitumisalast teavet paremini mõista, on palju vähem teadusuuringuid, milles ka tegelikult analüüsitakse, kuivõrd pakendi esikülje märgised mõjutavad tarbijate toiduostmise otsuseid. Enamik uuringuid seisneb pigem küsitlustes või eksperimentides ning neis vaadeldakse ostukavatsust, mis tekib reaktsioonina pakendi esikülje märgistele, mitte aga tegelikku ostukäitumist tegelikes olukordades[30].

Uuringutest, milles vaadeldakse ostukavatsust, nähtub, et pakendi esikülje märgised võivad parandada toiduvalikute ja ostukorvi toitekvaliteedi (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020). Võrdlevate eksperimentaalsete uuringutega antakse aimu erinevate märgiste suhtelisest mõjust ostukäitumisele, neist väga vähestes on aga tehtud riikidevahelisi võrdlusi ja jälgitud kultuurierinevuste mõju. Rahvusvahelise uuringu[31] esialgsetest tulemustest nähtub, et viiest katsetatud pakendi esikülje märgisest[32] olid Nutri-Score ja fooritulemärgised need, mis muutsid eri riikide tarbijate toiduvalikuid kõige sagedamini ja kõige ulatuslikumalt, suunates neid tervislikuma valiku poole.

Ostukäitumise kohta on kättesaadavad vaid mõned tegelikku olukorda kajastavad uuringud ning tõendeid mõju kohta reaalsele ostukäitumisele on raske hankida (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020). Võimalik põhjus on see, et lisaks pakendi esikülje märgistele mõjutab

[30] Mitme eksperimentaalse ja tegelikku olukorda käsitleva uuringu metaanalüüsi põhjal Cecchini & Warin (2016) on välja arvutatud, et pakendi esikülje märgistus suurendab keskmiselt ligikaudu 18% (11–29%, olenevalt süsteemist) nende inimeste arvu, kes teevad tervislikuma toiduvaliku.

[31] Uuring FOP-ICE (Front-Of-Pack International Comparative Experimental), mille tegi Pariisi Sorbonne'i Ülikooli (Université Sorbonne Paris Nord, Prantsusmaa) ja Curtini ülikooli (Austraalia) teaduslik konsortsium. Riikide representatiivsed valimid, mis võeti Ameerika Ühendriikides, Argentinas, Austraalias, Bulgaarias, Hispaanias, Kanadas, Mehhikos, Prantsusmaal, Saksamaal, Singapuris, Taanis ja Ühendkuningriigis.

[32] Nutri-Score, fooritulemärgis, Health Star Rating, hoiatussümbol ja päevase võrdluskoguse märgis.

ostuotsuseid veel hulk erinevaid tegureid, muu hulgas ka hind (nt allahindlused), eeldatavad maitseomadused, harjumused jne (nt Grunert *et al*., 2010; Boztuğ *et al*., 2015). Mõnest tegelikku elu vaatlevast uuringust nähtub, et hinnangut sisaldavad pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad parandada toiduvalikute toitekvaliteeti; värvikoodiga süsteemid ja/või värvikoodi ning hinnangulise näitaja kombinatsiooni kasutavad süsteemid näivad olevat kõige paljutõotavamad (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020). Samuti nähtub mitmest uuringust, et kui pakendi esikülje märgistussüsteemide kasutuselevõttu kombineerida teadlikkuse suurendamise ja/või teavituskampaaniatega, võib nende mõju olla märkimisväärne (nt Graham *et al*., 2017; Julia *et al*., 2016).

On ka tõendeid, millest nähtuvalt on pakendi esikülje märgistussüsteemid tõhusad motiveeritud, st terviseteadliku tarbija toetamisel (nt Finkelstein *et al*., 2018, Ni Mhurchu *et al*., 2018). Tarbija tüübist olenevalt võib märgistussüsteemi liik mõjutada toimet ostukäitumisele: nautimisalti tarbija puhul näivad olevat tõhusamad hinnangut sisaldavad märgised, tervisest huvitatud tarbija puhul aga lihtsustatud süsteemid (Hamlin, 2015; Sanjari *et al*., 2017).

Pakendi esikülje märgiste tõhusust näib mõjutavat ka toidugrupp (Ni Mhurchu *et al*., 2018; Nikolova ja Inman, 2014). Näiteks kui tarbija ostab „ebatervislikku“ toitu, loeb ta vähem tõenäoliselt selle märgist, sest ta tahab end hellitada ja väldib heidutavat teavet (Talati *et al*., 2016). Pakendi esikülje märgistussüsteemidel võib ostudele olla ka ettekavatsematuid mõjusid. Mõnedes uuringutes on välja selgitatud, et ostukäitumine on pakendi esikülje märgise olemasolu tulemusel muutunud, kuid seda ei ole seostatud toidu tervislikkusega, millele märgistussüsteemi abil osutatakse (Sacks *et al*., 2009; Hamlin, 2015; Hamlin ja McNeill, 2016).

Mõju toitumisele ja tervisele

Selleks et vahetult hinnata, kas pakendi esikülje märgistussüsteemid parandavad tegelikus elus tarbijate toitumist ja tervist, oleks vaja jälgida nende igapäevaseid toitumisvalikuid pika aja jooksul ning anda hinnang pakendi esikülje märgistussüsteemide tervisemõjule mitmeaastases juhuslikustatud ja kontrollitud uuringus. Seoses selliste uuringute korraldamise ja põhjusliku seose tõendamise keerukusega ei ole piisavalt empiirilisi tõendeid, et teha järeldusi pakendi esikülje märgiste kasutamise mõju kohta toitumise tervislikkusele ning tervisele endale (Cecchini ja Warin, 2016; Hersey *et al*., 2013; Crocket *et al*., 2018).

Selle asemel kasutavad teadlased modelleerimismeetodeid, et ekstrapoleerida ostukäitumisele avalduvaid mõjusid üldisele toitumisele ja toiduga seotud tervisetulemustele (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020). Modelleeritud stsenaariumid, kus tavaliselt tarbitavad toidud asendatakse hinnangut sisaldavatel pakendi esikülje märgistel määratletud tervislikumate valikutega (toitainelise koostise iseloomustamise mudelite põhjal), osutavad rahvatervise seisukohast murettekitavate toitainete ja kalorite tarbimise võimalikule vähenemisele (nt Amcoff *et al*., 2015; Roodenburg *et al*., 2013; Cecchini ja Warin, 2016).

Mõnes uuringus, kus vaadeldi seoseid (vabatahtlike) toiduvalikute kvaliteedi ja toitumisega seotud haiguste vahel, jõuti tulemusele, et toitumise kvaliteet, mida hinnati Nutri-Score'i süsteemi aluseks oleva toitumisindeksiga, ning südame ja veresoonkonna haiguste (Adriouch *et al*., 2016 ja 2017), vähi (Deschasaux *et al*., 2018) ning ülekaalulisuse (Julia *et al*., 2015) riski vähenemine on omavahel seotud. Uuringus, milles käsitleti viit erinevat pakendi esikülje märgist, jõuti järeldusele, et pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgis võib aidata vähendada toitumisega seotud mittenakkuslikest haigustest tingitud suremust. See mõju sõltub uuritud märgise liigist ja kõige tõhusamaks on osutunud Nutri-Score (Egnell *et al*., 2019).

Samuti osutatakse kirjalikes materjalides teatavatele kavandamata mõjudele, mida märgistus toitumisele avaldab. Näiteks toidu tajumine tervislikuna võib panna seda toitu rohkem tarbima, sest süütunne on väiksem (Chandon ja Wansink, 2007), ning kui pakendi esikülje märgisel ei anta märku, et toidu tervislikkusel on piirid, võidakse tarbida sobimatult suuri portsjoneid (Egnell *et al*., 2018b).

Muud mõjud tarbijale

Uuringutest nähtus, et pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad suurendada tarbijate valmidust maksta tervislikumate toodete eest (Teadusuuringute Ühiskeskus, 2020). Crosetto *et al*. (2018) järgi võib ostukorvi toitekvaliteedi paranemine – kui ostetakse tervislikumana märgistatud tooteid – olla rahaliselt kulukas, kuid kõige vähem näis ostukorvi toitekvaliteedi paranemise hind mõjutavat väiksema sissetulekuga leibkondi..

Veel ühe aspektina tuleb kaaluda tarbija segadusseajamist ja tema usalduse kaotust. Läbivaadatud kirjalikest materjalidest selgub, kuivõrd võib tarbija segadus seoses märgistussüsteemidega olla takistuseks nende omaksvõtmisel ja tulemuslikul kasutamisel (Cowburn ja Stockley, 2005; Grunert ja Wills, 2007). Tarbija segadust võib suurendada erinevate pakendi esikülje märgistuste esitusviiside üheaegne olemasolu turul (Harbaugh *et al*., 2011; Draper *et al*., 2013; Malam *et al*., 2009). Segadust võib tekitada ka asjaolu, et vabatahtlike süsteemide puhul ei nõuta pakendi esikülje märgise olemasolu kõigil pakenditel, mis võib mõjutada tarbijat eelistama pakendi esikülje märgisega tooteid, mis aga on sama tervislikud või ehk ka vähem tervislikud kui märgiseta tooted (Talati *et al*., 2016). Samuti osutatakse uuringutes, et tarbija usaldus kaob ja ta muutub kahtlustavaks, kui suhteliselt „ebatervisliku“ toote pakendi esikülje märgisel kirjeldatakse seda toodet kui suhteliselt toitainerikast (Harbaugh *et al*., 2011).

7. MÕJU TOIDUKÄITLEJATELE JA SISETURULE

Pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad toidukäitlejaid ja üldisemalt toidutarnijaid mõjutada eri viisil. Pakendi esikülje märgiste kasutuselevõtmine võib olla ettevõtetele stiimuliks muuta olemasolevate toodete koostist ja töötada välja uusi tooteid, et saada pakendi esikülje märgistussüsteemis soodsa(ma)t hinnangut. Toidutarnijaid puudutavad ka muud pakendi esikülje märgistega seotud küsimused, näiteks võimalikud tõkked toiduainete vabale ringlusele siseturul.

Mõju tarnekäitumisele, sealhulgas koostise muutmisele ja uuendamisele

Kuivõrd pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad tarbija valikuid mõjutada, on tootjatel stiimul kohandada oma toodete toitainelist koostist vastavalt soodsa(ma) hinnangu saamiseks vajalikele nõuetele. On mõningaid tõendeid, et pakendi esikülje märgised mõjutavad toote koostist ka tegelikult. Näiteks on teatatud, et kui Madalmaades võeti kasutusele logo Healthy Choice (Vyth *et al*., 2010), Kanadas programmi Health Check[33] sümbol (Dummer *et al*., 2012) ja Uus-Meremaal Health Star Rating (Ni Mhurchu *et al*., 2017), paranes turul olevate toidukaupade toitaineline koostis. Need tõendid koostise muutmise / uuendamise kohta tuginevad suuresti siiski ettevõtete enda teatatud andmetele. Teadusuuringud pakendi esikülje märgiste mõju kohta tervislikumate toodete väljatöötamisele on napid, kuigi on mõningaid tõendeid selle kohta, millist rolli võivad vabatahtlikud pakendi esikülje märgised mängida tervislikumate toodetega turu saavutamisel (nt Liu *et al*. uuring (2015) valmisteraviljatoitude kohta). Võimalik teatatud risk seoses tootjate reageerimisega pakendi esikülje

[33] Lõpetati 2014. aastal.

märgistussüsteemidele on see, et koostist muudetakse üksnes nende toitainetega seoses, mida hõlmab pakendi esikülje märgistussüsteem (Vyth *et al*., 2010; Carter *et al*., 2013). Tähelepanu tuleks pöörata ka võimalikele asenduskoostisosadele, et koostise mis tahes muutmisest oleks rahvatervisele ka tegelikult kasu[34].

Koostise muutmine võib mõjutada toote maitset ja muid omadusi, mis võib põhjustada nõudluse vähenemist ning seega tasalülitada ettevõtte võimaliku kasu, mis tuleneb pakendi esikülje märgistussüsteemis saadud paremast hinnangust. Seega hindavad tootjad koostise muutmisel või toidualaste uuenduste kasutuselevõtmisel strateegiliselt toodete toitainepõhise eristamise kasulikke külgi (Van Camp *et al*., 2012).

Kuid isegi kui tootjad otsustavad oma toodete koostist mitte muuta või kui nad ei saa oma tooteid nende erilise koostise või standardi tõttu muuta,[35] võivad nad sellegipoolest otsustada, et kasutavad vabatahtlikku pakendi esikülje märgist, näiteks läbipaistvuse huvides. Selle strateegia võivad valida ka jaemüüjad (Machleit ja Mantel, 2001), eesmärgiga jätta tarbijale soodne mulje, et jaemüüja pöörab nende tervisele tähelepanu (Newman *et al*., 2014). Pakendi esikülje märgistus võib anda jaemüüjatele ka võimaluse omatooteid (mida müüakse jaemüüja kaubamärgi all) riiklikest kaubamärkidest veelgi eristada. Nagu Van Camp *et al*. näitasid oma Ühendkuningriigis tehtud uuringus (2012), kasutati omatoodetel tõenäolisemalt pakendi esikülje märgiseid.

Mõju VKEdele

Võimalikud tasud ja/või sertifitseerimismenetlused võivad eeskätt VKEdele olla olulised takistused pakendi esikülje märgiste kasutamisel. Seetõttu on mõned süsteemid loodud spetsiaalselt selleks, et julgustada VKEsid neid kasutama (tasuta, ei nõua sertifitseerimist, punktisumma arvutamiseks vajalikud andmed on kättesaadavad...). VKEd võivad oma toodete koostise muutmist pidada keerulisemaks kui suuremad ettevõtted, sest neil on vähem rahalisi ja/või inimressursse, kuigi tuleb märkida, et toote pidev täiustamine on vaid osaliselt seotud pakendi esikülje märgistega ja neist mõjutatud. Mis puudutab positiivset sõnumit edastavaid logosid (nt nn lukuauk, tervisliku valiku logod), siis teatavad väiksemad tootjad, et nad oskavad hinnata mõju, mida hästi tuntud logo võib avaldada nende enda vähem tuntud kaubamärkidele ning nende toodete kvaliteedi ja tervisekuvandi parandamisele[36].

Mõju siseturule

Toidualase teabe määruses on ühe nõudena pakendi esikülje märgistussüsteemidele, mille liikmesriigid või toidukäitlejad on vastavalt artiklile 35 välja töötanud, sätestatud, et nende kasutamine ei tohi põhjustada takistusi[37] kauba vabale liikumisele ELi siseturul. Sama

---

[34] Transfatty acids in Europe: where do we stand? (Transrasvhapped Euroopas: praegune olukord) Teadusuuringute Ühiskeskuse teadus- ja poliitikaaruanne, 2014.

[35] Näiteks võib see olla nii mõnede põllumajandustoodete või toiduainete puhul, millele on Euroopa Liidu õiguse kohaselt antud geograafiline tähis (see hõlmab kaitstud geograafilist tähist (KGT) ning kaitstud päritolunimetust (KPN), kaht süsteemi, millega kaitstakse kindlast piirkonnast pärit ja tootespetsifikaadis sätestatud spetsiaalses tootmisprotsessis valmistatud toodete nime).

[36] Nn lukuaugu, programmi Choices (valikute programmi), Ühendkuningriigi pakendi esikülje märgistussüsteemi ja Nutri-Score'i juhtumiuuringud, mille väline töövõtja tegi seoses määruse (EÜ) nr 1924/2006 hindamisega.

[37] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb „takistust" mõista liikmesriikide kehtestatud kauplemiseeskirjadena, mis võivad liidusisest kaubavahetust otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt takistada.

põhimõte kehtib muude reguleerivate sätete kohaselt väljatöötatud pakendi esikülje märgistussüsteemide kohta (vt punkt 3.2)[38].

Mõned toiduainetootjad väidavad, et teatavate liikmesriikide soovitatud pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad mõjutada teistest liikmesriikidest imporditavate konkreetsete toodete müüki või et mõned nendest süsteemidest, mis on küll vabatahtlikud, võivad muutuda *de facto* kohustuslikeks, kuna toiduainetootjaid survestatakse soovitatud märgist kasutama. Sellega seoses on 2013. aastal ettevõtjatelt laekunud Ühendkuningriigi fooritulesüsteemi kohta ametlikke kaebusi. Seni ei ole Euroopa Komisjonile saabunud muid kaebusi ega andmeid pakendi esikülje märgistussüsteemide võimaliku mõju kohta siseturule.

Asjaolu, et pakendi esikülje märgistussüsteemi soovitab liikmesriik, võib tekitada tarbijas ootusi, et selles riigis turustatavad, sealhulgas ka teistest riikidest pärit toiduained peaksid olema märgistatud ametliku süsteemi kohaselt. See võib tähendada, et keskmine tarbija eelistab ametliku süsteemi kohaselt märgistatud tooteid, võrreldes märgistamata või muid märgiseid kandvate toodetega, ja see võib avaldada ELi toidukäitlejatele survet märgistada kõik liikmesriigi turul olemasolevad tooted liikmesriigi edendatava ametliku süsteemi kohaselt.

Niivõrd, kui on olnud võimalik välja selgitada, ei räägita kirjalikes materjalides ELi turul kasutusele võetud pakendi esikülje märgiste mõjust liikmesriikidevahelisele kaubandusele ja/või imporditud toodete müügile. Uuringutes, milles jälgitakse pakendi esikülje märgise mõju ostuotsustele, vaadeldakse pigem mõju ostetud toidu toitekvaliteedile kui konkreetsete (import)toodete müügile.

Lisaks võib võimalik mõju tuleneda asjaolust, et eri liikmesriigid soovitavad erinevaid pakendi esikülje märgistussüsteeme, mis võib juhul, kui toidukäitlejad soovivad kasutada soovitatud märgistust ja on sunnitud asjaomasel liikmesriigi turul kasutatavat pakendit muutma, tuua neile kaasa lisakulusid.

Kättesaadava teabe ja uuringute põhjal ning arvestades, kui keeruline on koguda andmeid küllaltki äsja väljatöötatud süsteemide pikaajalise mõju kohta, on tõendid, et liikmesriikide soovitused kasutada kindlat pakendi esikülje märgistussüsteemi kas võivad või ei pruugi takistada toiduainete vaba ringlust, senini piiratud ega võimalda teha järeldusi.

8. ARVAMUSED JA SEISUKOHAD

1.7. Nõukogu, Euroopa Parlament ja Regioonide Komitee

Oma 6. juunil 2017. aastal vastu võetud järeldustes[39] kutsub nõukogu liikmesriike ja komisjoni üles julgustama toiduainete vabatahtlikku märgistamist vastavalt määruses nr 1169/2011 ja eelkõige selle artikli 35 lõikes 1 sätestatud põhimõtetele, toetama kõiki, eeskätt madalama sotsiaal-majandusliku staatusega rühmadest pärit tarbijaid tervislike valikute tegemisel ning edendama haridus- ja teabekampaaniaid, mille eesmärk on parandada tarbija arusaamist toiduteabest, sealhulgas toitumisalasest märgistusest. Oma 22. juunil 2018 vastu võetud järeldustes[40] kutsub nõukogu komisjoni üles pidama jätkuvalt esmatähtsaks

[38] Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 34–35 on sätestatud, et keelatud on liikmesriikide meetmed, mis võivad takistada liidusisest kaubandust.

[39] Nõukogu järeldused, millega toetatakse laste kasvava ülekaalulisuse ja rasvumise pidurdamist (2017), ELT C 205, 29.6.2017, lk 46–52.

[40] Nõukogu järeldused „Laste tervislik toitumine: Euroopa tervise tulevik“ (2018), ELT C 232, 3.7.2018, lk 1–8.

rahvatervist ja käsitlema eelkõige piiriülese tähtsusega küsimusi, nagu näiteks toidu märgistamine, mille lõppeesmärk on parandada tervisenäitajaid ELis.

Alates toidualase teabe määruse vastuvõtmisest ei ole Euroopa Parlament võtnud pakendi esikülje märgistuse küsimuses vastu ühtki konkreetset resolutsiooni.

Oma 4. juulil 2018 vastu võetud arvamuses[41] kutsub Euroopa Regioonide Komitee „Euroopa Komisjoni üles pärast olemasolevate märgistussüsteemide analüüsimist esitama ettepaneku töödeldud toidu pakendite jaoks sellise ühtse kohustusliku Euroopa värvimärgistussüsteemi sisseseadmiseks, kus värve kasutatakse 100-grammiste ühikute alusel toidupaki esiküljel kogu ELis, andes tarbijatele selget teavet suhkru-, soola- ja rasvasisalduse kohta ning edendades seeläbi tervislikumaid toitumisharjumusi“.

1.8. ELi liikmesriikide pädevate asutuste eksperdid

Selle aruande ettevalmistavas etapis korraldati 2018. aasta jooksul liikmesriikide pädevate asutuste ekspertide, sidusrühmade ja komisjoni ühiskoosolekuid, et vahetada aruandes käsitletud teemadel arvamusi ning koguda andmeid/teavet[42].

Teatavate ELi liikmesriigi pädevate asutuste eksperdid pooldasid pakendi esiküljel lihtsustatud märgistussüsteemide kasutamist, millega antakse toitainepõhist teavet portsjoni suuruse alusel, kuid ei anta toidule hinnangut, ning nad tunnevad muret, et hinnangut sisaldavate pakendi esikülje märgistussüsteemide puhul võidakse mõnede traditsiooniliste toodete ja piirkondlike eritoodete (nt juustud, toiduõlid, lihatooted) märgistel esitada teavet, mis heidutab tarbijaid neid ostmast. Mitme ELi liikmesriigi pädevate asutuste eksperdid, sealhulgas riikidest, kus hinnangut sisaldavad märgised on juba kasutusel, pooldasid selliseid süsteeme ja väitsid, et need aitavad tarbijal teha tervislikke toiduvalikuid. Muude liikmesriikide pädevate asutuste eksperdid ei väljendanud konkreetseid eelistusi ei lihtsustatud ega hinnanguid sisaldavate pakendi esikülje märgistussüsteemide kohta.

Paljude liikmesriikide pädevate asutuste eksperdid väljendasid sõnaselgelt toetust pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse ühtlustamise kohta kogu ELis ja rõhutasid, et mitme süsteemi olemasolu ELis ajab tarbija segadusse ning võib viia turu killustumiseni. Üldiselt nõustusid enamiku liikmesriikide eksperdid, et mis tahes süsteem peaks tuginema ulatuslikele teadusuuringutele ning et selle objektiivne arusaadavus tarbijale peab olema tõendatud, võttes arvesse erineva sotsiaal-majandusliku staatusega rühmi.

2014. aastal leppisid ELi valitsuste esindajad ELi tasandil kokku laste rasvumist käsitlevas vabatahtlikus ELi 2014.–2020. aasta tegevuskavas,[43] milles osutati tarbijale kergesti arusaadavate vabatahtlike toidu märgistamissüsteemide väljatöötamisele.

1.9. Sidusrühmad

Tarbijate esindajate ja rahvatervise ühenduste arvates võib pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistus mängida otsustavat rolli, sest see võib aidata tarbijal teha teadlikumaid ja tervislikumaid toiduvalikuid. Toidualase teabe määrust käsitlevate läbirääkimiste ajal toetasid nad ELi kohustusliku ühtlustatud pakendi esikülje

[41] Regioonide Komitee arvamus „Kohalikud ja piirkondlikud stiimulid tervisliku ja jätkusuutliku toitumise edendamiseks“ (2018), ELT C 387, 25.10.2018, lk 21–26.

[42] 23. aprilli, 22. juuni ja 22. oktoobri 2018. aasta koosolekute kokkuvõte on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp_fchaph/wg_2018_en.

[43] Laste rasvumist käsitlev ELi 2014.–2020. aasta tegevuskava. Brüssel, Euroopa Komisjon, ajakohastatud juulis 2014. Kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/nutrition_physical_activity/docs/childhoodobesity_actionplan_2014_2020_en.pdf.

märgistussüsteemi kasutuselevõttu. Nad pooldavad endiselt ühtset lähenemisviisi pakendi esiküljel esitatavale toitumisalase teabe märgistusele ja eelistavad värvikoodidega märgistamist[44]; tarbijate esindajad toetavad eelkõige Nutri-Score'i[45]. Toitumisteadlaste liidud on värvikoodiga süsteemide asjus samal seisukohal ja pooldavad kogu ELis ühtset töökindlat märgistussüsteemi[46].

2008. aastal, kui toimusid läbirääkimised toidualase teabe määruse üle, pooldas Euroopa toiduaine- ja joogitööstus vabatahtlikku pakendi esikülje teavet ning soovitatavate päevaste koguste (nüüd võrdluskoguste) süsteemi. Paljud sektorid väljendasid vastumeelsust eelkõige fooritulesüsteemi suhtes, rõhutades, et sellise süsteemi puhul võib värvide tähendus tarbijas segadust tekitada ning et see on liiga kategooriline[47]. Samal põhjusel on teatavad sektorid praegugi värvikoodiga süsteemide vastu, eeskätt selliste toiduainetega tegelevad sektorid, mille koostist saab ebasoodsa märgise vältimiseks muuta väga vähe (kui üldse) (nt lihatooted). Mõned muud toidu- ja joogitootjad on oma seisukohta värvikoodiga süsteemide suhtes muutnud ning kasutavad värvikoodiga (toitainepõhiseid või kokkuvõtlikke) märgiseid. Samuti kasutavad erinevaid pakendi esikülje märgistussüsteeme, sealhulgas värvikoodiga süsteeme, paljud jaemüüjad üle kogu ELi.

ELi põllumajandustootjad ja nende ühistud on arvamusel, et toitumisalase teabe esitamine võimaldab tarbijal jõuda tervislikuma ja tasakaalustatuma toitumiseni. Nad on aga selliste värvikoodiga süsteemide vastu, milles keskendutakse üksnes ebasoodsa mõjuga toitainetele, kuna nende arvates eiratakse siis rohkelt olulisi toitaineid sisaldavate põllumajandustoodete üldist toitekvaliteeti[48]. Nad on mures, et selliste süsteemide mõjul satuvad halba valgusse mõned põllumajandustooted, mille koostist ei saa nende koostisosade või traditsiooniliste omaduste tõttu kergesti muuta.

Paljud sidusrühmad pooldavad pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse ühtlustatud käsitlusviisi kogu ELis ning enamik sidusrühmi nõustub, et pakendi esiküljel esitatava teabe mis tahes märgistussüsteem peaks olema teadus- ja tõenduspõhine.

Euroopa kodanikualgatus[49] „PRO-NUTRISCORE", millega palutakse komisjonil „kehtestada kord, mille alusel hakatakse toiduaineid märgistama lihtsustatud NutriScore-märgistega", registreeriti 8. mail 2019[50].

1.10. Rahvusvahelised organisatsioonid

Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) laste rasvumise lõpetamise komisjoni (Commission on Ending Childhood Obesity) 2016. aasta märtsi aruandes[51] soovitatakse kasutada tõlgendavaid pakendi esikülje märgistusi, mida toetatakse üldsuse harimisega. Selles 2017. aasta rakenduskavas soovitatakse lisaks võtta kasutusele või vajaduse korral töötada välja kohustuslik tõlgendav pakendi esikülje märgistussüsteem, mis põhineb toitude ja jookide tervislikkuse kindlakstegemiseks parimatel kättesaadavatel tõenditel. 2019. aasta mais avaldas

[44] https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-141_the_time_is_ripe_for_simplified_front-of-pack_labelling_statement.pdf

[45] ja http://www.beuc.eu/publications/new-european-commission-%E2%80%93-what-consumers-expect-over-next-five-years/html

[46] Teave, mille EFAD esitas 14. juunil 2018.

[47] Konsultatsioonidokumendi „Märgistus: konkurentsivõime, tarbijate teavitamine ja parem õigusloome ELis", Euroopa Komisjon, detsember 2006, (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling-nutrition_better-reg_cons-summary.pdf) tulemuste kokkuvõte.

[48] Teave, mille Copa-Cogeca esitas 6. juulil 2018.

[49] https://europa.eu/citizens-initiative/home_et

[50] Tagasi võetud aprillis 2020

[51] http://www.who.int/end-childhood-obesity/en/

Maailma Terviseorganisatsioon oma juhiste „Guiding principles and framework manual for front-of-pack labelling for promoting healthy diets“[52] (juhtpõhimõtted ja raamjuhend pakendi esikülje märgistamiseks, et edendada tervislikku toitumist) projekti.

Oma toidu ja toitumise tegevuskavas aastateks 2015–2020 kutsub Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa piirkondlik büroo riike üles suurendama tarbijasõbralikku märgistamist, luues selleks kergesti arusaadavad või tõlgendatavad pakendi esikülje märgised, mis aitavad tarbijal teha kindlaks tervislikumad valikud. 2018. aasta oktoobri aruandes rõhutab Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa piirkondlik büroo veel, et pakendi esikülje märgistussüsteemid, millega esitatakse hinnangut sisaldavaid arvamusi toote ebatervislikkuse kohta, millega aga võidakse ka rõhutada „sinu jaoks tervislikumat“ valikut, näivad olevat tõhusamad, ning et teadlikkuse ja arusaamise parandamiseks on olulised üldsuse harimise algatused[53].

Oma 2017. aasta dokumendis „Obesity Update“[54] rõhutab Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), et pakendi esikülje märgistus võib aidata inimestel teha tervislikumaid toiduvalikuid ja innustada toiduainetootjaid oma toodete koostist muutma.

9. JÄRELDUSED

Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse eesmärk on aidata tarbijal teha toiduvalikuid, pakkudes ühe pilguga haaratavat toitumisalast teavet, ning seda nähakse järjest enam vahendina, millega toetada toitumisega seotud mittenakkuslike haiguste ennetamise strateegiaid.

Praeguste ELi eeskirjade kohaselt on pakendi esiküljel võimalik toitumisalast teavet esitada vabatahtlikkuse alusel kooskõlas liidu õigusaktidest tulenevate nõuetega. Avalik-õiguslikud asutused, terviseküsimustega tegelevad vabaühendused ja/või erasektor **on välja töötanud erinevaid pakendi esikülje märgistussüsteeme**. **Enamik olemasolevaid süsteeme on hinnangut sisaldavad (tõlgendavad) süsteemid**, mis **põhinevad toitaineliste koostise iseloomustamise mudelitel**, olgu need siis toitainepõhised või kokkuvõtlikud näitajad.

Käesoleva aruande koostamiseks läbi vaadatud uuringutes **leiab kinnitust asjaolu, et pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad aidata tarbijal teha terviseteadlikke toiduvalikuid**. Enamik tarbijaid väidab, et pakendi esikülje märgistest on neile abi ja et nad vaatavad ostmise ajal märgiseid, kuigi nende tarbijate arv, kes seda ka tegelikult teevad, on väiksem. Uuringutest nähtub, et enamik pakendi esikülje märgiseid mõjutab soodsalt tarbija suutlikkust leida tervislikumaid valikuid, võrreldes olukorraga, kus märgis puudub, ja et tarbija **mõistab** pakendi esikülje märgisteid paremini, kui märgisel on värvikood, ning eeskätt siis, kui värve kombineeritakse kokkuvõtlike näitajatega.

Mis puudutab mõju **ostukäitumisele**, siis selgub tarbijate ostukavatsusi vaatlevatest eksperimentaalsetest uuringutest, et pakendi esikülje märgised, eelkõige värvikoodiga märgised, võivad tarbija ostukorvi tervislikumaks muuta. Tegelikus elus (kaupluses) tehtud oste ja tegelikule ostukäitumisele avalduvat mõju vaatlevate uuringutega on tõendeid raske hankida, sest reaalaja ostuotsuseid mõjutab terve rida tegureid. Mõned uuringud kinnitavad, et hinnangut sisaldavad pakendi esikülje märgistussüsteemid, milles kasutatakse värvikoodi

[52] https://www.who.int/nutrition/publications/policies/guidingprinciples-labelling-promoting-healthydiet/en/

[53] What is the evidence on the policy specifications, development processes and effectiveness of existing front-of-pack food labelling policies in the WHO European Region? Kopenhaagen: WHO Euroopa piirkondlik büroo; Kelly, B., Jewell, J., 2018 (Health Evidence Network'i (HEN) kokkuvõtlik aruanne 61).

[54] www.oecd.org/health/obesity-update.htm

ja/või värvikoodi koos hinnangulise näitajaga, võivad parandada tegelikus elus toiduvalikute toitekvaliteeti. Mitmest muust uuringust nähtub veel, et kui pakendi esikülje märgistussüsteemi kasutuselevõttu kombineerida teadlikkuse suurendamise ja/või teavituskampaaniatega, võib selle mõju olla tähelepanuväärne.

Kui rääkida pakendi esikülje märgiste võimalikust mõjust tarbijate **toitumisele ja tervisele**, siis ei ole järelduste tegemiseks piisavalt empiirilisi tõendeid, modelleerimisuuringutest ilmneb aga positiivne mõju, eelkõige hinnangut sisaldavate märgiste puhul.

Mis puudutab pakendi esikülje märgistussüsteemide võimalikku mõju toitude koostise muutmisele, siis osutatakse mõnes peamiselt ettevõtete enda teatatud andmetel põhinevas uuringus, et väidetavalt on **koostise muutmine** seotud hinnangut sisaldavate pakendi esikülje märgistega, kuigi tuleb märkida, et mõnede põllumajandustoodete koostist ei saa nende koostisosade või traditsiooniliste omaduste tõttu kergesti muuta.

Mis puudutab võimalikku mõju **siseturule**, siis on siiani kogutud tõendid selle kohta, et liikmesriikide soovitatud või toidukäitlejate vabatahtlikult kasutatavad konkreetsed pakendi esikülje märgistussüsteemid võivad või ei pruugi takistada toodete vaba liikumist ELi turul, praeguses etapis piiratud ega võimalda teha järeldusi. Asjaolu, et pakendi esikülje märgistussüsteemi soovitab liikmesriik, võib tuua kaasa olukorra, kus keskmine tarbija eelistab ametliku süsteemi kohaselt märgistatud tooteid, ning avaldada ELi toidukäitlejatele survet märgistada kõik liikmesriigi turul olevad tooted ametlikult edendatava süsteemi kohaselt. Kui siseturul kasutatakse erinevaid pakendi esikülje märgistussüsteeme, võib see tekitada ettevõtetele teatavaid kulusid, aga ka tarbijas segadust ning usalduse puudumist.

Arvamused pakendi esikülje märgistussüsteemide kohta – ja kuidas neid peaks reguleerima (või mitte) – on liikmesriikidel ja sidusrühmadel erinevad, ning kui mitme liikmesriigi eksperdid, tarbijaorganisatsioonid, terviseküsimustega tegelevad vabaühendused ja mõned töötussektorid pooldavad toote toitekvaliteedile hinnangut andvaid süsteeme, siis mõne liikmesriigi eksperdid ja teatavad tööstussektorid pooldavad lihtsustatud vormis esitatavaid (mittetõlgendavaid) süsteeme. Paljude ELi liikmesriikide eksperdid ja sidusrühmad pooldavad ühist ühtlustatud lähenemisviisi ning väidavad, et mitme pakendi esikülje märgistussüsteemi üheaegne olemasolu ELi turul võib viia turu killustatuseni ja ajada tarbija segadusse.

Käesolevas aruandes kirjeldatakse peamisi probleeme, mida tuleks pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistusega seoses kaaluda. Üks neist puudutab toitainelise koostise iseloomustamise mudeleid, mis on enamiku pakendi esikülje märgistussüsteemide aluseks. Toitainelise koostise iseloomustamist kasutatakse ka nendes ELi õigusaktides, mida kohaldatakse toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete suhtes. Komisjoni talituste töödokumendis toitumis- ja tervisealaste väidete määruse[55] hindamise kohta jõutakse järeldusele, et toitaineliste koostiste kehtestamise konkreetne eesmärk on endiselt asjakohane ja vajalik, et kaitsta tarbijaid, piirates väidete kasutamist suure rasva-, suhkru- ja soolasisaldusega toitude kohta, nagu on nõutud õigusaktides.

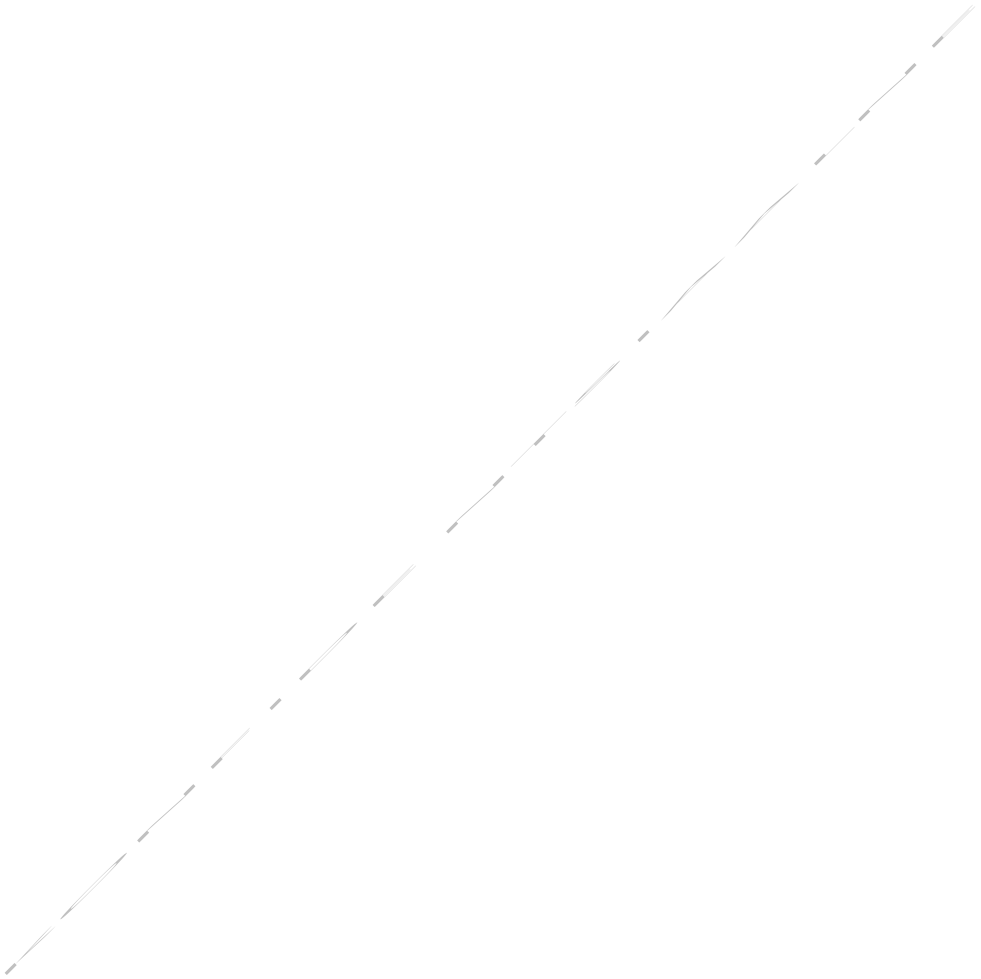
Arvestades, **kui tugev on seos toitainelise koostise iseloomustamise ja pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistamise vahel**, võiksid nende kahe teema koos käsitlemisel tekkida võimalikud sünergiad.

Euroopa rohelises kokkuleppes,[56] mille komisjon võttis vastu 11. detsembril 2019, teatatakse, et strateegias „**Talust taldrikule**“[57] esitatakse meetmed, mis aitavad tarbijal otsustada

[55] SWD(2020) 95
[56] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_et

tervisliku ja kestliku toitumise kasuks. Eelkõige uurib komisjon uusi viise, kuidas anda tarbijatele paremat teavet toidu toiteväärtuse kohta.

Võttes arvesse kõnealust poliitilist prioriteeti, eespool nimetatud elemente ja pakendi esikülje märgistussüsteemide potentsiaali aidata tarbijal teha terviseteadlikke toiduvalikuid, näib olevat asjakohane võtta kasutusele ühtlustatud kohustuslik pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistus ELi tasandil. Komisjon koostab õigeaegselt seadusandliku ettepaneku, mis on kooskõlas strateegia „Talust taldrikule“ eesmärkidega ja parema õigusloome põhimõtetega.



[57] COM(2020) 381

VIITED

Adriouch, S., Julia, C., Kesse-Guyot, E., Méjean, C., Ducrot, P., Péneau, S., … Fezeu, L. K. L. K. (2016). Prospective association between a dietary quality index based on a nutrient profiling system and cardiovascular disease risk. European Journal of Preventive Cardiology, 23(15), 1669–1676.

Adriouch, S., Julia, C., Kesse-Guyot, E., Ducrot, P., Péneau, S., Méjean, C., … Fezeu, L. K. K. (2017). Association between a dietary quality index based on the food standard agency nutrient profiling system and cardiovascular disease risk among French adults. International Journal of Cardiology, 234, 22–27.

Amcoff *et al*. (2015) Livsmedelsverket 2015a Choosing foods with the Keyhole logo– effect on nutrient intake Amcoff, E., Konde, Å. B., Jansson, A., & Sanner Färnstrand, J. (2015). Byta till Nyckelhålet - så påverkar det näringsintaget. Uppsala. Võetud järgmisest dokumendist: http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/rapporter/2015/nyckelhalets-effekt-pa-naringsintaget-2015.pdf

Babio, N., Vicent, P., López, L., Benito, A., Basulto, J., Salas-Salvadó, J., … Salas-Salvado, J. (2014). Adolescents' ability to select healthy food using two different front-of-pack food labels: a cross-over study. Public Health Nutrition, 17(6), 1403–1409.

Becker *et al*. (2015). Front of pack labels enhance attention to nutrition information in novel and commercial brands. Food Policy, 56, 76–86.

Campos, S., J. Doxey, and D. Hammond, Nutrition labels on pre-packaged foods: a systematic review. Public Health Nutr, 2011. 14(8): lk 1496–506.

Carter, O. B. J., Mills, B. W., Lloyd, E., & Phan, T. (2013). An independent audit of the Australian food industry's voluntary front-of-pack nutrition labelling scheme for energy-dense nutrition-poor foods. European Journal of Clinical Nutrition, 67(1), 31–35.

Cecchini, M. and Warin, L. (2016). Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: A systematic review and meta-analysis of randomized studies. Obesity Reviews, 17(3), 201–210.

Chandon, P., & Wansink, B. (2007). The Biasing Health Halos of Fast-Food Restaurant Health Claims: Lower Calorie Estimates and Higher Side-Dish Consumption Intentions. Journal of Consumer Research, 34(3), 301–314.

Cowburn, G. and Stockley, L. (2005). Consumer understanding and use of nutrition labelling: a systematic review. Public Health Nutrition, 8(1), 21–28.

Crosetto, P., Lacroix, A. M., Muller, L., Ruffieux, B. (2018). Nutritional and economic impact of 5 alternative front-of-pack nutritional labels: experimental evidence. Working Paper GAEL, 11. 40 lk.

De la Cruz-Góngora, V., Torres, P., Contreras-Manzano, A., Jáuregui de la Mota, A., Mundo-Rosas, V., Villalpando, S., … Rodriguez-Oliveros, G. (2017). Understanding and acceptability by Hispanic consumers of four front-of-pack food labels. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 14(1).

Deschasaux, M., Huybrechts, I., Murphy, N., Julia, C., Hercberg, S., Srour, B., … Touvier, M. (2018). Nutritional quality of food as represented by the FSAm-NPS nutrient profiling system underlying the Nutri-Score label and cancer risk in Europe: Results from the EPIC prospective cohort study. PLoS Med, 15(9), e1002651.

Draper, A. K. K., Adamson, A. J. J., Clegg, S., Malam, S., Rigg, M., & Duncan, S. (2013). Front-of-pack nutrition labelling: are multiple formats a problem for consumers? European Journal of Public Health, 23(3), 517–521.

Ducrot, P., Méjean, C., Julia, C., Kesse-Guyot, E., Touvier, M., Fezeu, L., … Peneau, S. (2015a). Effectiveness of Front-Of-Pack Nutrition Labels in French Adults: Results from the NutriNet-Sante Cohort Study. Plos One, 10(10). https://doi.org/10.1371/journal.pone.0140898

Ducrot, P., Méjean, C., Julia, C., Kesse-Guyot, E., Touvier, M., Fezeu, L. K. K., … Péneau, S. (2015b). Objective Understanding of Front-of-Package Nutrition Labels among Nutritionally At-Risk Individuals. Nutrients, 7(8), 7106–7125.

Dummer, J. (2012). Sodium reduction in Canadian food products with the health check program. Canadian Journal of Dietetic Practice {&} Research, 73(1), e227-232.

Egnell, M., Ducrot, P., Touvier, M., Allès, B., Hercberg, S., Kesse-Guyot, E., & Julia, C. (2018a). Objective understanding of Nutri-Score Front-Of-Package nutrition label according to individual characteristics of subjects: Comparisons with other format labels. PLOS ONE, 13(8), 1–16.

Egnell, M., Kesse-Guyot, E., Galan, P., Touvier, M., Rayner, M., Jewell, J., … Julia, C. (2018b). Impact of front-of-pack nutrition labels on portion size selection: an experimental study. Nutrients, 10(9), 1268.

Egnell, M., Talati, Z., Hercberg, S., Pettigrew, S. & Julia, C. (2018c). Objective Understanding of front-of-package nutrition labels: An international comparative experimental study across 12 countries. Nutrients, 10(10), 1542.

Egnell, M., Crosetto, P., d'Almeida, T., Kess-Guyot, E., Touvier M., … Julia, C. (2019). Modelling the impact of different front-of-package nutrition labels on mortality from non-communicable chronic disease. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 2019, 16:56.

Finkelstein, E. A. A., Li, W. Y., Melo, G., Strombotne, K., & Zhen, C. (2018). Identifying the effect of shelf nutrition labels on consumer purchases: results of a natural experiment and consumer survey. American Journal of Clinical Nutrition, 107(4), 647–651.

Graham, D. J. J., Lucas-Thompson, R. G. G., Mueller, M. P. P., Jaeb, M., & Harnack, L. (2017). Impact of explained v. unexplained front-of-package nutrition labels on parent and child food choices: a randomized trial. Public Health Nutrition, 20(5), 774-785.

Gregori, D. (2014). Evaluating food front-of-pack labelling: a pan-European survey on consumers' attitudes toward food labelling. International Journal of Food Sciences and Nutrition, 65(2), 177–186

Grunert, K. G. and Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. Journal of Public Health, 15(5), 385–399.

Grunert, K. G., Fernández-Celemín, L., Wills, J. M., Storcksdieck genannt Bonsmann, S., & Nureeva, L. (2010). Use and understanding of nutrition information on food labels in six European countries. Z Gesundh Wiss, 18(3), 261–277. https://doi.org/10.1007/s10389-009-0307-0

Hamlin, R. (2015). Front of Pack Nutrition Labelling, Nutrition, Quality and Consumer Choices. (2015) Current Nutrition Reports, 4:323–329. DOI 10.1007/s13668-015-0147-1

Harbaugh, R., Maxwell, J. W., & Roussillon, B. (2011). Label Confusion: The Groucho Effect of Uncertain Standards. Management Science, 57(9), 1512–1527.

Hawley, K. L. L., Roberto, C. A. A., Bragg, M. A. A., Liu, P. J. J., Schwartz, M. B. B., & Brownell, K. D. D. (2013). The science on front-of-package food labels. Public Health Nutrition, 16(3), 430-439.

Hodgkins, C., Barnett, J., Wasowicz-Kirylo, G., Stysko-Kunkowska, M., Gulcan, Y., Kustepeli, Y., … Raats, M. (2012). Understanding how consumers categorise nutritional labels: A consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling. Appetite, 59(3), 806–817.

Teadusuuringute Ühiskekus (2020), Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review. Autorid: S Storcksdieck genannt Bonsmann, G Marandola, E Ciriolo, R van Bavel, J Wollgast. EUR 29811 EN, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020, ISBN 978-92-76-08970-4, doi:10.2760/180167, JRC113586.

Julia, C., Ducrot, P., Lassale, C., Fézeu, L., Méjean, C., Péneau, S., … Kesse-Guyot, E. (2015). Prospective associations between a dietary index based on the British Food Standard Agency nutrient profiling system and 13-year weight gain in the SU.VI.MAX cohort. Preventive Medicine, 81, 189–194.

Julia, C., Blanchet, O., Méjean, C., Péneau, S., Ducrot, P., Allès, B., … Hercberg, S. (2016). Impact of the front-of-pack 5-colour nutrition label (5-CNL) on the nutritional quality of purchases: an experimental study. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 13(1).

Julia C. & Hercberg, S. (2017). Nutri-Score: Effectiveness of the Nutrition Label introduced in France. Ernahrungs Umschau, 64(12), M685–M691.

Kanter, R., Vanderlee, L., & Vandevijvere, S. (2018). Front-of-package nutrition labelling policy: global progress and future directions. Public Health Nutrition, 21(8), 1399–1408.

Liu, X., Lopez, R., & Zhu, C. (2015). Can Voluntary Nutrition Labeling Lead to a Healthier Food Market? 2016 Allied Social Sciences Association (ASSA) Annual Meeting, January 3–5, 2016, San Francisco, California 212818, Agricultural and Applied Economics Association.

Machleit, K. A., & Mantel, S. P. (2001). Emotional response and shopping satisfaction: Moderating effects of shopper attributions. Journal of Business Research, 54(2), 97–106.

Malam S., Clegg, S., Kirwan, S., McGinigal, S., in association with Raats, M., Barnett, J., … Dean, M. (2009). Comprehension and use of UK nutrition signpost labelling schemes. London: Food Standards Agency. Võetud järgmisest dokumendist: http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/pmpreport.pdf

Méjean C., Macouillard, P., Péneau, S., Hercberg, S., Castetbon, K., Peneau, S., … Castetbon, K. (2013). Consumer acceptability and understanding of front-of-pack nutrition labels. Journal of Human Nutrition and Dietetics, 26(5), 494–503.

Miklavec, K., Pravst, I., Raats, M.M. and Pohar, J (2016). Front of package symbols as a tool to promote healthier food choices in Slovenia: Accompanying explanatory claim can considerably influence the consumer's preferences. Food Research International, 90, 235–243.

Möser, A., Hoefkens, C., Van Camp, J., Verbeke, W., Moser, A., Hoefkens, C., … Verbeke, W. (2010). Simplified nutrient labelling: consumers' perceptions in Germany and Belgium. Journal Fur Verbraucherschutz Und Lebensmittelsicherheit-Journal of Consumer Protection and Food Safety, 5(2), 169–180.

Newman, C. L. L., Howlett, E., & Burton, S. (2014). Shopper Response to Front-of-Package Nutrition Labeling Programs: Potential Consumer and Retail Store Benefits. Journal of Retailing, 90(1), 13–26.

Newman, C. L., Burton, S., Andrews, J. C., Netemeyer, R. G., & Kees, J. (2018). Marketers' use of alternative front-of-package nutrition symbols: An examination of effects on product evaluations. Journal of the Academy of Marketing Science, 46(3), 453–476.

Nikolova, H. D. and Inman, J. J. (2015). Healthy Choice: The Effect of Simplified Point-of-Sale Nutritional Information on Consumer Food Choice Behavior. Journal of Marketing Research. 52(6), 817–835.

Ni Mhurchu, C., Eyles, H., Choi, Y.-H. H., Mhurchu, C. N., Eyles, H., Choi, Y.-H. H., … Choi, Y.-H. H. (2017). Effects of a Voluntary Front-of-Pack Nutrition Labelling System on Packaged Food Reformulation: The Health Star Rating System in New Zealand. Nutrients, 9(8).

Ni Mhurchu, C., Eyles, H., Jiang, Y., & Blakely, T. (2018). Do nutrition labels influence healthier food choices? Analysis of label viewing behaviour and subsequent food purchases in a labelling intervention trial. Appetite. 121:360–365

Provencher, V., Polivy, J., & Herman, C. P. (2009). Perceived healthiness of food. If it's healthy, you can eat more! Appetite, 52(2), 340–344f.

Roodenburg, A. J. C., van Ballegooijen, A. J., Dötsch-Klerk, M., van der Voet, H., & Seidell, J. C. (2013). Modelling of Usual Nutrient Intakes: Potential Impact of the Choices Programme on Nutrient Intakes in Young Dutch Adults. PLoS ONE. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0072378

Roseman, M. G., Joung, H.-W., & Littlejohn, E. I. (2018). Attitude and Behavior Factors Associated with Front-of-Package Label Use with Label Users Making Accurate Product Nutrition Assessments. Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics, 118(5), 904–912.

Sanjari, S. S. S., Jahn, S., & Boztug, Y. (2017). Dual-process theory and consumer response to front-of-package nutrition label formats. Nutrition Reviews, 75(11), 871–882.

Savoie, N., Barlow, K., Harvey, K. L. L., Binnie, M. A. A., & Pasut, L. (2013). Consumer Perceptions of Front-of-package Labelling Systems and Healthiness of Foods. Canadian Journal of Public Health-Revue Canadienne De Sante Publique, 104(5), E359–E363.

Scarborough, P., Matthews, A., Eyles, H., Kaur, A., Hodgkins, C., Raats, M. M., & Rayner, M. (2015). Reds are more important than greens: How UK supermarket shoppers use the different information on a traffic light nutrition label in a choice experiment. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 12(151), 1–9.

Storcksdieck genannt Bonsmann S., Fernández Celemín L., Larranaga A., Egger S., Wills J.M., Hodgkins C. and Raats M.M. on behalf of the FLABEL consortium (2010). Penetration of nutrition information on food labels across the EU-27 plus Turkey. European Journal of Clinical Nutrition, 64, 1379–1385.

Talati, Z., Pettigrew, S., Kelly, B., Ball, K., Dixon, H., & Shilton, T. (2016). Consumers' responses to front-of-pack labels that vary by interpretive content. Appetite, 101, 205–213.

Van Camp, D., De Souza Monteiro, D. M., Hooker, N. H. H., Monteiro, D. M. D., & Hooker, N. H. H. (2012). Stop or go? How is the UK food industry responding to front-of-pack nutrition labels? European Review of Agricultural Economics, 39(5), 821–842.

Vyth, E. L. L., Steenhuis, I. H. M. H. M., Roodenburg, A. J. C. J. C., Brug, J., & Seidell, J. C. C. (2010). Front-of-pack nutrition label stimulates healthier product development: a quantitative analysis. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 7(65).

