

Eriaruanne

Toidu märgistamine Euroopa Liidus**Tarbijad võivad märgiste rägastikus ära eksida**EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VII
Sissejuhatus	01–09
Mis on toidu märgistamine?	01–03
Märgistamisnõuded	04–06
Märgistusel esitatava teabe liigid	07–08
Ülesanded ja kohustused	09
Auditi ulatus ja käsitusviis	10–14
Tähelepanekud	15–84
ELi õigusraamistikus sätestatakse, milline oluline teave tuleb toidu märgistamisel esitada, kuid selles on märkimisväärseid lünki	15–45
ELi õigusraamistikus sätestatakse, milline oluline teave tuleb toidu märgistamisel esitada	16–19
Õigusraamistiku ajakohastamise viibimine piirab tarbijate võimet teha teadlikke valikuid	20–45
Märgistel esitatud teave võib olla segadusttekitav või eksitav, ning märgistest arusaamist ei jälgita süstemaatiliselt	46–59
Pidevalt muutuvad märgistamistavad suurendavad keerukust ja võivad tarbijaid segadusse ajada või eksitada	47–51
Tarbijate vajadusi ja nende märgistest arusaamist ei jälgita süstemaatiliselt	52–54
Tarbijad ei mõista alati märgiseid, kuid sellest hoolimata ei ole teadlikkuse suurendamise kampaaniaid prioriteediks seatud	55–59
Puudused kontrollisüsteemides, sanktsioonides ja aruandluses	60–84
Kontrollisüsteemid on paigas, kuid neis on puudusi	62–65
Vabatahtliku teabe esitamist ja internetikaubandust kontrollitakse vähe	66–72
Trahvid ei ole alati hoiatavad, tõhusad ega proportsionaalsed	73–75
Liikmesriikide kontrollide jaoks kehtestatud aruandluskord on tülikas ning kontrollid ei anna selget lisaväärtust	76–84

Järeldused ja soovitused

85–95

Lisad

I lisa. Täiustamist vajavad teemad, mida mainitakse toidualase teabe esitamise määruses ja toidu kohta esitatavate väidete määruses

II lisa. Näited märgistamistavadest, mis võivad tarbijaid eksitada

III lisa. Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemide tüübid ELis ja Ühendkuningriigis

Lühendid

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Märgised annavad tarbijatele teavet toidu sisu kohta ja aitavad neil teha teadlikke otsuseid. Euroopa Liit on kehtestanud märgistamisnõuded, mille eesmärk on anda inimestele teavet toidukaupade sisu ja omaduste kohta.

II Käesoleva auditi tegemise põhjuseks oli tarbijate, ELi institutsioonide ja muude sidusrühmade kasvav huvi toidualase teabe vastu. Hindasime, kas toidu märgistamine ELis aitab tarbijatel teha toidu ostmisel teadlikke otsuseid. Kontrollisime nii ELi õigusraamistikku kui ka seda, kuidas jälgitakse tarbijate arusaamist märgistest. Lisaks uurisime liikmesriikide kontrollisüsteeme, seda, kuidas nad kontrollivad, kas toiduettevõtted järgivad märgistamisnõudeid, ning seda, kuidas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ja liikmesriigid neist kontrollidest aru annavad.

III Kokkuvõttes jõudsime järeldusele, et toidu märgistamine ELis võib aidata tarbijatel teha toidu ostmisel teadlikumaid otsuseid, kuid ELi õigusraamistikus on märkimisväärsed lünki ning järelevalves, aruandluses, kontrollisüsteemides ja sanktsioonides esineb puudusi. Seetõttu võivad toidumärgised olla tarbijate jaoks segadusttekitavad või eksitavad, ning mitte alati mõistetavad.

IV Leidsime, et ELi õigusraamistikus on sätestatud toiduainetele kantav oluline teave, kuid 11-st selles valdkonnas kavandatud muudatusest ei ole seitset endiselt lõpule viidud. Liikmesriigid tulid välja erinevate algatustega, mille eesmärk oli kompenseerida mõningaid ELi raamistiku puuduvaid elemente. See vähendab tarbijate võimet teha teadlikke valikuid ja põhjustab olukorra, kus ELi tarbijatel on teatavale toidualasele teabele ebavõrdne juurdepääs.

V Samuti leidsime, et toiduettevõtete uued märgistamistavad suurendavad keerukust ja võivad tarbijates segadust tekitada või neid eksitada. Komisjon ja liikmesriigid ei jälgi süstemaatiliselt tarbijate vajadusi ja märgiste mõistmist. Samas on tõendeid selle kohta, et tarbijad ei saa märgistest alati aru. Probleemi lahendamiseks on oluline tarbijaid teavitada ja harida, kuid liikmesriikides ei ole tarbijate teadlikkuse suurendamiseks süstemaatiliselt kampaaniaid korraldatud.

VI Liikmesriigid peavad looma kontrollisüsteemid ja kontrollima, kas toiduettevõtted rakendavad märgistamisnõudeid õigesti. Need süsteemid on küll olemas, kuid vabatahtlikult esitatavat teavet ja veebimüüki ei kontrollita piisavalt. Rikkumiste puhul ei ole trahvid alati hoiatava mõjuga, tõhusad ega proportsionaalsed. Liikmesriigid ja komisjon annavad aru ka oma kontrollide tulemustest, kuid me leidsime, et aruandluskord on tülikas ega anna selget lisaväärtust.

VII Soovitame komisjonil:

- kõrvaldada lüngad ELi toidu märgistamise õigusraamistikus;
- suurendada jõupingutusi, et analüüsida kasutatavaid märgistamistavasid;
- jälgida tarbijate ootusi ja võtta meetmeid, et parandada nende arusaamist toidu märgistest;
- tugevdada liikmesriikide kontrolli vabatahtlike märgiste ja veebikaubanduse üle;
- parandada toidu märgistamist käsitlevat aruandlust.

Sissejuhatus

Mis on toidu märgistamine?

01 Märgised annavad tarbijatele teavet toidu sisu kohta ja aitavad neil teha teadlikke ostuotsuseid. ELi definitsiooni kohaselt on märgistus „silt, kaubamärk, tähis, kujunduslik või muul viisil kirjeldav element, mis on toidu pakendile või mahutile kirjutatud, trükitud, šablooni abil värvitud, reljeefselt sisse pressitud, tembeldatud või selle külge kinnitatud“¹.

02 Märgistus annab teavet toote toiteväärtuse, võimalike ohtude (allergeenide) ja ohutu tarbimise kohta (kuupäev). See on ka oluline reklaamivahend, mida kasutatakse selleks, et muuta toode potentsiaalsetele ostjatele atraktiivsemaks, rõhutades teatavaid omadusi, nagu tervislikkus, orgaaniline päritolu või gluteenivaba koostis.

03 Viimastel aastatel suurenenud huvi tervise ja heaolu, kestlikkuse ja läbipaistvuse vastu on muutnud üha olulisemaks ka tarbijate õiguse saada oma toidu kohta põhjalikku ja täpset teavet. Samal ajal on arenenud ka turundus ning laienenud toiduvalik.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määruse (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele, artikkel 2.

Märgistamisnõuded

04 EL on kehtestanud õigusraamistiku, mille eesmärk on anda inimestele teavet toidukaupade sisu ja omaduste kohta. Enamasti tehakse seda toidu märgistamise abil. Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt peab EL tagama tarbijate kõrgetasemelise kaitse, kaitstes nende tervist, ohutust ja majanduslikke huve ning õigust saada teavet².

05 Tarbijatele toidu kohta teabe esitamist reguleeritakse horisontaalsete nõuetega (vt [joonis 1](#)), nagu 2002. aasta üldine toidualaste õigusnormide määrus³, 2006. aasta määrus toidu kohta esitatavate väidete kohta⁴ ja [2011. aasta määrus toidualase teabe esitamise kohta tarbijatele](#). Neist viimases on sätestatud, et teave peab olema täpne, selge ja kergesti arusaadav. See ei tohi olla eksitav, mitmetähenduslik või ebamäärane⁵. ELis reguleeritakse toidu märgistamist ka vertikaalsete õigusaktidega, millega kehtestatakse nõuded konkreetsetele toiduainetele (vein, munad, mesi, oliiviõli, väikelastele mõeldud toit jne).

² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 169.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2013, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1924/2006 toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta.

⁵ Määruse (EL) nr 1169/2011 artiklid 7 ja 36.

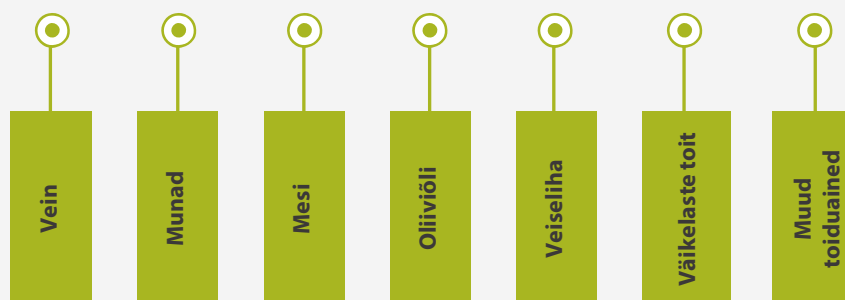
Joonis 1. ELi toidu märgistamise nõuded

ELi tasandil reguleeritud

Toidualase teabe esitamist reguleerivad **horisontaalsed nõuded**



Vertikaalsed nõuded, millega kehtestatakse konkreetsetele toiduainetele kehtivad nõuded



Toidualase teabe esitamise määrus võimaldab liikmesriikidel kehtestada ELi poolt reguleerimata konkreetsetes küsimustes oma riigisiseseid eeskirju, tingimusel et need on kooskõlas toidualase teabe esitamise määruse märgistamist käsitlevate üldiste nõuetega.

Liikmesriikide tasandil reguleeritud

Horisontaalsed ja **vertikaalsed** nõuded konkreetsetel teemadel, nagu päritolumärgistus ja märgiste keel

Allikas: kontrollikoda.

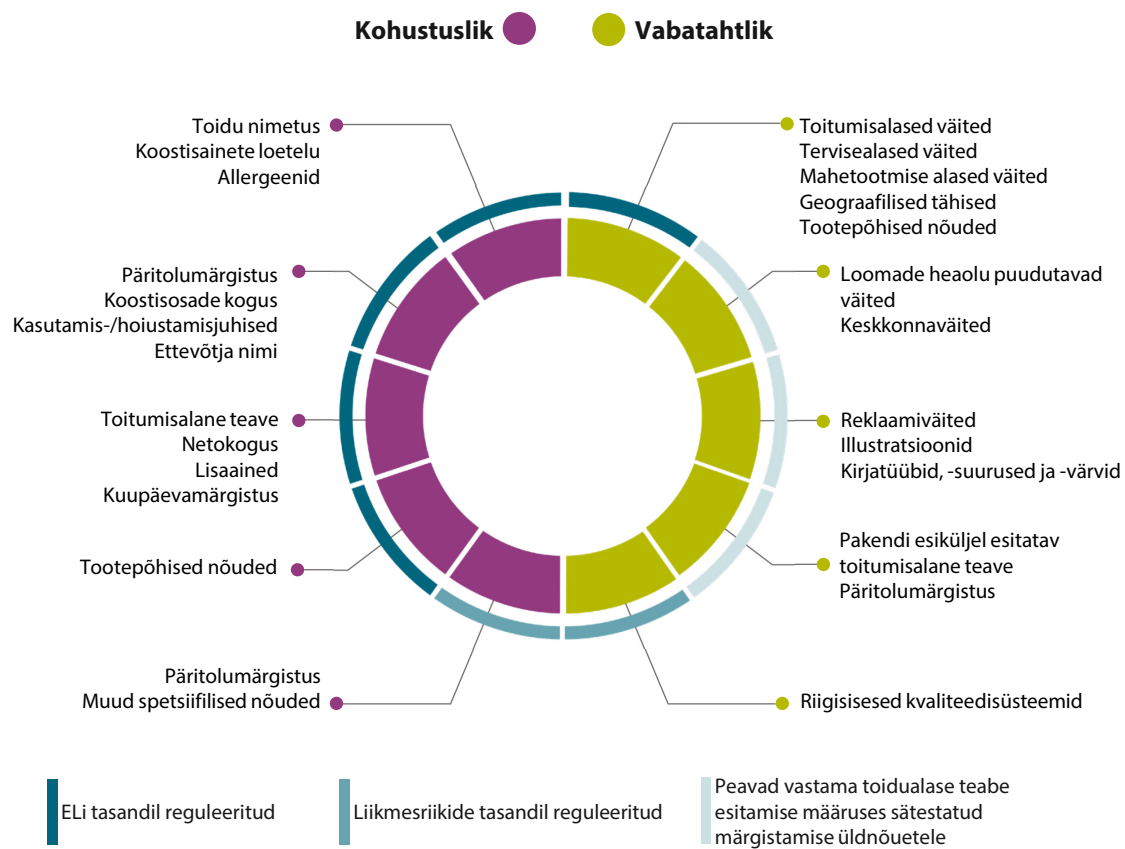
06 Lisaks neile ELi õigusaktidele võimaldab toidualase teabe määrus liikmesriikidel kehtestada riigisiseseid nõudeid konkreetsetel teemadel, nagu päritolumärgistus või märgiste keel. See teave peab vastama toidualase teabe määrase üldistele märgistamisnõuetele (vt punkt [05](#)).

Märgistusel esitatava teabe liigid

07 Toidualase teabe määrase kohaselt peab märgistus (enne müüki) pakendatud toidu puhul sisaldama teatavat kohustuslikku teavet. Samuti on tavaline lisada tarbijaid informeerivat ja neis huvi tekitavat teavet, mida nimetatakse vabatahtlikuks teabeks. Seda võib lisada, kui see vastab toidualase teabe määrase üldistele nõuetele (vt punkt [05](#)).

08 Kui kohustuslik teave keskendub peamiselt tervishoiule ja ohutusele, siis vabatahtlikud elemendid on laiemad, alates keskkonnaväidetest kuni illustratsioonideni – nagu on näidatud [joonisel 2](#). [Joonisel 3](#) kirjeldatakse, kuidas seda praktikas rakendatakse.

Joonis 2. Ülevaade sellest, mis on kohustuslik ja vabatahtlik teave ning kuidas seda reguleeritakse



Allikas: kontrollikoda.

Joonis 3. Näide kohustuslikust ja vabatahtlikust toidu märgistamisest

Kohustuslik teave

- 1 Toidu nimetus
- 5 Kuupäevamärgistus
- 6 Toitumisalane teave
- 7 Ettevõtja nimi
- 8 Kasutamise-/hoiustamisjuhised
- 9 Koostisosade loetelu / allergeenid
- 10 Netokogus

Vabatahtlik teave

- 2 Toitumisalane väide
- 3 Päritoluriigi kood
- 4 Toitumisalase teabe märgistus (pakendi esiküljel)

The diagram shows a yellow butter tub and its label. The tub has a label with a cow illustration and the text 'Rasvavaene VÕI'. The label also features a 'NUTRI-SCORE' logo with the letter 'C'. The bottom of the tub shows the back of the label with a barcode, a best-before date, a table of nutritional values, a list of ingredients, and the manufacturer's name and net weight.

1 → **Rasvavaene VÕI**

2 → Oomega-3-rasvhapete allikas

3 → VALMISTATUD BUTTERLANDIS

4 → NUTRI-SCORE C

5 → **Rasvavaene või – rasva 41%**

6 → **Parim enne:** 20.09.2024

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

8 → Hoida temperatuuril alla 7°C

9 → **KOOSTISOSAD**
Vesi, kontsentreeritud või (PIIM), modifitseeritud tärklis, lõhna- ja maitseained, PIIMAvalgud, KAERAKiud, sool, kalaõli (2,8%), PIIMhappe kontsentraat, säilitusaine (kaaliumsorbaat).

10 → **e 250 g**

TOITUMISALANE TEAVE (100 g KOHTA)	
Energiasisaldus	1582 kJ (384 kcal)
Rasvad	41,0 g
Küllastunud rasvhapped	24,8 g
Oomega-3 rasvhapped	154 mg
Süsivesikud	3,5 g
Suhkrud	0,4 g
Kiudained	0,2 g
Valgud	0,3 g
Sool	0,3 g

Allikas: kontrollikoda.

Ülesanded ja kohustused

09 ELis on toidu märgistamisega seotud suur hulk üksusi.

- Toidukäitlejad (edaspidi „toiduettevõtted“) peavad tagama, et nende tooted vastavad toidualaste õigusnormide nõuetele.
- Liikmesriigid tagavad toidualaste õigusnormide täitmise ning peavad jälgima ja kontrollima, et toiduettevõtted täidaksid asjakohaseid nõudeid tootmise, töötlemise ja turustamise kõigis etappides. Selleks peavad neil ametliku kontrolli määruse⁶ kohaselt olema nii kontrollisüsteem kui ka nõuded toidualaste õigusnormide rikkumise korral kohaldatavate sanktsioonide kohta. Liikmesriigid annavad komisjonile igal aastal aru oma ametlike kontrollide rakendamisest.
- Komisjon peab jälgima toidu märgistamist käsitleva ELi õigusraamistiku toimimist ja võib teha ettepanekuid selle ajakohastamiseks. Komisjon peab ka kontrollima, kas liikmesriikide tasandi kontrollisüsteemid on tõhusad, ning haldab toidu- ja söödaalast kiirhoiatussüsteemi iRASFF, kuhu liikmesriigid peavad kandma toiduga seotud riskid.
- Euroopa Toiduohutusamet annab komisjonile sõltumatut teaduslikku ja tehnilist nõu valdkondades, millel võib olla otsene või kaudne mõju toidu märgistamisele.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/625, mis käsitleb ametlikku kontrolli.

Auditi ulatus ja käsitusviis

10 Käesolevas aruandes uuritakse, kas toidu märgistamine ELis aitab tarbijatel teha toidu ostmisel teadlikke otsuseid. Kontrollisime nii ELi õigusraamistikku kui ka seda, kuidas jälgitakse tarbijate arusaamist märgistest. Lisaks uurisime liikmesriikide kontrollisüsteeme, seda, kuidas nad kontrollivad, kas toiduettevõtted järgivad märgistamisnõudeid, ning seda, kuidas komisjon ja liikmesriigid neist kontrollidest aru annavad. Auditis keskenduti kinnispakis oleva toidu märgistamisele.

11 Käesoleva auditi tegemise põhjuseks oli tarbijate, ELi institutsioonide ja muude sidusrühmade kasvav huvi toidualase teabe vastu. Tarbijate poolt märgistuse alusel tehtud valikud võivad mõjutada ka nende tervist ja heaolu. Strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et kavatseb toidualase teabe esitamise määruse läbi vaadata. Loodame, et meie leiud ja soovitused aitavad läbivaatamise üle peetavale arutelule kaasa.

12 Kontrollikoda ei ole toiduainete märgistamise teemat varem käsitlenud. Meie audit täiendab sellegipoolest varasemaid aruandeid. 2019. aastal uurisime nii seda, kuidas toiduohutuspoliitika kaitseb kodanikke keemiliste ohtude eest⁷, kui ka mahetoodete kontrollisüsteemi⁸. Samuti oleme käsitlenud kuupäevamärgistust (toidujäätmeid uurivas eriaruandes⁹) ning liha märgistamist (elusloomade vedu käsitlevas hiljutises ülevaates¹⁰) (vt *joonis 4*).

⁷ Eriaruanne 02/2019, punktid 46–69.

⁸ Eriaruanne 04/2019, punkt 89.

⁹ Eriaruanne 34/2016, punktid 67–69.

¹⁰ Ülevaade 03/2023, punktid 29–36.

Joonis 4. Kontrollikoja audititöö (alates aastast 2016) toidu märgistamise valdkonnas ning seejuures tõstatatud probleemid

Mitmetähenduslik ja segadusttekitav kuupäevamärgistus	Eriaruanne 34/2016: Toidu raiskamise vastane võitlus: ELi võimalus parandada toiduainete tarneahela ressursitõhusust
Piirangud ELi toiduohutuse kontrollisüsteemis	Eriaruanne 02/2019: Keemilised ohud meie toidus: ELi toiduohutuse poliitika küll kaitseb meid, ent seisab silmitsi probleemidega
Mahepõllumajanduslike toodete vale päritolumärgistus	Eriaruanne 04/2019: Mahepõllumajanduslike toodete kontrollisüsteem on paranenud, kuid mõned probleemid on veel lahendamata
Liha märgistamise ühtse standardi puudumine	Ülevaade 03/2023: Elusloomade vedu ELis: väljakutsed ja võimalused

Allikas: kontrollikoda.

13 Audit hõlmas ajavahemikku 2011–2023. Kohtusime komisjoniga (tervise ja toiduohutuse peadirektoraat, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) ning vestlesime Belgia, Itaalia ja Leedu asjaomaste ametiasutustega. Liikmesriikide valik põhines geograafilisel tasakaalul, toidu märgistamise süsteemide keerukusel ja meie otsusel käsitleda teatavaid peamisi märgistamist puudutavaid teemasid (nt päritolumärgistus ja pakendi esiküljel asuv toitumisalase teabe märgistus).

14 Meie auditi tõendusmaterjal pärines *joonisel 5* loetletud allikatest.

Joonis 5. Audititöö



ELi määruste, komisjoni suuniste ja aruandluse, statistika ja hindamiste läbivaatamine



Külastatud liikmesriikide nõuete, kontrollikavade ja aruandlustegevuse (sealhulgas iRASFF süsteemis) dokumentide läbivaatamine ning märgistamiseeskirjade nõuetele vastavuse kohapealsete kontrollide seire neis riikides



Intervjuud komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste esindajatega



Toidu märgistamist käsitlevate mitmesuguste uuringute läbivaatamine ning arutelud toidusektori sidusrühmadega (nt Euroopa ja liikmesriikide tarbijaühenduste ja tootjaorganisatsioonide, Euroopa Toiduohutusameti ning ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooniga)

Allikas: kontrollikoda.

Tähelepanekud

ELi õigusraamistikus sätestatakse, milline oluline teave tuleb toidu märgistamisel esitada, kuid selles on märkimisväärseid lünki

15 Vaatlesime praegust toidu märgistamist reguleerivat ELi õigusraamistikku ning uurisime, mida on komisjon teinud raamistiku läbivaatamiseks ja selle ajakohastamiseks. Eeldasime, et:

- o ELi õigusraamistikus nähakse ette, milline oluline teave tuleb toidu märgistamisel esitada;
- o komisjon teeb ettepanekuid raamistiku õigeaegseks ja asjakohaseks ajakohastamiseks, nagu on sätestatud toidualase teabe esitamise määruses ja toidu kohta esitatavate väidete määruses.

ELi õigusraamistikus sätestatakse, milline oluline teave tuleb toidu märgistamisel esitada

16 Dokumentidega tutvumine näitas, et ELi õigusraamistiku toidu märgistamist käsitlev oluline teave on sätestatud toidualase teabe esitamise määruses, mida täiendavad toidu kohta esitatavate väidete määrus ning ELi vertikaalsed eeskirjad. Toidualase teabe esitamise määrus jõustus 2014. aasta lõpus. Selles integreeriti erinevad õigusaktid ühtseks ühtlustatud nõuete kogumiks ja karmistati toidu märgistamise nõudeid, et aidata tarbijatel teha teadlikke valikuid. Määrus sisaldas ka mõningate põhimõistete määratlusi (nt loetavus ja minimaalse säilimisaja tähtpäev) ning muutis teatava teabe kohustuslikuks. Näiteks muutus kohustuslikuks lisada allergeenide- ja toitumisalane teave (rasvade, küllastunud rasvade, süsivesikute, suhkrute, valkude ja soola energiasisalduse ja koguse kohta 100 grammi või 100 ml kohta) ning see, kuidas tooteid hoiustada.

17 Toidu kohta esitatavate väidete määrust kohaldatakse alates 2007. aasta juulist ja see oli oluline samm toidu reklaamimisel kasutatavate toitumis- ja tervisealaste väidete reguleerimisel. Leidsime, et see aitab kaitsta tarbijaid eksitavate ja põhjendamata väidete eest. Näiteks esitatakse määruses loetelu lubatud väidetest, mida toiduettevõtted saavad asjakohastele tingimustele vastavatel toodetel kasutada.

18 Vertikaalsed eeskirjad hõlmavad teatavat liiki toidu märgistamise nõudeid. Neis määratletakse näiteks, et kohustuslik on märkida valmistamis- või tootmismeetod, päritolu, sort ja see, kuidas toodet võib nimetada.

19 Seega on ELi õigusraamistik kokkuvõttes alus, mille põhjal antakse tarbijatele märgistel olulist teavet ja mis võib aidata neil teha teadlikumaid otsuseid. Seda kinnitasid meie arutelud sidusrühmade ja liikmesriikide ametiasutustega.

Õigusraamistiku ajakohastamise viibimine piirab tarbijate võimet teha teadlikke valikuid

20 Toidualase teabe esitamise määruks ja toidu kohta esitatavate väidete määruks nõutakse komisjonilt 11 teemat käsitlevate meetmete võtmist (aruannete, õigusaktide ja seadusandlike ettepanekute vormis). 2024. aasta septembriks oli komisjon lõpetanud oma töö neist 11 teemast ainult neljaga (vt [joonis 6](#) ja [lisa](#)).

Joonis 6. Komisjoni võetavad meetmed vastavalt toidualase teabe esitamise määrusele ning toidu kohta esitatavate väidete määrusele

Teema	Oodatav tulemus	Tähtaeg	
Transrasvad	Aruanne / õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	2014	 Lõpule viidud
Gluteenisisaldus	Õigusakt	–	
Päritoluriik	Õigusakt Aruanne / õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	2013 2014	
Alkohoolsed joogid	Aruanne / õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	2014	
Tervisealased väited	Õigusakt	2010	 Pooleli
Toitaineline koostis	Õigusakt	2009	
Pakendi esiküljel esitatav toitumisalane teave	Aruanne / õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	2017	
Allergeenide ennetav märgistamine	Õigusakt	–	
Loetavus	Õigusakt	–	 Seni ei ole meetmeid võetud
Taimetoitlastele või veganitele mõeldud toit	Õigusakt	–	
Võrdluskoguste märkimine elanike erirühmadele	Õigusakt	–	

Allikas: kontrollikoda.

21 2015. aasta detsembris avaldas komisjon aruande transrasvade kohta ja 2019. aastal võeti vastu **määrus**, millega kehtestatakse toidus sisalduvate transrasvade piirnorm. Transrasvad on küllastumata rasvhapped, mille suur tarbimine suurendab **südamehaiguste** riski.

22 Komisjon võttis ka vastu rakendusakti väidete kohta, mida saab kasutada gluteenitalumatusega inimestele sobival toidul, näiteks mõisted „gluteenivaba“ ja „väga madala gluteenisaldusega“¹¹.

23 Päritoluriigi kohta (nagu see on sätestatud toidualase teabe esitamise määruses) võttis komisjon 2013. ja 2018. aastal vastu õigusaktid teatavate toiduainete päritolu kohustusliku märkimise kohta. Oma 2020. aasta strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et teeb ettepaneku laiendada päritoluriigi või lähtekohta kohustuslikku esitamist teatavatele toodetele. 2024. aasta septembri seisuga ei olnud komisjon seda ettepanekut veel avaldanud. Seitse ELi liikmesriiki (Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Portugal ja Soome) on võtnud [teatavate toiduainete](#) jaoks kasutusele riigisisesed kohustuslikud märgistussüsteemid. See põhjustab olukorra, kus ELi tarbijatel on teatavale toidualasele teabele ebavõrdne juurdepääs.

24 Alkohoolsed joogid olid vabastatud nõudest esitada koostisosade loetelu ja toitumisalane teave. 2017. aastal avaldas komisjon vastavalt toidualase teabe esitamise määruses nõutule aruande [alkohoolsete jookide märgistamise kohta](#) ning sõlmis 2019 aastal õlle- ja kange alkoholi sektoritega kaks vastastikuse mõistmise memorandumit. 2021. aastal võtsid kaasseadusandjad vastu määruse¹², milles nõutakse veinile ja aromatiseeritud veiniproduktidele koostisainete loetelu ja toitumisalase teabe lisamist. 2021. aasta veebruaris vastu võetud Euroopa vähitõrje tegevuskava raames tegi komisjon vähki haigestumise vältimiseks ettepaneku alkohoolsete jookide kohustusliku märgistamise kohta. Kuna ELi tasandil puuduvad ühtlustatud nõuded, on mõned liikmesriigid hakanud rakendama riigisiseseid alkoholi märgistamise algatusi (nt kohustuslikud [terviseohu hoiatused](#) alkoholile lirimaal või [rasedusega seotud hoiatused](#) Leedus), mis takistab tarbijatel kogu ELis võrdset juurdepääsu teatavale toiduga seotud teabele.

25 Muude teemadega komisjon alles tegeleb või ei ole seda veel alustanud. See hõlmab näiteks loetavust, taimetoitlastele või veganitele mõeldud toitu ja konkreetsete elanikkonnarühmade võrdluskoguseid. Allpool selgitame, et see vähendab tarbijate võimet teha teadlikke valikuid ja põhjustab olukorra, kus ELi tarbijatel on teatavale toidualasele teabele ebavõrdne juurdepääs.

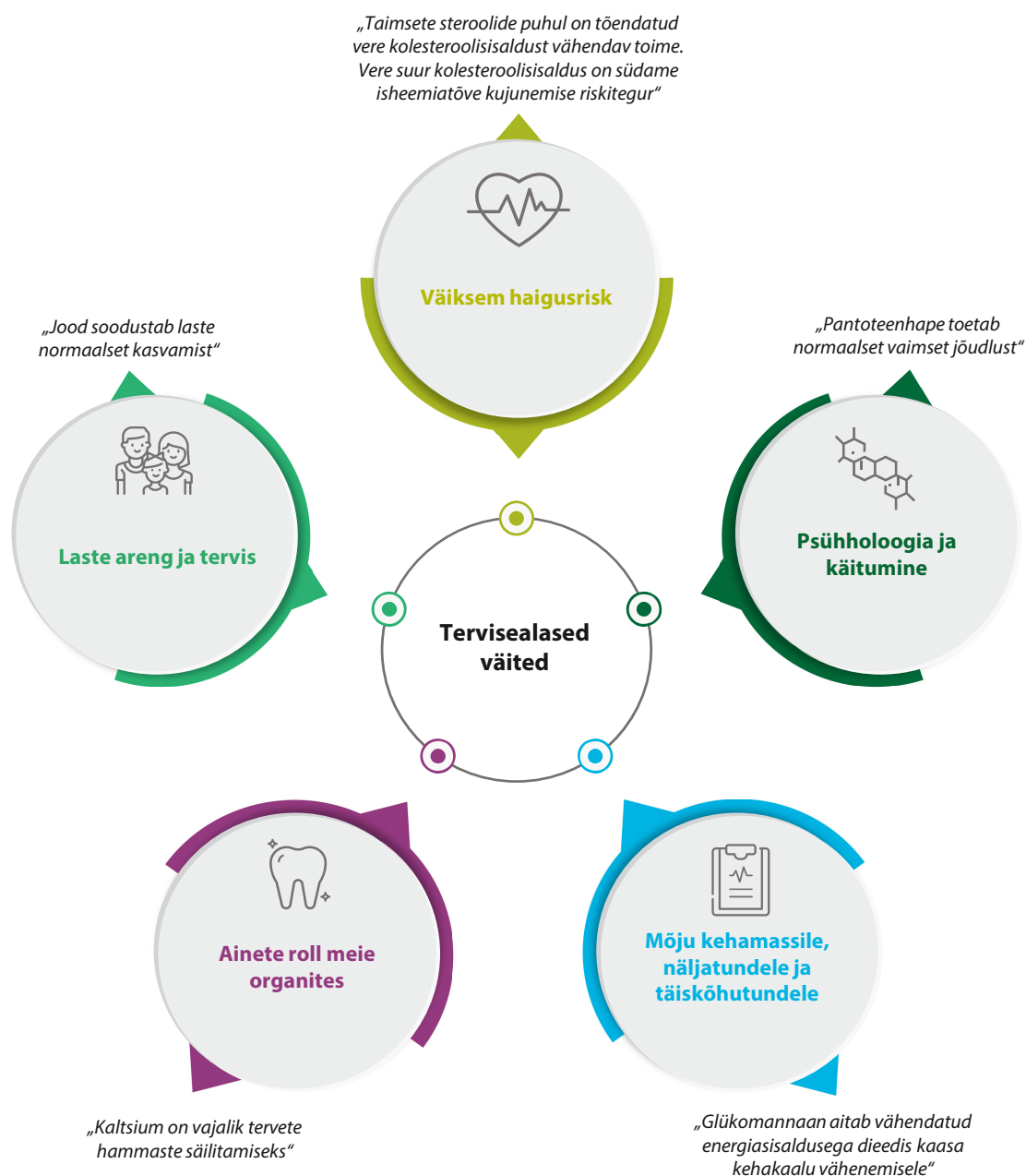
¹¹ Komisjoni 30. juuli 2014. aasta rakendusmääruses (EL) nr 828/2014 sätestatakse nõuded, milles käsitletakse tarbijatele esitatava teabe nõudeid gluteeni puudumise või vähendatud sisalduse kohta toidus.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. detsembri 2021. aasta [määrus \(EL\) 2021/2117](#).

Puudub ELi tasandil heaks kiidetud nimekiri taimsete toodete kohta lubatud tervisealastest väidetest

26 Paljud toiduained avaldavad meie tervisele väidetavalt positiivset mõju – seda liiki väiteid nimetatakse tervisealasteks väideteks. Pärast ELis kasutatud 4637 väite teaduslikku hindamist avaldas komisjon 2012. aasta mais **määruse**, millega kehtestatakse loetelu 222 tervisealastest väitest, mida on lubatud kasutada vitamiinide, mineraalainete või muude mittetaimsete ainete kohta (lubatud tervisealaste väidete liigid on loetletud **joonisel 7**).

Joonis 7. Komisjoni poolt lubatud viis tervisealaste väidete liiki

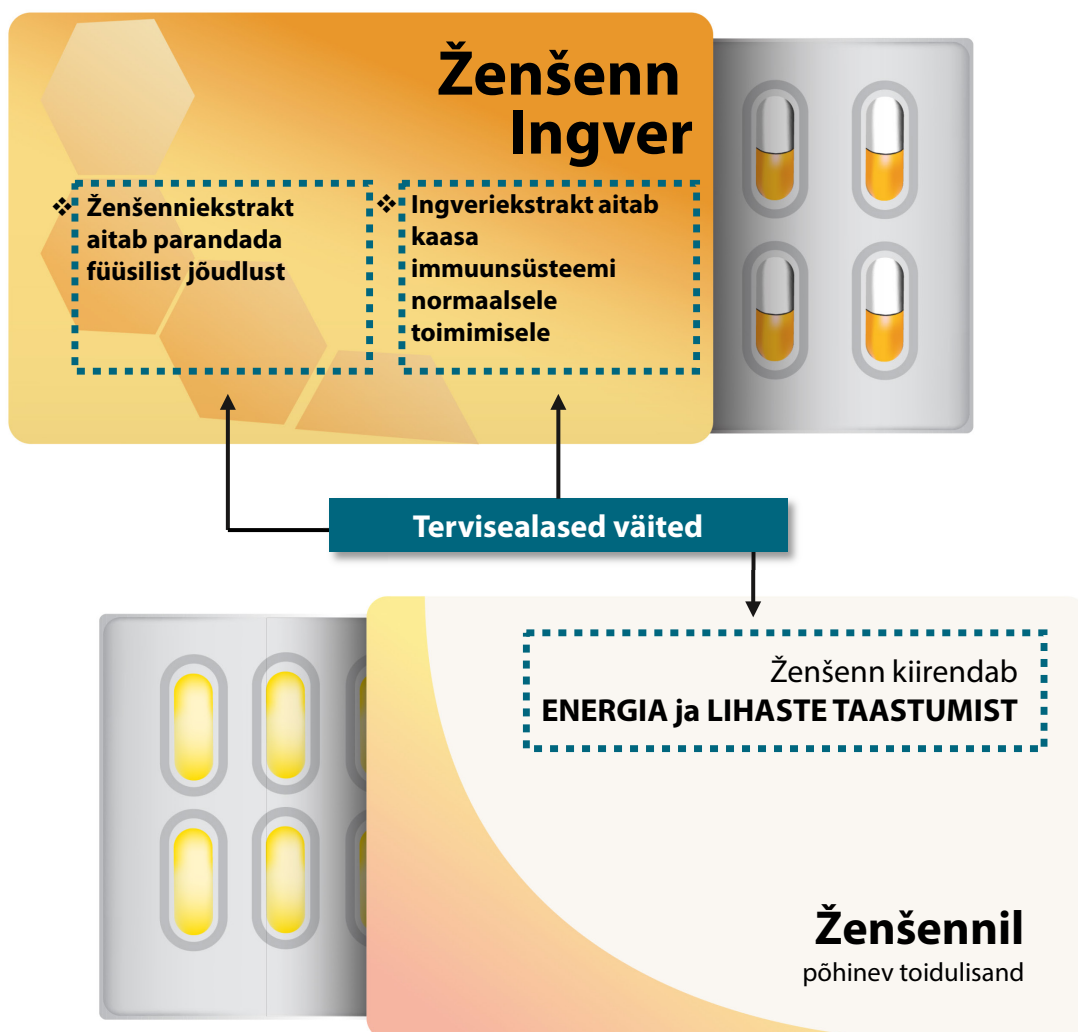


Allikas: kontrollikoda määruse (EL) nr 432/2012 ja ELi tervisealaste väidete registri põhjal.

27 Komisjon peatas taimsete ainetega seotud tervisealaste väidete alamkategoria teadusliku hindamise, sest puudusid ainete tõhususe hindamiseks vajalikud [uuringud](#), mis tõendaksid nende mõju inimestele. 2023. aastal rõhutas [Euroopa Parlament](#) tungivat vajadust hinnata alates 2010. aastast ootel olevaid väiteid. Sellest hoolimata on 2078 taimsete ainete väidet [endiselt ootel](#).

28 Kuna ELi tasandil heaks kiidetud taimsete ainete väidete nimekiri puudub, puutuvad tarbijad kokku teaduslikult põhjendamata ja potentsiaalselt eksitavate väidetega (vt näited [joonisel 8](#)). Liikmesriigid kasutavad nende väidete reguleerimisel oma lähenemisviise (vt [joonis 9](#)), mis võib tarbijate seas segadust veelgi suurendada.

Joonis 8. Näited taimsete ainete väidetest, mille kohta puuduvad ELis teaduslikud põhjendused



Allikas: kontrollikoda.

Joonis 9. Erinevused taimsete ainete väidete reguleerimisel meie uuritud liikmesriikides

BELGIA

Toiduettevõtted peavad teavitama tervishoiuministeeriumi iga taimse toote turuletoomisest. Ministeerium kontrollib kõiki väiteid soovitusliku lubatud väidete nimekirja alusel.

ITAALIA

Toiduettevõtted peavad teavitama tervishoiuministeeriumi iga taimse toote turuletoomisest. Ministeerium kontrollib valikuliselt toodete koostist ja kohustuslikku/vabatahtlikku märgistust. Lubatud väidete nimekirja ei ole.

LEEDU

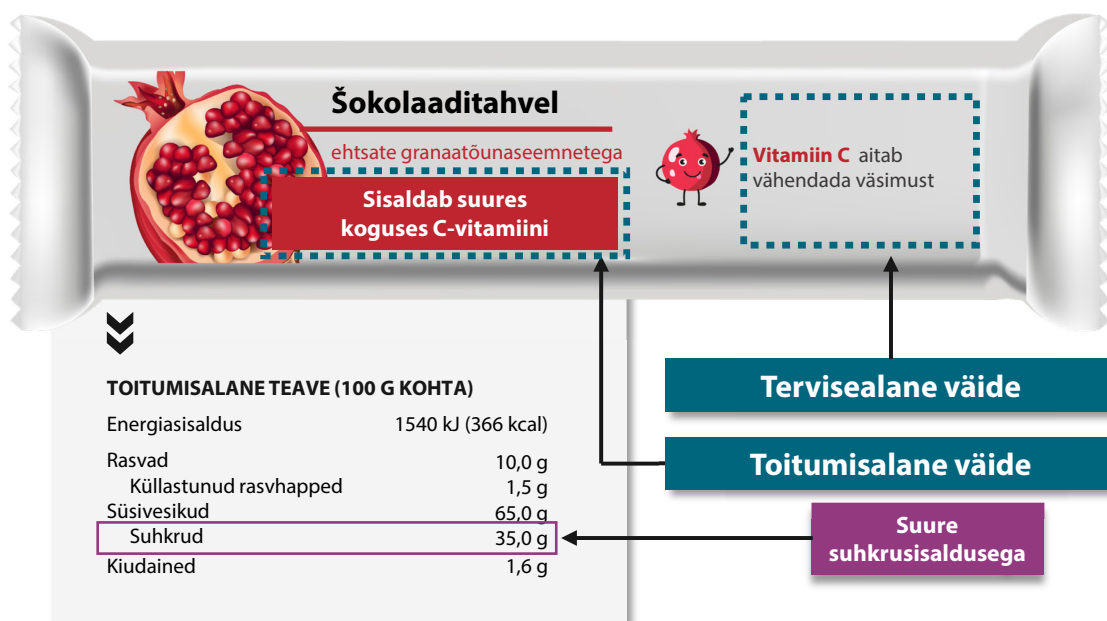
Toiduettevõtted ei pea ametiasutusi teavitama. Ametiasutused hindavad ametlike kontrollide käigus, kas tervisealased väited vastavad toidu kohta esitatavate väidete määrusele. Lubatud väidete nimekiri puudub.

Allikas: kontrollikoda.

ELi tasandil puuduvad nõuded toitainelise koostise kohta

29 ELi toidu märgistamise nõuded võimaldavad praegu kasutada toitumis- ja tervisealaseid väiteid isegi suure rasva-, suhkru- ja/või soolasisaldusega toodete kohta (nt „C-vitamiini rikas“ suure suhkrusisaldusega toote puhul). Tarbijad, kes püüavad teha tervislikumaid valikuid, võivad seetõttu tahtmatult tarbida tooteid, mis sisaldavad suures koguses ebatervislikke toitaineid (vt [joonis 10](#)).

Joonis 10. Näiteid lubatud väidetega toodetest, mis on samas suure rasva- ja suhkrusisaldusega



Allikas: kontrollikoda.

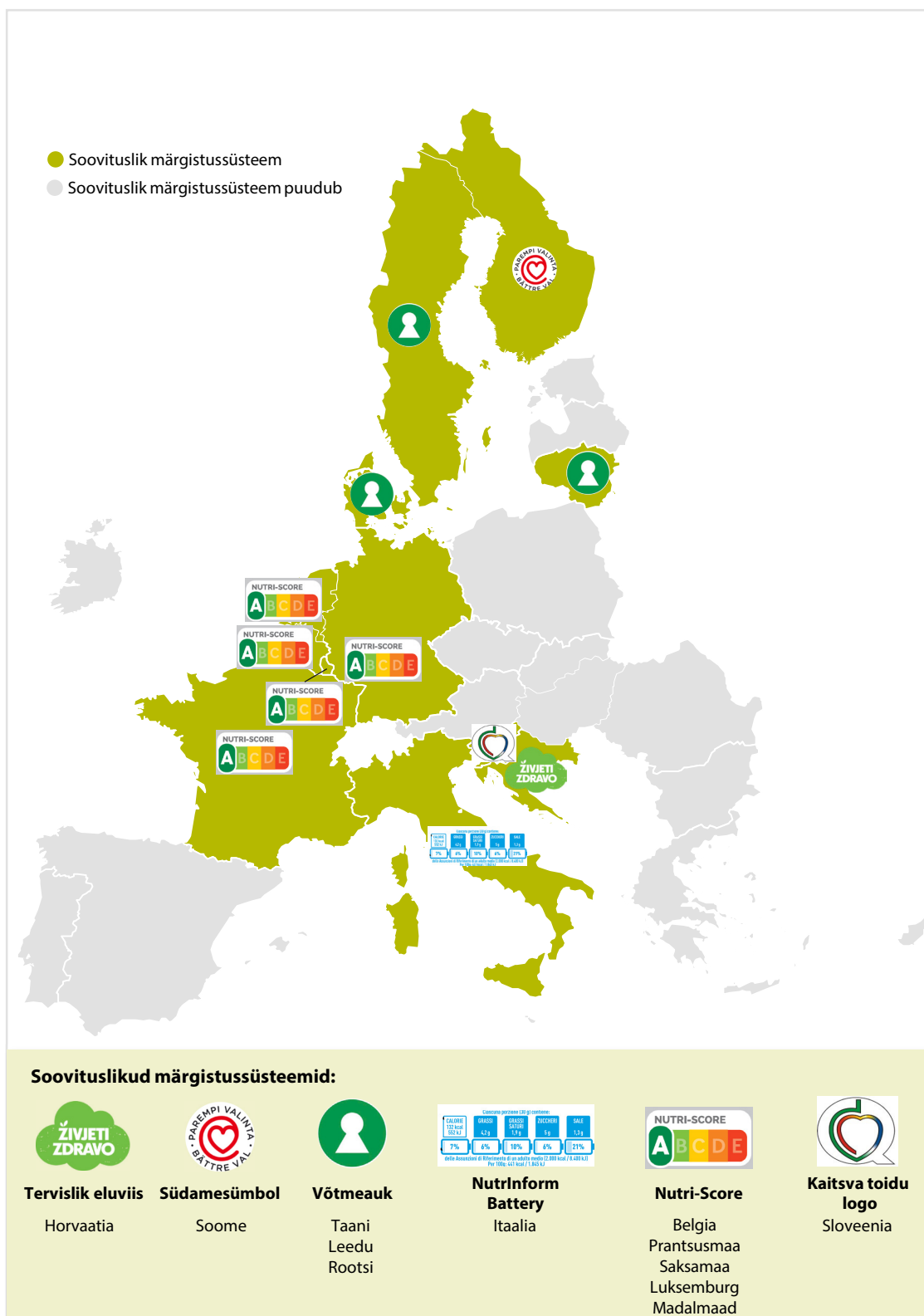
30 Eeldatakse, et toitainelise koostise tähistamine aitab selliseid olukordi vältida. Toitainelise koostise nõuetega kehtestatakse toitainetele piirmäärad, mille ületamisel oleksid toitumis- ja tervisealased väited lubatud vaid piiratud ulatuses või üldse keelatud. Väidete määrase kohaselt oleks toitainelise koostise profiilid tulnud kehtestada 2009. aastaks. WHO avaldas algse toitainelise koostise mudeli 2015. aastal ([ajakohastatud 2023. aasta märtsis](#)) ja on juhtinud tähelepanu sellele, et toitainelise koostise mudel on eriti kasulik lastele turustatavate toitude puhul. Seda meetet on toetanud sidusrühmad, nagu [Euroopa Parlament](#) ja [tarbijaorganisatsioonid](#).

31 Kuni 2020. aastani oli [komisjon](#) teinud [vähe edusamme](#) ning viitas raskustele liikmesriikidelt vajaliku toetuse saamisel. Strateegiaga „Talust taldrikule“ võeti toitainelise koostise mudelid 2020. aastal taas päevakorda ja nähti ette nende kehtestamine 2022. aasta lõpuks. Septembriks 2024 ei olnud komisjon neid siiski veel kasutusele võtnud. Komisjoni sõnul on kõnealuse teema kohta lähitulevikus keeruline õiguslikku ettepanekut esitada.

Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistus ei ole ühtlustatud

32 Lisaks kohustuslikule toitumisalasele teabele (vt punkt [16](#)) võib pakendi esiküljele vabatahtlikult lisada muud toitumisalast teavet. Ühest komisjoni 2020. aasta [aruandest](#) nähtub, et pakendi esiküljel esitatav toitumisalane märgistus võib aidata tarbijatel teha tervislikumaid toiduvalikuid ja ennetada toitumisega seotud haigusi. [Joonisel 11](#) tuuakse näited liikmesriikide ametiasutuste poolt pakendi esiküljel kasutamiseks soovitatud toitumisalase teabe märgistussüsteemidest.

Joonis 11. Näiteid liikmesriikide soovitatud toitumisalase teabe märgistussüsteemidest pakendi esiküljel



Allikas: kontrollikoda.

33 Sellised riigiasutuste soovitatud kavad toetavad tarbijaid teadlike valikute tegemisel, pakkudes illustratsioone või teavet toidu toiteväärtuse kohta. Praegu puuduvad märgised, mis näitaksid toidu töötlemise taset, kuigi teaduslikud tõendid näitavad, et suure koguse ülitöödeldud toidu tarbimine suurendab toitumisega seotud haiguste tekkimise ohtu.

34 Eeldati, et komisjon avaldab 2017. aastaks aruande toitumisalase teabe esitamise täiendavate vormide kasutamise kohta ning teeb vajaduse korral ettepanekud ELi õigusaktide muutmiseks. Ühes 2020. aastal avaldatud [aruandes](#) jõudis komisjon järeldusele, et „näib olevat asjakohane võtta ELi tasandil kasutusele ühtlustatud kohustuslik pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistus“. 2020. aasta strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et esitab selle kohta seadusandliku ettepaneku 2022. aasta lõpuks, kuid seni ei ole ettepanekut esitatud.

35 Kuigi paljud tarbija- ja tootjaorganisatsioonid toetavad ühtlustamist, ei ole sidusrühmad üksmeelel selles, milline märgistussüsteem valida ja kas see peaks olema kohustuslik. Loodud on mitmesuguseid pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse süsteeme ([III lisa](#)), mida toetavad mitu liikmesriiki. [Joonisel 12](#) on kujutatud meie kolmes külastatud riigis soovitatud kavad ja nende põhijooned. [Komisjoni](#) hiljutiste [aruannete](#) kohaselt on kõigil kolmel süsteemil nii eeliseid kui ka puudusi (nt on need tarbijatele raskesti mõistetavad või ei esitata neis toitumistalast teavet).

Joonis 12. Näiteid liikmesriikide pakendi esiküljel esitatavatest toitumisalase teabe märgistussüsteemidest ja nende põhijooned

 Võtmeauk (Leedu) Kasutatakse samasse tootekategooriasse kuuluvatel tervislikumatel toodetel (mille rasva-/suhkru-/soolasisaldus on väiksem või milles on rohkem kiudaineid)	 NutriInform Battery (Itaalia) Põhineb võrdluskoguste määrgisel. Seda täiendab aku sümbol, mis näitab ühe portsjoni energia- ja toitainete sisaldust protsendina päevasest tarbitavast kogusest.	 Nutri-Score (Belgia) Järjestab tooteid vastavalt nende üldisele toiteväärtusele skaalal A–E (tumeroheline kuni tumeoranž).
--	--	---

Allikas: kontrollikoda Teadusuuringute Ühiskeskuse aruande „[Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence](#)“ (2022) põhjal.

36 Arutelu pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistuse üle on pooled kahte vastandlikku leeri jaganud. Näiteks osa liikmesriike ei julgusta toiduettevõteteid Nutri-Score'i süsteemi kasutama, samas kui teised seda soovivad (vt [1. selgituses](#) esitatud näide). Mitme süsteemi paralleelne kasutamine ELis võib [põhjustada](#) [turu](#) [killustumist](#) ja tekitada tarbijates segadust.

1. selgitus.

Lahkarvamused pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabega märgistuse üle Itaalias

Itaalia ametiasutused soovivad kasutada ainult ühte pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemi – NutriInform Batteryt. 2022. aastal tegi Itaalia konkurentsiamet Nutri-Score'i märgist kasutavate toiduettevõtete kohta [haldusotsuseid](#) (sealhulgas määras trahve). Ameti sõnul võivad ettevõtted, kes kasutavad Nutri-Score'i märgistust ilma seda täiendavalt selgitamata, tarbijaid eksitada. Pärast otsuste tegemist nõustasid mitu ettevõtet Nutri-Score'i märgisest loobuma või lisama täiendavat teavet.

Puuduvad ühtlustatud nõuded allergeenide hoiatava märgistamise kohta

37 Toidualase teabe esitamise määruks nõutakse toiduallergeenide rõhutamist koostisosade loetelus, et tagada tarbijate teadlikkus võimalikest ohtudest. Kohati on toodetes aga siiski tahtmatult väikeses koguses allergeene (või nende jälgi), mis võib allergikuid ometi mõjutada.

38 Paljud toiduettevõtted kasutavad seega allergeenidele viitavat hoiatavat märgistust, näiteks „võib sisaldada [allergeeni]“ või „toodetud [allergeeni] käitlevas tehases“, kuid ELi tasandil puuduvad selle kohta ühtlustatud nõuded. See võib tekitada segadust tarbijate jaoks, kes peavad ennast paljude märgistusviisidega kurssi viima. Lisaks kasutavad toiduettevõtted väidet „võib sisaldada“ enda kaitseks liiga vabalt ning mõnikord ei põhine selle väite kasutamine allergeenide esinemist kvantifitseerivatel riskihinnangutel. Hoiatuse „võib sisaldada“ toiduettevõtete poolne kuritarvitamine piirab allergeenitundlike tarbijate valikut.

39 Toidualase teabe esitamise määruse kohaselt peab komisjon võtma vastu rakendusaktid allergeenidele viitava hoiatava märgistamise kohta. Komisjon on teema käsile võtnud ning [vaatas 2022. aastal läbi teatise hea hügieenitava menetlusi](#) [hõlmavate toiduohutuse juhtimise süsteemide rakendamise kohta](#) ning annab oma panuse selle teema käsitlemisse [WHO codex alimentariuses](#). 2024. aasta septembri seisuga ei ole aga rakendusakte veel vastu võetud.

Loetavust käsitlevad ELi nõuded on ebapiisavad

40 Toidualase teabe esitamise määruse kohaselt peavad toiduettevõtted tagama kohustusliku teabe loetavuse (kasutades näiteks teatavaid kirjasuursusi). Tarbijad ja ametiasutused nõuavad toiduettevõtetelt toiduainete kohta rohkem teavet (nt päritolu või kestlikkuse kohta). Samal ajal vähendatakse muu hulgas keskkonnakaalutlusel üha enam toodete pakendeid. See võib halvendada teabe loetavust.

41 Toidualase teabe esitamise määruses nõutakse, et komisjon kehtestaks delegeeritud õigusaktidega loetavust reguleerivad nõuded. Kuigi komisjon esitas [toidualase teabe esitamise määruse kohaldamisega seotud küsimusi ja vastuseid käsitlevas teatises](#) mõningaid selgitusi loetavuse kohta, ei ole ta delegeeritud õigusakte vastu võtnud. ELi toidu- ja joogitööstust esindav organisatsioon FoodDrink avaldas 2022. aastal oma [juhenddokumendi](#), et aidata toiduettevõtetel tagada teabe loetavus.

ELi tasandil puuduvad eeskirjad taim- ja vegantoidu märgistuse kohta

42 Praeguse seisuga puuduvad ELi nõuded, mis määratleksid [mõisted](#) „vegan-“ ja „taimetoit“, ning kriteeriumid, millele taimetoitlastele või veganitele sobiv toit peaks vastama (nt loomsete toodete jääkide maksimaalne osakaal). Selliseid toiduaineid tootvad toiduettevõtted võivad kasutada taimetoitlastele või veganitele sobivate toidu koostisosade kohta vabatahtlikult [ISO standardit 23662:2021](#). Olemas on ka mitu vabatahtlikku erasektori sertifitseerimissüsteemi.

43 Toidualase teabe esitamise määruse kohaselt peaks komisjon võtma vastu toidualast teavet reguleerivad rakendusaktid, et käsitleda taimetoitlastele või veganitele sobiva toidu küsimusi. Seni ei ole ta seda aga teinud. Selliseid toiduaineid reguleerivate ELi nõuete puudumisel saavad tarbijad tugineda vaid oma usaldusele erinevate kaubamärkide ja tootenimetuste vastu.

ELi tasandil puuduvad konkreetsete elanikkonnarühmadele mõeldud tarbimise võrdluskogused

44 ELi nõuetes on kindlaks määratud keskmise täiskasvanu energia ja toitainete tarbimise võrdluskogused. Imikute, väikelaste ja muude elanikkonnarühmade jaoks selliseid võrdluskoguseid (v.a vitamiinid ja mineraalained) aga ELi tasandil praegu ei ole. Seetõttu peavad toiduainetootjad, kui nad tahavad lisada oma pakenditele lubatavad tarbimise võrdluskogused, kasutama näiteks lastele mõeldud hommikusöögihelveste puhul täiskasvanute näitajaid.

45 Komisjon ei ole vastu võtnud rakendusakte konkreetsete elanikkonnarühmade võrdluskoguste kohta, kuigi seda nõutakse toidualase teabe esitamise määruks. Kuni ELi nõuete vastuvõtmiseni võivad liikmesriigid ise otsustada, milliseid riigisiseseid meetmeid kasutada. Meie külastatud liikmesriigid ei olnud seda teinud.

Märgistel esitatud teave võib olla segadusttekitav või eksitav, ning märgistest arusaamist ei jälgita süstemaatiliselt

46 Toidu märgistamist käsitlevate ELi nõuete kohaselt peavad toiduettevõtted andma tarbijatele täpset, selget ja kergesti mõistetavat teavet. See ei tohi olla segadusttekitav ega eksitav. Eeldasime, et komisjon:

- mõistab, kuidas pidevalt arenevad märgistamistavad mõjutavad tarbijaid, ning võtab meetmeid, et vältida segadust tekitava või eksitava teabe esitamist märgistusel;
- jälgib süstemaatiliselt tarbijate vajadusi ja märgistest arusaamist;
- võtab koos liikmesriikidega asjakohaseid meetmeid, kui tarbijad ei saa märgistest piisavalt hästi aru.

Pidevalt muutuvad märgistamistavad suurendavad keerukust ja võivad tarbijaid segadusse ajada või eksitada

47 Toiduettevõtted otsivad alati uusi viise tarbijate ligimeelitamiseks. Meie külastatud kolme liikmesriigi ametiasutused tõid välja mitu juhtumit, kus toiduettevõtete tegevus võis olla segadusttekitav või eksitav. Nende hulka kuuluvad puhtust tähistavad märgised (mis on seotud teatavate elementide puudumisega, nt „antibiootikumivabad“), sertifitseerimata omadused (nt „värske“, „looduslik“), eksitavad tootenimetused (nt lihatoodete nimetamine lihakaks) või teabe (nt sõna „sulatatud“) väljajätmine. **II lisas** on toodud näiteid tavadest, millega võidakse meelitada tarbijaid ostma tooteid, mida reklaamitakse tegelikust tervislikumate või kvaliteetsematena.

48 Käesoleva aruande eelmises osas kirjeldatud ELi nõuded ja **suunised** ei anna piisavalt selget alust selliste märgistamistavade vältimiseks. **Tarbijaorganisatsioonid** nõuavadki selgemaid nõudeid, et vältida tarbijate petmist ostetava toidu ja joogi tegelike omaduste osas. **2. selgituses** on toodud näide potentsiaalselt eksitava märgistusega tootest.

2. selgitus

Näide potentsiaalselt eksitavat teavet sisaldava märgistusega fiktiivsest tootest



» KOOSTISOSAD

Jogurt (kooritud PIIMApulber – KOOR–
PIIMhappebakterid) – suhkur 8,9% –
looduslikud maitseained – D-vitamiin.

Toote pakendil kujutatakse banaane, kuid koostisosade loetelu ei sisalda tegelikult banaani, vaid ainult lõhna- ja maitseaineid.

Allikas: kontrollikoda.

49 Kuna tarbijad on teadlikumad sellest, kuidas nende ostuharjumused võivad keskkonda mõjutada, on ettevõtted hakanud kasutama ka paljusid toodete kohta esitatavaid keskkonnaväiteid. Ühes komisjoni uuringus jõuti järeldusele, et 80%-l valitud juhtudest sisaldasid veebipoed ja toiduainete reklaamid selliseid väiteid, ning et tarbijate jaoks võib see tähendada nn rohepesu (toote turustamist keskkonnasõbralikuna, kuid ilma sellekohaseid väiteid tõendamata).

50 Probleemiga tegelemiseks võeti 2024. aastal vastu uus [direktiiv tarbijate võimestamiseks rohepöörde](#), et neid paremini teavitada ja kaitsta neid ebaausate märgistamistavade eest. 22. märtsil 2023 avaldas komisjon ka roheväidete direktiivi [ettepaneku](#). Neis kahes õigusaktis määratakse kindlaks kestlikkusemärgiste kasutamise tingimused ja kehtestatakse nõuded nende sertifitseerimiseks. Toiduettevõtted peavad hakkama oma toodetel esitatud keskkonnaväiteid põhjendama. Nende õigusaktide mõju avaldub alles tulevikus.

51 Tarbijad puutuvad kokku ka üha suurema hulga märgiste, logode ja süsteemidega, mida komisjon süstemaatiliselt ei jälgi. Ühes 2013. aasta [uuringus](#) leidis komisjon, et Euroopa põllumajanduslike toiduainete jaoks oli kasutusel 901 vabatahtlikku toidu märgistamise süsteemi. Seda arvu ei ole aga ajakohastatud. Nimetatud uuringu kohaselt leidis kolmandik küsitletud tarbijatest, et märgised on segadusttekitavad, ja sama suur osa arvas, et need on eksitavad. Ühes komisjoni kestlikkusemärgiseid käsitlevas [aruandes](#) tehti kindlaks enam kui 200 ELi toiduainete sektoris kasutusel olevat kestlikkusemärgist. Aruande kohaselt on 12%-l turule toodud toodetest mõni toiduga seotud kestlikkusemärgis. Lisaks puudub meie auditeeritud liikmesriikidel ülevaade kõigist toiduainetel kasutatavatest erinevatest märgistest.

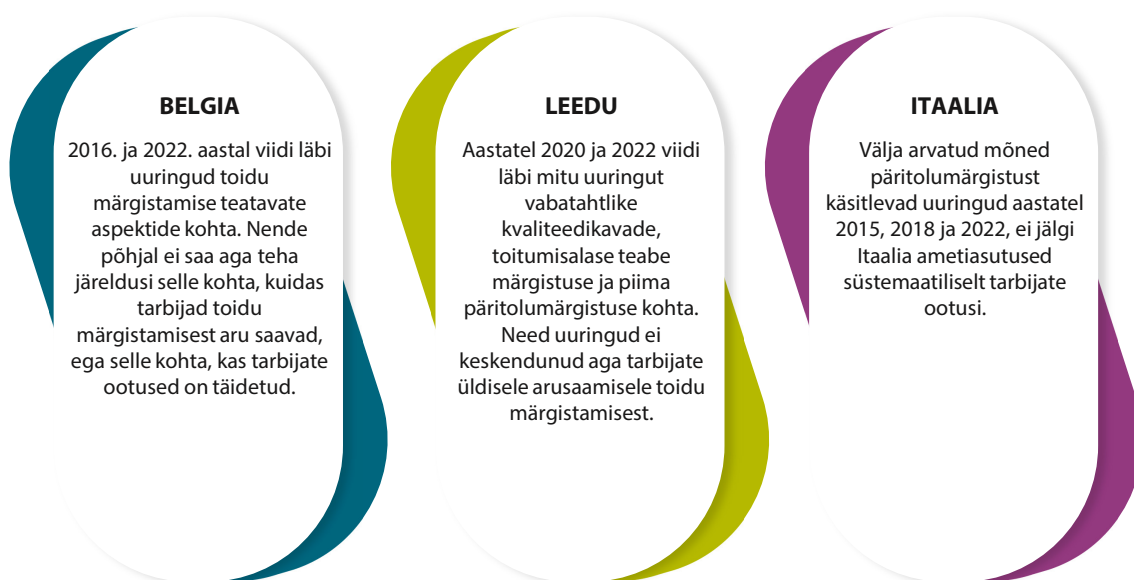
Tarbijate vajadusi ja nende märgistest arusaamist ei jälgita süstemaatiliselt

52 Lisaks mõnele aastatel 2020–2023 avaldatud aruandele, milles keskenduti mõnele konkreetsele aspektile (nt pakendi esikülje märgistus, päritolumärgistus, digitaalne märgistamine ja kuupäevamärgistus), ning mõnele sihtotstarbelisele tarbijaküsitlusele (nt Eurobaromeetri uuringud kuupäevamärgistuse kohta), ei ole komisjon süstemaatiliselt jälginud tarbijate arusaamist märgistest ega seda, kas toidu märgistamisele kehtivad nõuded vastavad nende vajadustele.

53 Komisjon arutab toidu märgistamist korrapäraselt nii liikmesriikidega (eri komiteedes ja eksperdirühmade koosolekutel) kui ka nõuanderühmade raames sidusrühmadega (nt uurimisinstituudid, tarbijaorganisatsioonid, tööstusharu). Erinevate koosolekudokumentide meepoolne analüüs näitab siiski, et kuigi toidu märgistamise teatavaid aspekte on arutatud, ei ole tarbijate vajadusi ja nende arusaamist märgistusest korrapäraselt jälgitud.

54 Kolmes auditeeritud liikmesriigis ei jälginud ametiasutused süstemaatiliselt tarbijate vajadusi või nende arusaamist märgistest (vt [joonis 13](#)). Seega ei ole võimalik kindlaks teha, kas tarbijaid on piisavalt teavitatud või kas nende ootused on täidetud.

Joonis 13. Tarbijate vajaduste ja märgiste mõistmise jälgimine auditeeritud liikmesriikides



Allikas: kontrollikoda.

Tarbijad ei mõista alati märgiseid, kuid sellest hoolimata ei ole teadlikkuse suurendamise kampaaniaid prioriteediks seatud

55 Toidu märgistamisega seotud teadmiste tase on iga inimese puhul erinev ning teave, mis võib olla selge informeeritud tarbija jaoks, ei pruugi seda olla vähem informeeritud tarbijale. Kuigi ei komisjon ega liikmesriigid ei jälggi süstemaatiliselt tarbijate arusaamist märgistest (vt punktid [52–54](#)), on tõendeid selle kohta, et tarbijad ei mõista alati märgiseid. Küsitletud [tarbijakaitseorganisatsioonide](#) ja meie auditi kolme liikmesriigi ametiasutuste andmetel peavad [tarbijad](#) ELi toidu märgistamise süsteemi kohati keeruliseks. Kuupäevamärgistus on näide märgistest, millest tarbijad alati aru ei saa.

56 Toidualase teabe esitamise määrusega muudeti kohustuslikuks kahte liiki kuupäevamärgistus: „kõlblik kuni“ (määruses tõlgitud kui „tarvitamise tähtpäev“; see on toidu minimaalse säilimisaja tähtpäev, mida kasutatakse kiiresti riknevate toiduainete puhul) ja „parim enne“ (kuupäev, milleni nõuetekohase ladustamise korral säilib toidu optimaalne kvaliteet). Ühes komisjoni 2018. aasta [uuringu](#) [kuupäevamärgistuse kohta](#) tehti kindlaks järgmised probleemid:

- o halb loetavus;
- o selguse puudumine selle kohta, kuidas toiduettevõtted määravad kindlaks säilivuskuupäevad;
- o tarbijate halb arusaamine kuupäevade märgistusest (nt vähem kui pool küsitletud inimestest mõistis nende kuupäevade tähendust).

57 Külastatud liikmesriigid kinnitasid, et praegused kuupäevamärgistuse nõuded ei ole tarbijatele hästi arusaadavad. 2019. aastal palus komisjon Euroopa Toiduohutusametilt teaduslikel alustel põhinevat teavet. Selle alusel esitas ta toiduettevõtetele 2020. aastal kuupäevamärgistuse kasutamise kohta suuniseid. Strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et vaatab kuupäevade märkimist käsitlevad ELi õigusnormide 2022. aasta lõpuks üle. Järgnenud konsultatsioonid näitasid, et kuigi liikmesriigid toetasid ühtlustatud lähenemisviisi (sh teadlikkuse suurendamise kampaaniaid ja haridusprogramme ELi tasandil), eelistasid nad kuupäevamärgistuse läbivaatamist toidualase teabe määruse laiema läbivaatamise osana. Komisjon ei ole oma seadusandlikku ettepanekut aga veel avaldanud.

58 [Euroopa Parlament](#) kutsus ELi ja liikmesriike üles tarbijaid võimestama, pöörates rohkem tähelepanu nende teavitamise ja harimise kampaaniatele ning investeerides rohkem kampaaniatesse, „millega edastatakse õigele tarbijarühmale õige teave“. Tarbijate harimine võiks oluliselt suurendada nende arusaamist toidu märgistamisest. Samas on märkimisväärne, et EL eraldas aastatel 2021–2025 toidu märgistamise teavituskampaaniateks ainult ligikaudu 5,5 miljonit eurot.

59 Kolmes külastatud liikmesriigis pööratakse tarbijatele suunatud teavituskampaaniatele vähe tähelepanu – need on juhuslikud ja keskendused ainult konkreetsetele huvi pakkuvatele valdkondadele. Itaalia rahastas 2022. aastal ühte teavitus- ja kommunikatsioonikampaaniat, mille eesmärk oli suurendada teadlikkust NutrInform Battery algatuse kohta ja saavutada sellealane konsensus. Belgia ametiasutused korraldasid 2021. aastal avaliku teavituskampaania, et parandada tarbijate arusaamist kuupäevamärgistusest. Leedus korraldab tervishoiuministeerium korrapäraseid teavituskampaaniaid, et suurendada lukuaugumärgise tuntust.

Puudused kontrollisüsteemides, sanktsioonides ja aruandluses

60 ELi õigusaktide kohaselt peavad liikmesriigid looma kontrollisüsteemid, et tagada märgistusel esitatava teabe täpsus, ja kontrollima, kas toiduettevõtted täidavad märgistamisnõudeid õigesti. Samuti nõutakse neis, et liikmesriigid määraksid kindlaks toidu märgistamise nõuete rikkumise korral rakendatavad sanktsioonid, ning teataksid komisjonile erinevaid kanaleid kasutades toidu märgistamisega seotud probleemidest. Komisjon kasutab seda teavet ELi toidu märgistamise nõuete järgimise jälgimiseks.

61 Uurisime liikmesriikide ja komisjoni kontrollisüsteeme ja sanktsioone ning liikmesriikide aruandeid nende kontrollide tegemise kohta. Eeldasime, et:

- kontrollisüsteemid on loodud ja kontrollid omavahel koordineeritud;
- ELi märgistamisnõudeid kontrollitakse tõhusalt;
- liikmesriigid kasutavad toiduainete märgistamise nõuete rikkumise korral hoiatavaid, tõhusaid ja proportsionaalseid karistusi;
- nii aruandlus kui ka kontrollid toimivad ja on kasulikud.

Kontrollisüsteemid on paigas, kuid neis on puudusi

62 Leidsime, et kõigil 27 liikmesriigil on olemas kontrollisüsteemid ja nad kontrollivad toidu märgistamise nõuete täitmist kooskõlas iga-aastaste ja mitmeaastaste (kolme kuni viie aasta kohta koostatud) riiklike kontrollikavadega. Nende aluseks on riskianalüüsid, kaebused ja toiduettevõtetes tehtavad *ad hoc* kontrollid.

63 Kuigi viis liikmesriiki (Belgia, Taani, Läti, Malta ja Sloveenia) ei olnud oma kontrollikavasid meie auditi ajaks ajakohastanud, teevad nad endiselt iga-aastaseid kontrole. Komisjon on seda teemat asjaomaste liikmesriikidega arutanud, kuid küsimus on endiselt lahendamata.

64 Eri kontrollide koordineerimine liikmesriikides on süsteemi tulemuslikuks ja tõhusaks toimimiseks hädavajalik. [Ametliku kontrolli määruse](#) kohaselt peab iga liikmesriik määrama ühe asutuse, kelle ülesanne on koordineerida oma mitmeaastase riikliku kontrollikava koostamist¹³. Leidsime, et liikmesriikide kontrollisüsteemid on mõnikord keerulised ja hõlmavad sageli mitut asutust, mis võib põhjustada kontrollisüsteemides ebatõhusust ja lünki (vt [3. selgitus](#)). 2024. aasta septembri seisuga ei olnud 27 liikmesriigist kuus ühtegi kontrolliasutust määranud.

3. selgitus

Näiteid kontrollisüsteemide keerukusest

Belgias on kaks föderaalset tasandit ja kolm piirkondliku tasandi pädevat asutust. Praktikas on ühel neist koordineeriv roll komisjonile aru andmisel, kuid tal ei ole volitusi kontrollida andmete sidusust ja täielikkust. 2021. aastal jõudis komisjon järeldusele, et föderaal- ja piirkondlike ametiasutuste vaheline koordineerimine oli ebapiisav ning et päritolumärgistuse nõuete järgimist ei olnud võimalik kontrollida.

Itaalia kontrollisüsteem toidu märgistamise nõuete järgimise kontrollimiseks koosneb kahest peamisest pädevast asutusest ja neljast politseiteenistusest. Kõigil on oma planeerimisprotsess ja nad teevad oma riskianalüüsi. Süsteemi keerukust ja asutuste arvu arvestades vajatakse mitut koostöölepingut ja koordineerimisalgatust. Sellega kaasneb kontrollisüsteemis lünkade tekkimise oht.

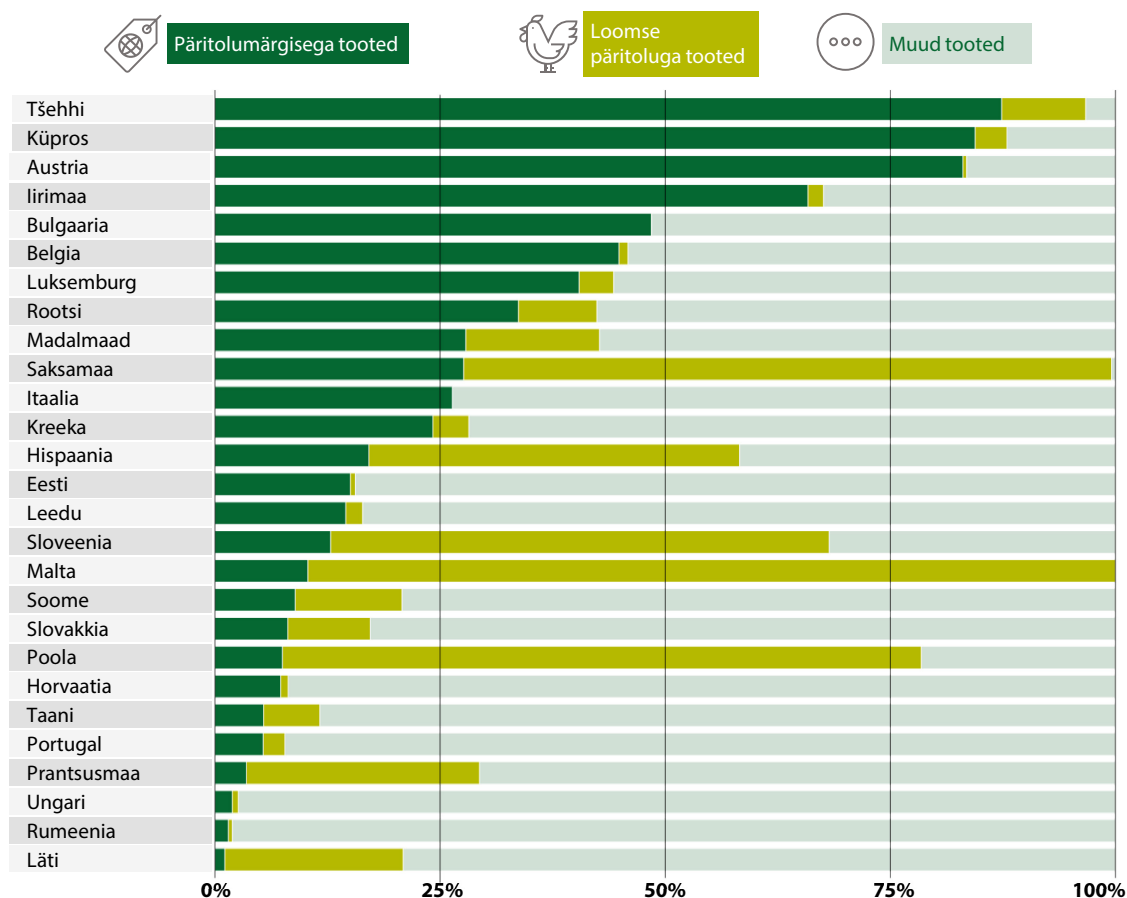
65 Komisjon auditeerib liikmesriikide kontrollisüsteeme. 2017. ja 2018. aasta auditid seitsmes liikmesriigis (Belgia, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Portugal ja Rumeenia) olid mõnes riigis juba osutanud koordineerimisprobleemidele. Leidsime oma auditi käigus, et Itaalias komisjoni tähelepanekute põhjal ette võetud kontrollisüsteemi kohandamine on olnud aeglane ning et mõningad puudused püsivad ka Belgias. Leedu kohta komisjon tähelepanekuid ei esitanud.

¹³ [Määruse \(EL\) 2017/625](#) artikkel 109.

Vabatahtliku teabe esitamist ja internetikaubandust kontrollitakse vähe

66 Analüüsisime komisjonile esitatud 27 liikmesriigi 2022. aasta kontrolliaruandeid. Kontrollide liigid olid liikmesriigiti väga erinevad (vt [joonis 14](#)). Mõned liikmesriigid keskendusid märgistamise kontrollimisel päritolumärgistusele, teised aga rohkem loomsetele või muudele toodetele (sealhulgas toitumis- ja tervisealaste väidete kontrollimisele).

Joonis 14. Liikmesriikide 2022. aasta ametlikud toidu märgistamise kontrollid liikide kaupa (%)



Allikas: kontrollikoda liikmesriikide 2022. aasta aastaaruannete põhjal.

67 [Joonisel 15](#) on näidatud erinevad kontrollitasandid sõltuvalt märgisel esitatud teabe liigist. Liikmesriikide kontrollid keskenduvad peamiselt kohustuslikule teabele, näiteks sellele, kas koostisosade loetelu, allergeenid ja toitumisalane teave on nõuetekohaselt esitatud ja loetav. Külastatud liikmesriikides kogutud tõendid näitavad, et nende kohustuslike elementide kontrollimine toimib hästi.

Joonis 15. Liikmesriikides tehtava toidu märgistamise kontrolli erinevad tasandid

Reguleerimine	Kontrollide sagedus Sagedased ja süstemaatilised kontrollid	Teabe liik	Näited
EL		Kohustuslik teave	Koostisosade loetelu, toitumisalane teave jne
		ELi kvaliteedisüsteemid	
		Toitumis- ja tervisealased väited	„Kõrge kiudainesisaldusega“
Liikmesriigid		Riigisiseseid kvaliteedisüsteemid	
Reguleerimata		Erasektori sertifitseeritud märgised	
Reguleerimata		Sertifitseerimata märgised	Piiramatud reklaamivõimalused, näiteks „100% looduslik“

↓ Piiratud, ad hoc kontrollid

Allikas: kontrollikoda auditiintervjuude ja uurimistöö põhjal.

68 Vabatahtlikku teavet kontrollitakse aga vähe või üldse mitte, kuigi kehtib üldine kohustus kontrollida, kas vabatahtlik teave vastab ELi õigusaktidele.

69 Vabatahtliku teabe kontrollimisel keskenduvad liikmesriikide kontrolliasutused ELi reguleeritud kvaliteedikavadele (mahepõllumajanduslike toodete ja geograafiliste tähistega toodete märgistamisele), kuna seda nõutakse ametliku kontrolli määruuses. Kuigi toitumis- ja tervisealaseid väiteid reguleeritakse ELi tasandil, leidsime, et sellealased liikmesriikide tasandi kontrollid olid nõrgad (vt 4. selgitus). Ametiasutused kontrollivad ka riigisiseseid kvaliteedikavasid, nagu Streekproduct (Belgia), Kokybé (Leedu) ja SQNPI (Itaalia integreeritud tootmiskvaliteedi süsteem).

4. selgitus

Näide toitumis- ja tervisealaste väidete vähesest kontrollist

Komisjon juhtis oma 2018. aasta auditis tähelepanu puudustele toitumis- ja tervisealaste väidete kontrollimisel Itaalias. Leidsime oma auditi käigus, et kontrollnimekirjad ei sisalda neid väiteid ikka veel sõnaselgelt.

2018. aastal **Belgias** tehtud auditi käigus juhtis komisjon tähelepanu asjaolule, et ametiasutused ei kontrolli täielikult toitumis- ja tervisealaseid väiteid käsitlevate nõuete täitmist. Täheldasime oma auditi käigus, et jaemüügisektori kontrollimiseks kasutatav üldine kontrollnimekiri ei sisalda konkreetselt väidete kontrollimist ning et toidulisandite toiteväärtust kontrollitakse ainult piiratud arvul juhtudel.

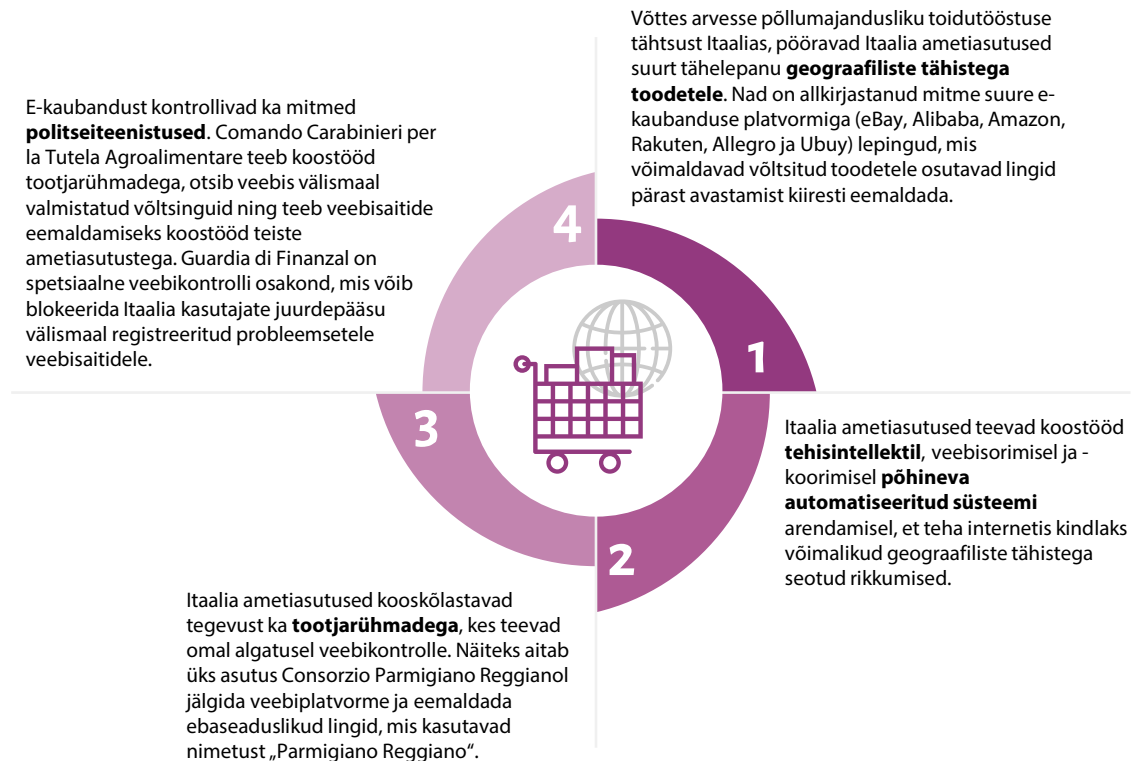
70 Toiduettevõtted kasutavad oma toodete reklaamimiseks üha rohkem vabatahtlike märgiseid ja väiteid (vt punkt **51**), mis mõnikord on seotud kestlikkuse küsimustega (vt punktid **49–51**), kasutades tähelepanu tõmbavaid sõnumeid (nt rohtu söövate lehmade ja puuviljade kujutised ning väited, mis sisaldavad selliseid märksõnu nagu „looduslikud“, „lisanditeta“ või „GMO-vabad“). Kui mõne märgise taga on sertifitseerimissüsteemid, mida kontrollivad eraõiguslikud organisatsioonid, siis teiste puhul ei pruugi toimuda mingit sertifitseerimist. Vastupidiselt muudele vabatahtlike märgiste liikidele (nt toitumis- ja tervisealased väited) ei pea toiduettevõtted selliste märgiste kasutamisel järgima mingeid spetsiifilisi nõudeid. Liikmesriikide kontrolliasutused kontrollivad selliseid märgiseid või väiteid minimaalselt – näiteks ainult kahtluste või kaebuste korral. See tähendab, et vabatahtlike märgiste usaldusväärust rahuldaval määral ei kontrollita.

71 Alates COVID-19 pandeemiast on kõik külastatud liikmesriigid täheldanud, et toiduainete müük veebis on hoogustunud. Samal ajal on suurenenud ka veebipoodide kohta esitatud kaebuste arv. Meie auditeeritud kolm riiki kontrollivad ka veebikaubandust. Nad kontrollivad, kas tarbijatele veebisaitidel esitatud teave (sealhulgas esitlus ja reklaam) on korrektne ja vastab nõuetele. Leedu ametiasutused teatasid, et veebikaubanduses, mis hõlmab ka toidukaupu, on kõrge rikkumiste määr (2022. aastal 61,6%). Veebipõhise jaemüügi rikkumiste määr on kõrgem kui tavapärase jaemüügi puhul – seega leiavad tarbijad veebipoodides rohkem tooteid, mis ei vasta ELi toidu märgistamise nõuetele. Sellistel toodetel esitatav teave võib olla eksitav ja nende tarbimine võib olla isegi ohtlik.

72 Liikmesriikide ametiasutustel on toiduainete veebikaubanduse kontrollimisel mitmeid probleeme.

- Nad võivad sanktsioone kasutada ainult nende riigis registreeritud toiduettevõtete puhul. Teistes ELi liikmesriikides registreeritud veebisaitide probleemidest teatamiseks saavad nad kasutada komisjoni veebirakendust iRASFF (vt punkt [09](#)).
- Väljaspool ELi asuvate veebisaitide puhul on ametiasutustel veebipõhist jaemüüki peaaegu võimatu kontrollida. Nad võivad müüjaga otse ühendust võtta või nõuda meetmete võtmist läbi müüja asukohaks oleva kolmanda riigi saatkonna. See ei ole aga alati kiire ega tõhus moodus. Itaalia on veebipõhise kaubanduse kontrollimisel põhjalikum lähenemisviis kui teistel meie auditis uuritud liikmesriikidel, ja me peame seda heaks tavaks (vt [joonis 16](#)).
- Toidulisandeid müüakse sageli veebiplatvormidel, mõnikord ka sotsiaalmeedia kaudu. Sellist müüki ei ole lihtne kontrollida, kuna see toimub sageli väikestest sõltumatutest müüjatest koosneva võrgustiku kaudu.
- Veebipoed saab sulgeda (ja teise nime all uuesti avada) väga kiiresti – näiteks niipea, kui ilmneb, et müüja on liikmesriigi ametiasutuse inspektorite kontrolli alla sattunud (sellisel juhul kaob inspektoreil ka võimalus nõuete rikkumiste kõrvaldamist hiljem kontrollida).

Joonis 16. Itaalia lähenemisviis veebikaubanduse kontrollimisele



Allikas: kontrollikoda.

Trahvid ei ole alati hoiatavad, tõhusad ega proportsionaalsed

73 Kolm külastatud liikmesriiki kohaldavad toiduainete märgistamise nõuete rikkumise korral mitmesuguseid sanktsioone:

- hoiatused (mis võimaldavad vastutaval toiduettevõttel olukorda parandada);
- trahvid (haldus- või kriminaalkorras);
- toodete turult kõrvaldamine või tagasinõudmine;
- toodete arestimine;
- äritegevuse lõpetamine või tegevusloa kehtetuks tunnistamine.

74 Keskendusime oma analüüsis trahvidele, kuna need on kõige levinum sanktsioonide liik. Need põhinevad kõigis kolmes liikmesriigis mitmel kriteeriumil, nagu rikkumise laad, äriühingu liik või korduvus. Liikmesriikide ametiasutustega tehtud intervjuude ja meie tõendite analüüsi põhjal leidsime, et trahvisumma võib olla väga erinev ja on kohati väike (st ei ole hoiatav) või ei ole seotud rikkumise tõsidusega (st ei ole proportsionaalne), nagu on kirjeldatud allpool.

- o Leedus on toidu märgistamise trahvid väiksed – vahemikus 16–600 eurot. Eksitava reklaami harvadel juhtudel võidakse kasutada kõrgemaid trahve (kuni 6% toiduettevõtete eelmise majandusaasta tulust või korduvate rikkumiste korral kuni 200 000 eurot).
- o Belgias oli aastatel 2020–2023 kaubandussektoris keskmine trahv 651 eurot ja töötlevas tööstuses 1197 eurot. Rikkumiste eest võib karistada rahatrahviga kuni 80 000 eurot (või kuni 4% aastakäibest, kui see on suurem, kuid seda võimalust ole veel kasutatud).
- o Itaalias kohaldatakse suurimat trahvi (kuni 40 000 eurot) toiduettevõtete puhul, kes müüvad tooteid pärast nende aegumiskuupäeva. Aastatel 2020–2022 oli ühe pädeva asutuse määratud trahvide keskmine suurus 1717 eurot. Politsei võib ka määrata trahve, mille puhul ei võeta alati arvesse ettevõtte liiki või rikkumise raskusastet, mistõttu ei ole need proportsionaalsed.

75 Itaalia ja Belgia ametiasutused ütlesid meile, et neil on raskusi trahvide sissenõudmisega. See mõjutab aga nende tõhusust. Samuti märkisid nad, et kui õigusriikkuja trahvi ei maksa ja asi antakse kohtusse, otsustab prokurör sageli menetluse lihtsalt lõpetada. Alates 2024. aasta jaanuarist kasutatakse Belgias uut menetlust, mis võimaldab tasumata trahvi kohtutäituri kaudu sisse nõuda. Selle süsteemi tulemuslikkust on veel vara hinnata.

Liikmesriikide kontrollide jaoks kehtestatud aruandluskord on tülikas ning kontrollid ei anna selget lisaväärtust

76 Liikmesriigid peavad igal aastal esitama komisjonile aruande oma ametlike kontrollide, sealhulgas toidu märgistamise kontrollide kohta. See võimaldab komisjonil saada süstemaatilise ülevaate toidu märgistamisega seotud küsimustest. Komisjon peab omakorda koostama ELi 27 riigi kohta kokkuvõtva aastaaruande.

77 Komisjon ajakohastas aruandluskorda 2020. aastal. Kolmes külastatud liikmesriigis küsitletud ametiasutuste sõnul on komisjoni ajakohastatud aruandevormi keeruline kasutada. Selle põhjuseks asjaolu, et aruandluses keskendutakse toiduohutusele, samas kui kontrollid on suunatud muudele küsimustele (nt toidu kvaliteet), või seetõttu, et liikmesriikide aruandlus on üles ehitatud toiduettevõtete ümber (vorm lähtub aga tooterühmadest).

78 Vaatasime läbi 27 liikmesriigi iga-aastastes kontrolliaruannetes toidu märgistamise kohta esitatud teabe. Leidsime, et paljud riigid ei suutnud vormi täielikult täita ja eelistasid esitada lisateavet oma aruannete lisades. See muudab teabe käitlemise ja analüüsi komisjoni jaoks veelgi keerulisemaks.

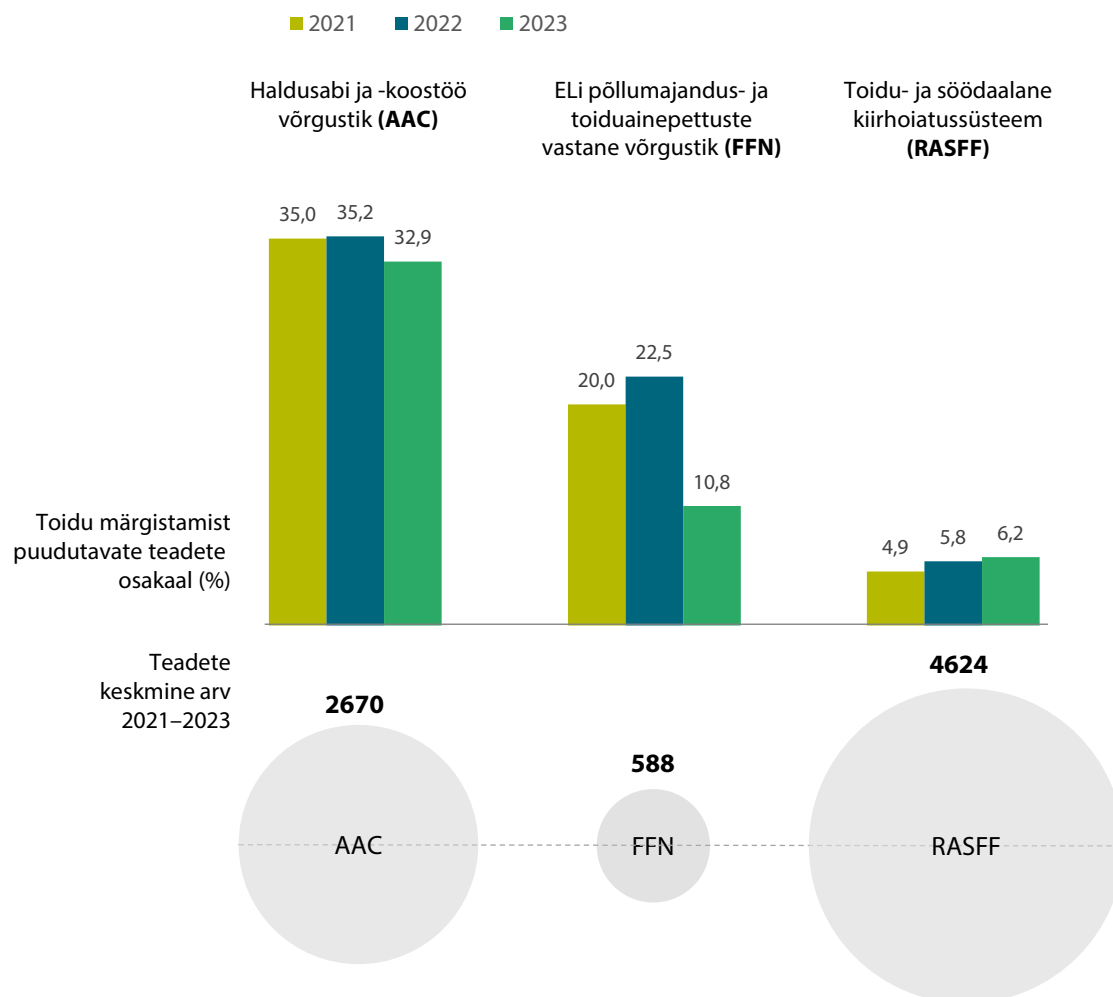
79 Komisjon mõonab, et liikmesriikide esitatud andmete ebajärjepidevuse tõttu esineb üldsust toidu märgistamise ametlikest kontrollidest teavitavas koondaruandes lünki.

80 Lisaks ametlike kontrollide käsitlevale iga-aastasele aruandlusele võimaldab [hoiatus- ja koostöövõrgustik](#) liikmesriikide ametiasutustel vahetada kiiresti teavet ja teha koostööd toidutarneahela ametlike kontrollide küsimustes. Võrgustikul on kolm komponenti:

- toidu- ja söödaalane kiirhoiatussüsteem nõuete rikkumise puhuks, millega kaasnevad võimalikud terviseriskid;
- haldusabi ja -koostöö võrgustik selliste nõuete mittetäitmise puhuks, millega ei kaasne terviseriskide;
- ELi põllumajandus- ja toiduainepettuste vastane võrgustik pettusekahtlusega juhtumitega tegelemiseks.

81 Liikmesriigid vahetavad teavet iRASFFi teadete teel. Analüüsisime kõiki asjakohaseid teateid, mida 27 liikmesriiki olid aastatel 2021–2023 iRASFFi sisestanud (vt [joonis 17](#)).

Joonis 17. Toidu märgistamisega seotud teadete osakaal ja arv andmebaasi kolmes komponendis (2021–2023)



Allikas: kontrollikoda hoiatus- ja koostöövõrgustiku aruannete ning iRASFFi andmete põhjal.

82 Teadete arv on liikmesriigiti väga erinev Näiteks oli kõige aktiivsem Saksamaa, kes esitas haldusabi ja -koostöö võrgustiku kaudu 419 teadet, samas kui viis liikmesriiki (Bulgaaria, Kreeka, Horvaatia, Portugal ja Sloveenia) ei saanud ühtegi teadet. Teadete arvu erinevusi võib osaliselt seletada asjaoluga, et liikmesriigid kasutavad iRASFFi teateid erinevalt ja neil on erinev arusaam sellest, millisel juhul on tegu nõuetele mittevastavusega. Komisjoni aruannete kohaselt [teatasid](#) liikmesriigid hoiatus- ja koostöövõrgustiku kaudu kõige enam probleemidest ebaõigete väidete ja puuduliku märgistusega.

83 Mõned liikmesriigid märkisid, et iRASFFi kolme komponendi integreerimise ühte süsteemi muudab organisatsioonilisest seisukohast keeruliseks pädevuste ja kohustuste jaotus. Komisjoni siseauditi talitus märkis 2022. aastal, et IT-süsteemi praegune ülesehitus ei ole tõhus, kuna see eeldab teadete haldamiseks mitut manuaalset etappi, ning et probleeme on juhtumite jälgitavuse ja andmete kvaliteediga.

84 Komisjon teeb osa liikmesriikide esitatud teabest üldsusele kättesaadavaks portaali [RASFF Window](#) kaudu, mis ei sisalda aga tavaliselt konkreetse toote kindlakstegemist võimaldavat teavet (nt toote või ettevõtte nime). Näiteks juhul, kui mõni toode tagasi nõutakse, ei leia tarbija portaalist selle nimetust. Selle asemel võib see teave olla kättesaadav kauplustes endis (nt tagasinõudmise teade riiulitel) või läbi liikmesriikide ametiasutuste teabekanalite.

Järeldused ja soovitused

85 Kokkuvõttes jõudsi järeldusele, et toidu märgistamine ELis võib aidata tarbijatel teha toidu ostmisel teadlikumaid otsuseid, kuid ELi õigusraamistik on märkimisväärsed lünki ning järelevalves, aruandluses, kontrollisüsteemides ja sanktsioonides esineb puudusi. Seetõttu võivad toidumärgised olla tarbijate jaoks segadusttekitavad või eksitavad, ning mitte alati mõistetavad.

86 Leidsime, et ELi õigusraamistik on aluseks sellele, milline oluline teave peab olema toidu märgistusel esitatud. See saavutati mõne põhimõiste määratlemisega ja nõudega muuta teatav teave märgistusel kohustuslikuks (punktid [16–19](#)). Tarbijatele toidualase teabe esitamise määruks ja väidete määruks sätestatud õigusraamistiku kavandatud üheteistkümnest ajakohastamisest seitse ei ole aga veel lõpule viidud. 2024. aasta septembriks oli komisjon lõpetanud töö neist üheteistkümnest teemast ainult neljaga. Lisaks on pooleli ka päritolumärgistust ja alkohoolseid jooke puudutav töö (punktid [20–24](#)). Seetõttu on raamistikus märkimisväärsed lünki. Muu hulgas puuduvad nii ELi tasandil heaks kiidetud nimekiri taimsete toodete kohta lubatud tervisealastest väidetest kui ka ELi nõuded, mis reguleeriksid taimetoitlastele ja veganitele mõeldud toidu märgistamist. Liikmesriigid tulid välja erinevate algatustega, mille eesmärk oli kompenseerida mõningaid ELi raamistiku puuduvaid elemente. Oleme seisukohal, et see vähendab tarbijate võimet teha teadlikke valikuid ja põhjustab olukorra, kus ELi tarbijatel on mõningasele toidualasele teabele ebavõrdne juurdepääs (punktid [25–45](#)).

1. soovitus. Kõrvaldada lüngad ELi toidu märgistamise õigusraamistikus

Komisjon peaks:

- a) kiiresti tegelema toidualase teabe ja väidete määrustes nõutud pooleliolevate meetmetega, eelkõige küsimustes, mille kavandatud tulemiks on õigusakti vastuvõtmine (st taimsete ainete väidete ja allergeenide ennetava märgistamise kohta);
- b) jätkama pooleliolevat tööd päritolumärgistuse ja alkohoolsete jookide küsimustes.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

87 Toiduettevõtete kasutatava märgistamise pidev areng (märgised, väited, pildid, reklaamlaused jne) muudab märgistusest arusaamise tarbijate jaoks keerulisemaks. Liikmesriikide ametiasutused juhtisid tähelepanu võimalikele segadust tekitavatele või eksitavatele tavadele. ELi nõuded ja suunised ei anna piisavalt selget alust sellise märgistamise vältimiseks. Toiduettevõtted kasutavad oma toodete iseloomustamiseks ka arvukaid keskkonnaväiteid, mis (kui need ei ole põhjendatud) võivad tarbijate jaoks tähendada rohepesu. Selle probleemi lahendamisele peaksid kaasa aitama hiljutised ja tulevased direktiivid, milles käsitletakse tarbijate võimestamist ja roheväiteid. Tarbijad puutuvad kokku ka üha suurema hulga märgistega, millest puudub ülevaade nii komisjonil kui ka liikmesriikidel (punktid [46–51](#)).

2. soovitus. Suurendada jõupingutusi, et analüüsida märgistamistavasid

Komisjon peaks:

- a) enda initsiatiivil ja regulaarselt analüüsima toiduettevõtete kasutatavaid märgistamistavasid, millega tarbijad kokku puutuvad;
- b) parandama koos liikmesriikidega toiduettevõtetele antavaid suuniseid.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

88 Komisjon ja liikmesriigid ei jälginud süstemaatiliselt tarbijate vajadusi ja märgistest arusaamist. Seega ei ole võimalik kindlaks teha, kas tarbijaid on piisavalt teavitatud või kas nende ootused on täidetud (punktid [52–54](#)).

89 Tarbijaid ei saa märgistest alati aru ja peavad ELi toidu märgistamise süsteemi kohati keeruliseks. Isegi kohustuslik teave (näiteks kuupäevamärgistus) ei ole alati kergesti arusaadav. Leidsime, et tarbijatele suunatud liikmesriikide teavituskampaaniad on juhuslikud (punktid [55–59](#)).

3. soovitus. Jälgida tarbijate ootusi ja võtta meetmeid, et parandada nende arusaamist toidu märgistest

Komisjon peaks:

- a) jälgima koos liikmesriikidega süstemaatiliselt tarbijate vajadusi ja toidu märgistest arusaamist;
- b) toetama liikmesriike nende püüdlustes parandada tarbijate arusaamist toidu märgistamisest (näiteks teadlikkuse suurendamise kampaaniate või tarbijate jaoks koostatud toidu märgistamise juhendi abil).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

90 Leidsime, et kõigil 27 liikmesriigil on olemas kontrollisüsteemid ja nad kontrollivad toidu märgistamise nõuete täitmist vastavalt nende iga- ja mitmeaastastele riiklikele kontrollikavadele. Viimased ei ole aga alati ajakohastatud ja me leidsime, et kolmes auditeeritud liikmesriigis saaks kontrollide koordineerimist veelgi parandada (punktid [62–65](#)).

91 Toidu märgistamise kohustuslike elementide kontrollimine toimib hästi, kuid vabatahtlikult esitatavat teavet kontrollitakse väga vähe või ei kontrollita üldse. Lisaks ei ole tarbijatel reaalselt võimalust eristada põhjalikult kontrollitud kohustuslikku teavet vabatahtlikust teabest, mis sisaldab kõikuva usaldusväärusega väiteid (punktid [66–70](#)).

92 Hoolimata veebipõhise jaemüügi kasvust kontrollitakse seda vähe. Selliseid kontrole on keeruline teha isegi siis, kui müük toimub ELis registreeritud veebisaitidel, ja peaaegu võimatu, kui see hõlmab kolmanda riiki. Itaalia (mis oli üks meie auditeeritud riiki) kasutab veebipõhise kaubanduse kontrollimisel põhjalikumalt lähenemisviisi kui teised auditeeritud liikmesriigid, ja meie jaoks on tegu hea tavaga (vt punktid [71–72](#)).

93 Kõik kolm meie valitud liikmesriiki kasutasid toiduainete märgistamise nõuete rikkumise eest sanktsioone, kuid trahvisummad olid erinevad. Leidsime, et trahvid ei olnud alati hoiatavad, tõhusad ega proportsionaalsed (punktid [73–75](#)).

4. soovitus. Tugevdada liikmesriikide kontrolli vabatahtlike märgiste ja veebikaubanduse üle

Komisjon peaks julgustama liikmesriike vabatahtlikke märgistusi ja veebipõhist jaemüüki rohkem kontrollima. Selleks peaks andma liikmesriikidele suuniseid ja tooma näiteid headest tavadest.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

94 Kokkuvõttes leidsime, et aruandluskord on tülikas ega anna selget lisaväärtust. Liikmesriigid annavad komisjonile igal aastal aru enda tehtud ametlike kontrollide kohta. Mõne liikmesriigi ametiasutused ei suutnud komisjoni aruandevormi täielikult täita. Komisjon tunnistas, et liikmesriikide poolt toidu märgistamise kontrollide kohta esitatud andmete ebajärjepidevuse tõttu on tema koondaruandes lünki (punktid 76–79).

95 Liikmesriigid kasutavad toidu märgistamist puudutavate probleemide alaseks teabevahetuseks ka toidu- ja söödaalase kiirhoiatussüsteemi veebipõhise rakenduse kaudu saadetavaid teateid. Komisjon tunnistab probleeme andmete kvaliteediga. Osa rakendusest on üldsusele avatud, kuid see ei sisalda tavaliselt konkreetse toote kindlakstegemist võimaldavat teavet (nt toote või ettevõtte nime). Seetõttu on tarbijatel portaali keeruline kasutada selleks, et saada teavet toiduohutusega seotud küsimuste kohta ja muuta vastavalt oma ostuharjumusi (punktid 80–84).

5. soovitus. Parandada toidu märgistamise alast aruandlust

Komisjon peaks:

- a) parandama liikmesriikide poolt toidu märgistamise kontrollide kohta esitatud andmete järjepidevust (muu hulgas liikmesriikide aruandluskordade ühtlustamise teel);
- b) parandama toidu- ja söödaalase kiirhoiatussüsteemi veebirakenduse ajakohastamisel nii andmete kvaliteeti kui ka toidu märgistamise kontrolle puudutava teabe jagamist avalikkusega.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 25. septembri 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Täiustamist vajavad teemad, mida mainitakse toidualase teabe esitamise määruises ja toidu kohta esitatavate väidete määruises

Teema	Viide õigusaktile	Rakendamise tähtaeg	Kavandatud väljund	Seis
Toitaineline koostis	toidu kohta esitatavate väidete määrus, art 4 lg 1	19. jaanuar 2009	Tingimused toitumis- või tervisealaste väidete kasutamiseks toidu või toidugruppide kohta, võttes arvesse toitainelisi põhijooni	Poleli
Tervisealased väited	Toidu kohta esitatavate väidete määrus, art 13 lg 3	31. jaan 2010	Lubatud väidete nimekiri ja kõik nende kasutamiseks vajalikud tingimused	Osaliselt tehtud; taimsete ainete väidete kohta veel poleli
Loetavus	Toidualase teabe esitamise määrus, art 13 lg 4	–	Delegeeritud õigusaktid	Meetmeid ei ole võetud
Kohustuslik toitumisalane teave ja alkoholsete jookide koostisosade loetelu	Toidualase teabe esitamise määrus, art 16	13. dets 2014	Aruanne Õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	Aruanne koostatud Veini kohta on ettepanek tehtud

Teema	Viide õigusaktile	Rakendamise tähtaeg	Kavandatud väljund	Seis
Kohustuslik päritolumärgistus i) sea-, lamba-, kitse- ja linnuliha puhul ning ii) kui toidu päritolu on esitatud, kuid ei ole sama kui selle peamise koostisosa päritolu	Toidualase teabe esitamise määrus, art 26 lg 2 punkt b ja art 26 lg 3	13. dets 2013	Rakendusaktid	Tehtud
Liha päritolu kohustuslik märkimine (välja arvatud veise-, sea-, lamba-, kitse- ja linnuliha); piimatoodete koostisosana kasutatav piim; töötlemata toit; ühe koostisosaga tooted; toidus rohkem kui 50% moodustavad koostisosad	Toidualase teabe esitamise määrus, art 26 lg 5	13. dets 2014	Aruanded Euroopa Parlamendile ja nõukogule Ettepanekud asjakohaste ELi sätete muutmiseks (potentsiaalselt)	Tehtud Ei ole asjakohane
Päritolumärgistuse kohustus koostisosana kasutatava liha kohta	Toidualase teabe esitamise määrus, art 26 lg 6	13. dets 2013	Aruanded Euroopa Parlamendile ja nõukogule Ettepanekud asjakohaste ELi sätete muutmiseks (potentsiaalselt)	Tehtud Ei ole asjakohane
Toidus ja liidu elanike üldises toitumises sisalduvad transrasvad	Toidualase teabe esitamise määrus, art 30 lg 7	13. dets 2014	Aruanne Õigusakti ettepanek (kui asjakohane)	Tehtud
Täiendavad viisid energiasisalduse ja toitainete koguse esitamiseks		13. dets 2017	Aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule	Tehtud

Teema	Viide õigusaktile	Rakendamise tähtaeg	Kavandatud väljund	Seis
	Toidualase teabe esitamise määrus, art 35 lõige 5		Ettepanekud asjakohaste ELi sätete muutmiseks (potentsiaalselt)	Pooleli
Allergiat või talumatust põhjustavate ainete jäljed	Toidualase teabe esitamise määrus, art 36 lõike 3 punkt a	–	Rakendusaktid	Pooleli
Toidu sobivus taimetoitlastele ja rangetele taimetoitlastele	Toidualase teabe esitamise määrus, art 36 lõike 3 punkt b	–	Rakendusaktid	Meetmeid ei ole võetud
Võrdluskoguste märkimine elanike erirühmadele	Toidualase teabe esitamise määrus, art 36 lõike 3 punkt c	–	Rakendusaktid	Meetmeid ei ole võetud
Gluteeni puudumine või vähendatud sisaldus	Toidualase teabe esitamise määrus, art 36 lõike 3 punkt d	–	Rakendusaktid	Tehtud

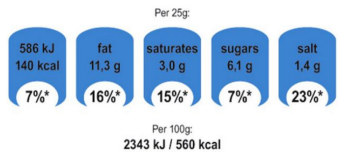
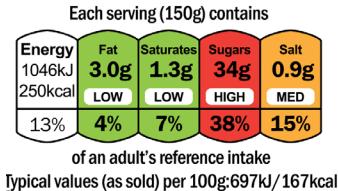
II lisa. Näited märgistamistavade, mis võivad tarbijaid eksitada

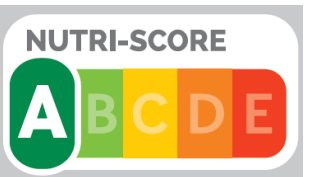
Märgistuse liik	Näited	Kirjeldus
Teatavate elementide puudumine	Lisaaainete puudumine Säilitusainete puudumine Antibiootikumivaba	Puhtust tähistavad märgised on seotud teatavate elementide puudumisega (nt „antibiootikumivaba“), Toiduettevõtted saavad seda kasutada turundusvahendina, sest mõned tarbijad otsivad looduslikke, vähem töödeldud toiduaineid, mis ei sisalda sünteetilisi lisaaaineid ja mida seetõttu peetakse tervislikumaks valikuks. ELi nõuetes ei ole sätestatud eritingimusi selliste väidete kasutamiseks nagu „lisaaineteta“ või „säilitusaineteta“, kuid selline teave peaks vastama toidualase teabe esitamise määruse üldistele nõuetele (st olema täpne, tarbijaid mitte eksitama ega segadusse ajama).
Sertifitseerimata omadused	Värske Looduslik Täisteratoode	Toiduettevõtted kasutavad väidet „looduslik“ sageli turundusvahendina, kuna see toob esile positiivse aspekti. Sellisel väitel on aga ametlik määratlus üksnes lõhna- ja maitseainete määruse (nt „looduslik vanill“) ning toidu kohta esitatavate väidete määruses (nt „looduslikult kõrge kiudainesisaldusega“) kontekstis. Toiduettevõtted kalduvad kohati näitama oma tooted tervislikumana kui need tegelikult on. See on aga eksitav. Näiteks puuduvad nõuded (v.a koguse märkimise nõue) täisterade miinimumsisalduse kohta, mida toit peab sisaldama, et selle kohta saaks kasutada mõistet „täistera“.

Märgistuse liik	Näited	Kirjeldus
Teabe väljajätmine	Alkoholivaba Sõna „sulatatud“ väljajätmine	Puudub ühtlustatud lähenemisviis ELi tarbijate teavitamiseks sellest, et tooted sisaldavad teatavas koguses alkoholi. Igas liikmesriigis võivad kehtida oma nõuded. Liidu õiguses ei ole alkoholivabasid jooke määratletud. Tollieeskirjade kohaselt võib Belgias müüa alkoholivaba õllena < 0,5% alkoholisisaldusega õlut (Madalmaades on see 0,1% ning Prantsusmaal ja Itaalias 1,2%). See võib eksitada tarbijaid, kes ei soovi tervislikel või usulistel põhjustel üldse alkoholi tarbida. ELi õiguses on sätestatud, et külmutatud ja sulatatud toidu pakendil peab olema märged „sulatatud“, välja arvatud juhul, kui sulatamine ei kujuta endast ohtu (nt või puhul). Liikmesriikide ametiasutused märkisid, et ELi nõuete olemasolust hoolimata ei ole alati selge, millal saab seda erandit kohaldada.
Tootega nimega seotud	Lihatoodete nimetamine lihakaks	Leedu ametiasutused märkisid, et mõnikord võib toote kirjeldus olla eksitav. Näiteks lihatoote (näiteks vorsti) nimetamine lihakaks, näitamaks, et sellel on mingid erilised omadused, kuigi tegu on tootele omase tunnusega. Selline tegevus on toidualase teabe esitamise määrusega keelatud.

Allikas: kontrollikoja analüüs.

III lisa. Pakendi esiküljel esitatava toitumisalase teabe märgistussüsteemide tüübid ELis ja Ühendkuningriigis

Kirjalikes materjalides soovitatud liigitused		Näited		Väljatootaja	Liikmesriik
Toitainepõhine	Numbriline Mittesuunavad	Võrdluskogused		Erasektor	Kogu ELis
	Lihtsustatud (mittetõlgendavad)	NutrInform Battery		Avalik sektor	Itaalia
	Värvikoodiga Poolsuunavad Hinnangut sisaldavad (tõlgendavad)	Märgis pakendi esiküljel (Ühendkuningriik)		Avalik sektor	Ühendkuningriik

Kirjalikes materjalides soovitatud liigitused			Näited		Väljatöötaja	Liikmesriik
Kokkuvõtlikud märgised	Positiivse sõnumiga (kinnitavad) logod	Suunavad Hinnangut sisaldavad (tõlgendavad)	Lukuauk		Avalik sektor	Taani, Leedu, Rootsi
			Südame-/terviselogod		Vabaühendus Avalik sektor	Soome, Sloveenia Horvaatia
	Hinnangulised näitajad		Nutri-Score		Avalik sektor	Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Luksemburg, Madalmaad

Allikas: kontrollikoda – aluseks komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse toitumislase teabe täiendavate väljendus- ja esitusviiside kasutamist (COM(2020) 207 final).

Lühendid

RASFF: Toidu- ja söödaalane kiirhoiatussüsteem

WHO: Maailma Terviseorganisatsioon

Komisjoni vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige Keit Pentus-Rosimannus, keda toetasid kabinetiülem Annikky Lamp, kabineti nõunik Daria Bochnar, valdkonnajuht Florence Fornaroli, auditijuht Aris Konstantinidis, audiitorid Marie Elgersma, Jolita Korzuniene ja Els Brems ning praktikant Evelyn Hoffmann. Keelealast abi osutasid Zoe Amador, Paola Magnanelli ja Viktorija Šablevičiūtė. Graafilisi materjale aitas koostada Marika Meisenzahl. Sekretariaadituge pakkus Judita Frangež.



Fotol vasakult: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar ja Jolita Korzuniene.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks võib olla vajalik küsida luba otse vastavate autoriõiguste omajatelt. ELil puuduvad autoriõigused ja kaubamärgid allpool esitatud elementide jaoks.

Järgnevate jooniste ja selgituse kujundamisel on kasutatud eri autoriõiguste omanike ressursse:

Joonis 3: © stock.adobe.com/ wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee.

Joonised 7, 14 ja 16: [Flaticon.com](https://flaticon.com/) © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Joonis 8: © stock.adobe.com/ Pilawan.

Joonis 10: (fiktiivsed küpsised) © stock.adobe.com/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (chocolate bar) © stock.adobe.com/ castecodesign, Anastasi17.

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

Aruandes on kasutatud järgnevate autoriõiguste omanike logosid/kaubamärke:
[NutriScore](#) (joonised 3, 11, 12 ja III lisa).
[tervislik elu, südamemärk ja kaitstud toit](#) (joonis 11 ja III lisa).
[lukuaugumärgis ja Nutrinform Battery](#) (joonised 11, 12 ka III lisa).
[ELi mahetoote logo, geograafiliste tähiste logod, Kokybé, Streekproduct, Fairtrade](#) ja
[kliimaneutraalne sertifitseerimine](#) (joonis 15).
[Reference Intakes](#) ja [UK Front-of-Pack](#) (III lisa).

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-3059-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3543223	QJ-01-24-005-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3060-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7906122	QJ-01-24-005-ET-N

Märgised annavad tarbijatele teavet toidu sisu kohta ja aitavad neil teha teadlikke ostuotsuseid. Leidsime, et toidu märgistamine ELis võib aidata tarbijatel teha toidu ostmisel teadlikumaid otsuseid, kuid ELi õigusraamistikus on märkimisväärseid lünki ning järelevalves, aruandluses, kontrollisüsteemides ja sanktsioonides esineb puudusi. Seetõttu võivad toidumärgised olla tarbijate jaoks segadusttekitavad või eksitavad, ning mitte alati mõistetavad. Esitame mitmeid soovitusi – näiteks kõrvaldada lüngad ELi toidu märgistamise õigusraamistikus, suurendada jõupingutusi eksitava märgistamise vältimiseks ning võtta meetmeid, et parandada tarbijate arusaamist toidu märgistamisest.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule .



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors