

Kristen Michal

Peaminister

Ärakiri:

Hendrik Johannes Terras

Regionaal- ja põllumajandusminister

Liina Vahtras

Majandus- ja tööstusminister

Pöördumine seoses Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühepoolse tegevusega toidupakendi esikülje märgistuse rakendamisel Eestis

Lugupeetud peaminister Kristen Michal

Eesti suuremate toidu- ja joogitootjatena pöördume Teie poole seoses regionaal- ja põllumajandusminister Hendrik Johannes Terrase tegevusega, mis on vastupidiselt sektori soovile suunatud uue, võõra ja soovimatuid tagajärgi kaasa toova märgistuse (Nutri-Score) rakendamisele Eestis.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on viimase paari aasta jooksul järjekindlalt liikunud ühe konkreetse pakendi esikülje märgistuse rakendamise suunas, ehkki selleks puudub valdav toidu- ja joogitootjate ning tarbijate ootus, aga ka valitsuse mandaat. Praegune valitsus on olnud paljuski pühendunud ülemäärase bürokraatia vähendamisele ja Eesti ettevõtete konkurentsivõime toetamisele. Minister Terras loob aga märgise ettepanekuga bürokraatiat ja ebaefektiivsust juurde, astudes esimese sammu uue, ühel päeval kohustuslikuks muudetava märgisüsteemi maaletoomiseks.

Toidu- ja joogitootjad on viimase aasta jooksul püüdnud korduvalt ministeeriumiga sisulist arutelu pidada ning veel hiljuti, enne määruse eelnõu esitamist, palunud võimalust ministrile oma vastuargumente tutvustada. Minister pole kohtumise palvele vastanud ning on selle asemel otsustanud omaalgatuslikult kehtestada Eestis toidukaupade märgistuse, mis on kasutuses vaid üksikutes Euroopa riikides.

Põhjus, miks enamikus EL liikmesriikides pole seda märgistust kasutusele võetud, on valdavalt sama: see kahjustab pikemas perspektiivis kohalike toidu- ja joogitootjate konkurentsivõimet, teenib väga spetsiifiliste huvigruppide lühiajalisi huve ja ei aita poliitikakujundajail saavutada neid rahvatervise eesmärke, mida sageli põhjendusteks tuuakse. Samuti pole mõistetav, miks minister soovib kehtestada märgisüsteemi, mida Eesti toodete peamistel sihtturgudel ei kasutata.

Seejuures on senise protsessi käigus eiratud ka hea õigusloome tavaid. Oma 28. juuli vastuskirjas Toiduliidu pöördumisele rõhutas ministeerium, et alles pärast uuringute valmimist kujundatakse lõplik seisukoht Nutri-Score'i võimaliku kasutuselevõtu osas Eestis, seevastu on ministri määruse eelnõu juba kooskõlastusringil enne tulemuste tutvustamist.

Toidu- ja joogitootjaid protsessi sisuliselt kaasatud ei ole; vastuseta on jäänud ka põhimõttelised küsimused märgistuse eesmärgi, tõhususe, põhjendatuse ja majandusliku mõju kohta. Võõra märgisüsteemi juurutamine on praeguses majanduslikus olukorras täiesti arusaamatu ja hoolimatu otsus.

Samal ajal on uuringute tellimiseks leitud märkimisväärsed summasid, ehkki kõiki nendest uuringutest pole sidusrühmadele ega avalikkusele isegi mainitud, ning nende sisuline sõltumatus on uuringu läbiviijate koosseisu arvestades küsitav. Kolmest uuringust kalleim (kontekstiks: riik oleks saanud sama raha eest toetada üle 840 000 koolilõuna) käsitleb lisaks Nutri-Score märgise „tõhusaimale“ paigutusele ka magusamaksu ja „tervislike“ toodete käibemaksu vähendamise mõju. See viitab juba eos, et vabatahtlikuna esitletud märgise kasutuselevõtule järgnevad ka muud meetmed, mis sekkuvad ettevõtlusvabadusse.

Eestil on enamasti sellistes küsimustes Euroopas mõistuse hääle roll. Tootjate ja töötlejatenä oleme valmis tootmist, pakendeid ning turundusreegleid puudutavateks muudatusteks, kui nendes muudatustes lepatakse kokku Euroopa-üleselt. Toetame ühtset turgu ja võrdset konkurentsi, kus kõikidele kehtivad samad reeglid ja samad tingimused. Spetsiifiliselt Nutri-Score märgise valimisega on aga ministeerium oma ametnikega otsustanud erineda Põhjamaadest ning samal ajal killustada piirkondlikku turgu naaberriikide vahel.

Seetõttu paluvad pöördumisele allakirjutanud ettevõtjad Vabariigi Valitsusel Nutri-Score märgise kasutusele võtmise protsess praegusel kujul peatada. Oleme jätkuvalt valmis kõigiga kohtuma, et oma seisukohti selgitada ja põhjendada. Mõned neist on esile toodud kirjaga kaasas olevas lisas. Samuti oleme valmis panustama lahendustesse, mis toetavad nii inimeste teadlikke toiduvalikuid kui ka elujõulist Eesti toidutootmist.

Tervisliku toidukeskkonna kujundamine algab liikumisvõimaluste edendamisest ja toitumisharjumuste õpetamisest rohujuuresandil, mitte toidu ega joogi omaalgatuslikust meelevaldsest sildistamisest võõra märgisüsteemiga.

Eesti toidu- ja joogitootjad

Tootjate seisukohad

- **Läbipaistmatu ja eesmärgipärase tegutsemine ühe pakendimärgise suunal ilma turuosaliste ootuse ja poliitilise mandaadita ei ole aktsepteeritav.** Eesti ei ole olukorras, kus toidujulgeoleku ja kohaliku tootmise arvelt tuleks läbi suruda märgistust, millel puudub tarbijate ja tootjate ootus ning poliitilise tasandi tellimus. Tootjad soovivad olla sisuliselt kaasatud otsustesse, mis mõjutavad nende majandustegevust, tarbijate toiduvalikuid kui ka Eesti toidu- ja joogitööstuse konkurentsivõimet nii kodu- kui sihtturgudel.
- **Valitsuskoalitsioon on väljendanud põhimõtet, et ettevõtjatele ei kehtestata ebavajalikke nõudeid ega suurendata põhjendamatult halduskoormust.** Nutri-Score'i kasutuselevõtt ei ole selle põhimõttega kooskõlas, eriti olukorras, kus kõnealune märgis ei ole kasutusel Eesti toidu- ja joogitööstuse peamistel sihtturgudel. Seetõttu ei toeta see ka kohalike toodete konkurentsivõimet.
- **Eesti toidutootjad ei ole tarbijale lihtsustatud toitumisealase teabe andmise vastu, kuid see peaks olema Euroopa Liidus ühtne.** Tootjad ei saa toetada ühe konkreetse märgistuse omaalgatuslikku rakendamist olukorras, kus ministeeriumi esitatud eesmärgid ja argumendid on olnud vastuolulised ning alternatiive ei ole sisuliselt analüüsitud ega tootjatega läbi arutatud. Just Nutri-Score märgise vastuolulisus on põhjus, miks Euroopa Liidu tasandi arutelud kinni jooksid.
- **Nutri-Score'i puhul on küsitav kooskõla toiduseadusest tuleneva eksitamise keeluga** – kui märgise mõistmiseks on vaja selgituskampaaniaid, müütide murdmist ning märgis lahterdab toidud vaistlikult „heaks“ ja „halvaks“ (mida ministeerium oma kommunikatsioonis pidevalt ümber lükkab) ei täida märk seda nõuet. Ka ministeeriumi tellitud uuringute sõltumatus äratav kahtlust.

Täiendavad selgitused ja põhjendused

Ebaselge eesmärk

Iga regulatsiooni kehtestamisel tuleb lähtuda selgest ja mõõdetavast eesmärgist, miks seda tehakse. Eelnõu seletuskirja järgi on *eesmärk anda Eesti toidukäitlejatele võimalus kasutada vabatahtlikult "Nutri-Score ABCDE" kaubamärki ning luua võrdsemad konkurentsitingimused olukorras, kus Eestis võib juba turustada teistes liikmesriikides seaduslikult turule viidud ja õiguspäraselt Nutri-Score'iga märgistatud tooteid.* Selektiivselt ühe märgise kasutuse võimaldamine ei saa olla eesmärk eneses.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on omal initsiatiivil üha kasvava intensiivsusega liikunud Nutri-Score'i kasutuselevõtu suunas alates ajast, mil Euroopa Komisjon otsustas konsensuse puudumise tõttu ühtse pakendi esikülje toitumisealase märgise arutelud pausile

panna. Näib, et sisuliselt ei ole kaalutud ühtegi alternatiivi ega küsitud tootjate arvamust, kas ja millise märgisega peaks riik iseseisvalt edasi liikuma.

Varasemalt on eesmärgiks toodud ka tervislikumate valikute võimaldamine ja rasvumise ennetamine. Nüüdseks on ministeerium nii vastuses Toiduliidu pöördumisele kui ka kavandatud eelnõus ise tunnistanud, et Nutri-Score ei ole mõeldud ülekaalulisuse ennetamiseks. Nutri-Score ei ole meede, mis aitaks lihtsamate valikute kaudu ennetada ülekaalu – selleks puuduvad tõendid ning seda on tunnistanud nii ministeerium kui ka süsteemi väljatöötajad (Prantsusmaa) ise.

Vastuseta on seega küsimus: mida soovitakse selle meetmega saavutada, mis hiljem oleks ka mõõdetav ja mõju tõendatav – milline on lähtepunkt ja milline sihttase? Ilma selgete ja mõõdetavate eesmärkideta ei ole võimalik hinnata, kas kavandatav sekkumine on tõhus, proportsionaalne ja majanduslikult põhjendatud. Eelnõu koos seletuskirjaga ilmestab selgelt, et toidutööstuse tõstatatud põhimõttelised küsimused on sisuliselt läbi arutamata.

Näiliselt vabatahtlik süsteem võib muutuda tootjatele kohustuslikuks

Nutri-Score'i kasutuselevõtu argumentatsioonis rõhutatakse selle vabatahtlikkust. Praktika aga näitab, et märgist vabatahtlikult võimaldavates riikides on selle tulemusel tekkinud selge rahvusvaheliste jaekettide surve seda tarnitavatel toodetel kasutada või omavoliliselt tootega seonduvalt näidata, isegi kui märgist pole taotletud.

Prantsusmaa näitel on ka teada, et nende parlamendi sotsiaalkomisjonis võeti hiljuti vastu erakondadeülene muudatusettepanek, mille eesmärk on muuta Nutri-Score märgise kasutamine toidupakenditel kohustuslikuks. Sellele lisandub veel ettepanek, mis soovib muuta Nutri-Score kohustuslikuks ka toiduainete reklaamides ja turundustegevuses.

Nutri-Score ei lahenda Eesti tootjate tegelikke probleeme

Minister Terras on põhjendanud Nutri-Score'i toetamist peamiselt sellega, et Eesti tootjad ei saa märgist praegu kasutada ning on seetõttu importtoodetega võrreldes ebasoodsamas olukorras. Meie hinnangul on tegelikkus vastupidine: konkurentsiturve tuleneb importtoodete hinnast ja tootmissisendite kallinemisest, mitte Nutri-Score'i märgise puudumisest. Nutri-Score ei lahenda neid probleeme ega ole Eesti tootjate konkurentsivõime parandamiseks vajalik meede.

Eesti peamistel sihtturgudel (Põhjamaad ja Baltikum) kasutatakse teisi pakendimärgiseid, sealhulgas lahendusi, mis annavad tarbijale teavet neutraalsemalt või läbi positiivse kinnistamise.

Lihtsustatud fooripõhine süsteem võib tarbijat eksitada

Nutri-Score töötas välja Prantsusmaa rahvaterviseasutus eesmärgiga anda tarbijale lihtsustatud hinnang toote toitumise koostise kohta. Süsteemi toetajad rõhutavad sageli, et märgis ei liigita toite headeks ja halbadeks, ning et võrrelda tuleks üksnes sama tootekategooria tooteid.

Praktikas ei saa eeldada, et tarbija tõlgendab rohelist ja punast värvi üksnes tehnilise võrdlusvahendina sama tootekategooria lõikes. Fooripõhine süsteem toimib vaistlikult: roheline tähistab positiivset ja punane negatiivset hinnangut. Seetõttu loob märgis paratamatult

ettekujutuse „headest“ ja „halbade“ toitudest, kuigi tasakaalustatud toitumine sõltub terviklikust menüüst, tarbimise sagedusest, kogustest ja inimese individuaalsetest vajadustest. Neid aspekte see märgis ei arvesta.

Probleemne on ka väide, et Nutri-Score võimaldab tõhusalt võrrelda üksnes sama kategooria tooteid. Kui valdav osa teatava kategooria toodetest saab sama või väga sarnase hinnangu – näiteks absoluutne enamik juustudest paikneb oranžis vahemikus –, on süsteemi praktiline võrdlusväärtus piiratud.

Juba vajadus selgitada tarbijale, kuidas märgist „õigesti“ tõlgendada, viitab vastuolule toiduseadusega, mille kohaselt ei tohi toidualane teave tarbijat ega käitlejat eksitada ning tarbijale müüdav toit peab olema märgistatud viisil, mis tagab toidu kohta vajaliku teabe saamise. Märgis, mis toimib õigesti üksnes koos eraldi selgituskampaaniaga, ei täida seda nõuet.

Kõnekas on seegi, et ministeeriumi veebilehel on Nutri-Score'i alaleht, kus on asutud juba müüte murdma, kuigi märgis pole veel kasutuselgi. Miks ei ole seda tehtud teiste Eesti turul olevate märgiste puhul? Vajadus sellise kommunikatsiooni järele ilmestab märgise vastuolulisust.

Märgise kasutuselevõttuga seotud uuringud vajavad läbipaistvat selgitamist

Ministeerium pidas enne määruse koostamist vajalikuks tellida kaks uuringut: majandusliku mõju uuring ning sobivus Eesti riiklike toitumissoovitustega. Nende uuringute tulemusi lubati esitleda 10. novembriks plaanitud pakendi esikülje märgise seminaril, ning seejärel kujundada lõplik seisukoht Nutri-Score kasutuselevõtuks Eestis. Täna on määruse eelnõu juba kooskõlastusringil tähtajaga 29. oktoober, kuigi uuringu tulemuste tutvustamine ning vastav diskussioon pidanuks eelnema regulatiivsele sekkumisele. Kuna ministeerium on lubanud uuringute sõltumatust, tuleks hoolikalt hinnata nii Tartu Ülikooli majanduslike mõjude uuringu kui LABRISe tellitud uuringu „Nutri-Score märgistuse kooskõla Eesti toidusoovitustega“ koostajate erapooletust, et välistada nende võimalik kallutatus.

Hiljuti avaldatud seminari päevakavast võib ka lugeda, et tutvustatakse muuhulgas Eesti Teadusagentuuri programmi RITA+ raames läbiviidava projekti „Rahvastiku tasakaalustatud toitumise edendamine“ (RATTE) vahetulemusi seoses pilgujälgimise uuringuga. Avalikest allikatest on ka leitav, et koos Sotsiaalministeeriumiga Tartu Ülikoolilt tellitud uuringu maksumus ületab 840 000 eurot. Uuringu kirjelduse põhjal käsitletakse selles erinevate toidumaksude kõrval ka Eesti elanike hoiakuid Nutri-Score'i suhtes ning kavandatakse pilgujälgimiskatseid, et hinnata Nutri-Score'i tõhusaimat paigutust pakendil. Uuringu lõppraport peaks valmima 2027. aastal.

Tekib rida küsimusi: millistel alustel telliti see uuring, miks on fookuses ainult Nutri-Score, miks ei ole selle rolli seni avalikus kommunikatsioonis selgitatud ning kas huvide deklaratsioon kinnitab uuringu läbiviijate sõltumatust uuringu tellijatest?