Avaliku sektori asutuste toitlustuse riigihangete keskkonnahoidlikkuse kriteeriume analüüsiv rakendusuuring koos piloteerimisega

Lõpparuanne
Viitenumber: 296321

Oktoober 2026

Evelin Piirsalu, Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus
Brigita Tool, Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus
Helen Poltimäe, Tartu Ülikool
Rando Värnik, Eesti Maaülikool
Taavi Kiisk, Eesti Maaülikool
Laura Kristiina Martson
Herman Heuer
Kendra Kairi Vaino

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
Kliimaministeerium
TOETAB

Projekti rahastab Eesti riik heitkogustega kauplemise süsteemi enampakkumistulu vahenditest.

Sisukord

Lühendid **5**
Executive Summary **7**
Kokkuvõte **9**
1 Sissejuhatus **11**
2 Metoodika **13**
3 Taustaanalüüs **16**
3.1 Toidusüsteemi keskkonna- ja sotsiaalmajanduslikud mõjud 16
3.1.1 Toidu tootmine ja erinevad tootmisviisid 16
3.1.2 Toidu töötlemine 21
3.1.3 Toidu pakendamine 22
3.1.4 Toidu transport 22
3.1.5 Tarbimine ja toitumisest tulenevad terviseriskid 23
3.1.6 Toidujäätmed 25
3.1.7 Keskkonnahoidlike riigihangete potentsiaal toidusüsteemi keskkonnamõju ja terviseriskide leevendamiseks 26
3.2 Rahvusvaheliste ning Eesti toidu- ja toitlustushangete praktikate kaardistus 27
3.2.1 Eesti toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid 28
3.2.2 Rahvusvahelised näited toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikest kriteeriumidest 30
3.2.3 Toidu- ja toitlustushangete vastavus riiklikele toitumissoovitustele 36
3.3 Sihtrühmade vajaduste analüüs 38
3.3.1 Sihtrühmade vajaduste analüüsi tulemused 39
3.3.2 Järeldused hangete kontekstis 41
3.4 Eesti turu ja isevarustatuse analüüs 42
3.4.1 Piimatooted 43
3.4.2 Munad 44
3.4.3 Köögi- ja juurviljad 45
3.4.4 Kaunviljad 47
3.4.5 Teraviljad 47
3.4.6 Marjad ja puuviljad 48
3.4.7 Broileriliha 49
3.4.8 Sealiha 50
3.4.9 Veiseliha 51
3.4.10 Toiduainete hulgimüük 52
3.4.11 Tootjate hinnang võimalikele kriteeriumidele 53
4 Kriteeriumide mudel **56**
4.1 Kriteeriumide mudeli piloteerimine 59
4.2 Kriteeriumide mudeli sihtrühmades rakendatavuse analüüs 62
4.3 Kriteeriumide mudeli mõjuhinnang 66
4.3.1 Delphi ekspertpaneeli I voor 68
4.3.2 Delphi ekspertpaneeli II voor 78
4.3.3 Sisend kriteeriumide mudelisse ja koondmõjud 83

4.4 Mudeli kasutamine hangetes....84
4.5 Kriteeriumide mudeli õiguslik raamistik....85
5 Kriteeriumidele vastavuse hindamise ja lepingu täitmise kontrollimise põhimõtted....87
6 Soovitused riigile ja kohalikele omavalitsustele....90
Kasutatud allikad....93
Lisa 1 Sihtrühmade intervjuude kava....100
Lisa 2 Piloothangete keskkonnahoidlike tingimuste tagasiside küsimustik....102
Lisa 3 Eesti toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid....107
Lisa 4 Valitud riikide toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid....110
Lisa 5 Kriteeriumide mudel....123

Lühendid

ASC – Aquaculture Stewardship Council (vastutustundliku vesiviljeluse sertifikaat)

CAM – Criteri Ambientali Minimi (Itaalia keskkonnahoiu miinimumkriteeriumid)

CO_2 – süsihappegaas ehk süsinikdioksiid

CO_2-ekv – süsinikdioksiidi ekvivalent

CPV – riigihangete ühtne klassifikaator (Common Procurement Vocabulary)

EFSA – Euroopa Toiduohutusamet (European Food Safety Authority)

EL – Euroopa Liit

EMAS – Euroopa Liidu keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteem (Eco-Management and Audit Scheme)

EMTAK – Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator

FAO – ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon (Food and Agriculture Organization)

FBDG – toidupõhised toitumisjuhised (Food-Based Dietary Guidelines)

FLO – õiglase kaubanduse märgistusorganisatsioonide ühendus (Fairtrade Labelling Organizations)

GMO – geneetiliselt muundatud organism

GPP – Euroopa Liidu keskkonnahoidlikud riigihanked (Green Public Procurement)

ICLEI – kestlikkusele pühendunud kohalike omavalitsuste ülemaailmne võrgustik (Local Governments for Sustainability)

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (International Labour Organization)

ISO – Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (International Organization for Standardization)

ITK – integreeritud taimekaitse

JRC – Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus (Joint Research Centre)

KHG – kasvuhoonegaasid

KHRH – keskkonnahoidlik riigihange

KKV – kõrge kaitseväärtusega (alad)

KOV – kohalik omavalitsus

KSM – keskkonnasõbraliku majandamise toetus

LCA – olelusringi hindamine (Life Cycle Assessment)

LDL – madala tihedusega lipoproteiin

MSC – Marine Stewardship Council (kestliku kalapüügi sertifikaat)

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development)

POGI – Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb (Taani avaliku sektori keskkonnahoidlike hangete partnerlus)

PRIA – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet

PTA – Põllumajandus- ja Toiduamet

RHS – riigihangete seadus

RKIK – Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus

RSPO – Roundtable on Sustainable Palm Oil (jätkusuutliku palmiõli ümarlaud)

RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus

SF4C – programmist Horizon 2020 rahastatud üleeuroopaline koolitoiduprojekt SchoolFood4Change

SPP – kestlikud riigihanked (Sustainable Public Procurement)

TAI – Tervise Arengu Instituut

UN DESA – ÜRO majandus- ja sotsiaalküsimuste osakond (United Nations Department of Economic and Social Affairs)

UNEP – ÜRO Keskkonnaprogramm (United Nations Environment Programme)

WFTO – Maailma Õiglase Kaubanduse Organisatsioon (World Fair Trade Organization)

WHO – Maailma Terviseorganisatsioon (World Health Organization)

Executive Summary

Background and purpose

Public-sector food and catering procurement influences both the population's eating habits and the food system's environmental footprint. In Estonia, public catering reaches around 270,000 people every day in kindergartens, schools, hospitals, care institutions, the Defence Forces, and detention facilities. Yet the current food system is neither sufficiently environmentally sound nor health-supporting: globally, food production accounts for roughly a third of greenhouse gas emissions, food waste is rising, and dietary patterns fall short of national nutrition guidelines in Estonia and beyond. Until now, Estonia has had no mandatory green criteria for food and catering procurement.

The study developed a science- and evidence-based model of mandatory and optional green public procurement (GPP) criteria adapted to Estonian conditions and applicable across six public sector groups: kindergartens; general education and vocational schools; healthcare and welfare institutions; detention facilities; the Defence Forces; and other public sector bodies. Its results directly inform the Ministry of Climate regulation that will introduce mandatory green criteria for public food and catering procurement from 1 January 2027 (with a transition period).

Approach

The work combined qualitative and quantitative methods across two phases. A background analysis mapped target-group needs, reviewed procurement criteria from Estonia and selected European countries, and assessed the domestic market and food self-sufficiency. A second phase then tested and refined a draft model through pilot procurements, an applicability analysis in non-piloted sectors, the design of compliance-control principles, and a Delphi expert-panel impact assessment. Methods included document and statistical analysis, semi-structured and focus-group interviews, thematic roundtables, and a multi-round expert questionnaire.

Key findings

The background analysis uncovered that the greatest sustainability potential lies in increasing the share of plant-based, local, and organic food, reducing food waste and packaging, and favouring fresh, less-processed products. The criteria that work best in practice are those that are available on the market, easily verifiable, and evidence-based.

Readiness varies significantly across sectors. Education and healthcare institutions and, in part, the Defence Forces are best suited to more demanding requirements, whereas care homes, shelters, and detention facilities are constrained by price pressure, logistics, and a limited pool of suppliers. Market and self-sufficiency analysis showed that the short-supply-distance criterion is currently realistic mainly for dairy, grain, and beef, and organic supply is feasible in the short term only for a limited range of products. Hence a general organic-share requirement is preferred over product-specific ones. Price remained a decisive factor throughout.

Piloting (January–June 2026) across four procurements drew the strongest support for plant-based food, cage-free eggs, food-waste measurement, and ecolabelled products, all seen as realistic and affordable. Organic, seasonality, and short-supply-chain criteria posed the greatest challenges, pointing to a need for clearer definitions, simple verification mechanisms, and additional support. The pilots also surfaced three recurring obstacles: the administrative burden of contract-time control, price sensitivity, and the unfairness of applying new conditions to single institutions rather than a whole sector at once.

The Delphi impact assessment confirmed these patterns: the most positive overall impact came from increasing the plant-based share and from using at least 20% organic ingredients. Short-supply-distance and cage-free-egg criteria were positive but carried implementation risks, while a product-group-specific organic criterion was the least justified, its drawbacks outweighing its benefits.

The criteria model

The resulting criteria model is modular, with a dedicated set of criteria for each target group and applicability to both food-ingredient and catering-service contracts. Criteria are marked as mandatory (K) or optional/recommended (S), with a phased timeline (K27/S27 taking effect in 2027 and K30/S30 in 2030) so that ambition grows over time and the market is given room to adapt. Each criterion specifies whether it is best used as a technical-specification requirement or as an award criterion, and how compliance should be verified. Criteria are grouped into plant-based food, seasonality, short supply distance, transparency, organic production, production method, circularity, energy saving, and fair trade. The short-supply-distance criterion is deliberately framed as a 450 km journey by road from the buyer rather than by national origin, keeping it geographically neutral and consistent with equal-treatment rules under the Public Procurement Act and EU Directive 2014/24/EU.

Recommendations

For the state, the study recommends: building a flexibility mechanism into the regulation that accepts producers receiving environmentally friendly management and animal-welfare support as an alternative to organic production; increasing the budget for public food procurement (as local supply is roughly 15% more expensive); giving the market an early, clear demand signal, especially ahead of 2030; developing guidance materials for procurers; creating a control mechanism for the animal-transport-time criterion; supporting the creation of national quality schemes across agricultural sectors, of which Estonia currently has only two, and developing a tool for calculating the share of short-supply food.

For local governments, it recommends dividing procurements into lots by food group to enable smaller and local producers to participate, ensuring resources for on-site compliance checks, and using regional and inter-municipal cooperation to pool volume and improve supply reliability.

Kokkuvõte

Avaliku sektori toidu- ja toitlustushangetel on oluline mõju nii elanikkonna toitumisharjumustele kui ka toidusüsteemi keskkonnamõjule. Selleks, et neid mõjusid leevendada, kehtestab Kliimaministeerium 2027. aasta algusest kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid, milles tuginetakse käesolevale tööle. Uuringu eesmärk oli töötada välja Eesti oludele vastav teadus- ja tõenduspõhine keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide mudel avaliku sektori toidu- ja toitlustushangetele kuues sektoris (koolieelsed lasteasutused, üldhariduskoolid ja kutseõppeasutused, tervishoiu- ja hoolekandeasutused, kinnipidamisasutused, Kaitsevägi ja muud avaliku sektori asutused).

Uuringu käigus analüüsiti erinevate avaliku sektori sihtrühmade vajadusi, Eesti toiduturu ja isevarustatuse olukorda ning Eestis ja valitud Euroopa riikides kasutatavaid keskkonnahoidlikke hankekriteeriume. Lisaks hinnati kriteeriumide rakendatavust, piloteeriti kriteeriumide mudelit, analüüsiti selle võimalikke sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnamõjusid ning töötati välja kriteeriumidele vastavuse kontrollimise põhimõtted.

Taustaanalüüs näitas, et avaliku sektori toidu- ja toitlustushangetes on suurim potentsiaal kestlikkuse edendamiseks taimse, kohaliku ja mahetoidu osakaalu suurendamisel, toidujäätmete ja -pakendite vähendamisel ning värske ja vähem töödeldud toidu eelistamisel. Nii Eesti kui ka teiste Euroopa riikide kogemus kinnitab, et kõige paremini rakenduvad kriteeriumid, mille osas on soovitud tooraine turul kättesaadav, mis on hõlpsasti kontrollitavad ja mille mõju kestlikkusele on tõendatud.

Uuringus vaatluse all olevate sihtrühmade eripärade analüüsis selgus, et avaliku sektori asutuste valmisolek ja võimalused keskkonnahoidlike hankekriteeriumide rakendamiseks on erinevad. Kõige paremini sobivad nõuete laiendamiseks haridus- ja tervishoiuasutused ning osaliselt ka Kaitsevägi, samas kui hooldekodudes, turvakodudes ja kinnipidamisasutustes piiravad rakendamist hinnasurve, logistika ja pakkujate vähesus. Kõige realistlikumaks pidasid sihtrühmade esindajad toidujäätmete ja pakendite vähendamise ning taimse toidu osakaalu mõõduka suurendamise nõudeid.

Turu- ja isevarustatuse analüüsi alusel on keskkonnahoidlike kriteeriumide rakendamise potentsiaal toiduainegruppide lõikes erinev. Lühikese tarneteekonna kriteerium sobib täna eelkõige piima-, teravilja- ja veiselihatoodetele, samas kui teiste toodete puhul on selle rakendamine võimalik järk-järgult koos kohaliku tootmisvõimekuse kasvuga. Mahetoodangu piiratud kättesaadavuse tõttu ei ole lühiajaliselt võimalik kehtestada mahenõudeid tooterühmade kaupa. Seetõttu on käesoleva uuringu tulemusel eelistatud üldine mahetoodangu osakaalu nõue, täpsustamata konkreetseid tooterühmi (nt 20% toodangust peab pärinema mahepõllumajanduslikust tootmisest). Leiti, et alternatiivina võib kaaluda ka loomade heaolu ning keskkonnasõbraliku majandamisega seotud kriteeriume. Turuanalüüsis läbiviidud intervjuudes rõhutati, et hangete edukust mõjutab jätkuvalt oluliselt hind.

Taustaanalüüsis läbiviidud tegevuste alusel pandi kokku esialgne kriteeriumide mudel, mida testiti neljas piloothankes ning mille kohta andsid rakendatavuse analüüsi

raames korraldatud kohtumistel tagasisidet erinevate sektorite ja sihtrühmade esindajad.

Piloteerimisel pälvisid kõige suuremat toetust taimse toidu osakaalu suurendamise, puurikanamunade kasutamise vältimise, toidujäätmete mõõtmise ning ökomärgisega toodete kasutamise nõuded, mida peeti realistlikeks ja turu jaoks jõukohasteks. Suuremad väljakutsed olid seotud mahetoodangu, hooajalisuse ning lühikese tarneteekonna kriteeriumidega, mille puhul rõhutati vajadust täpsemate definitsioonide, lihtsate kontrollimehhanismide ja täiendavate tugilahenduste järele.

Rakendatavuse analüüsis osutusid kõige suuremateks väljakutseteks kohaliku toidu, lühikese tarneteekonna ja hooajalisusega seotud nõuete tõendamine ning kontrollimine, mis võivad märkimisväärselt suurendada nii hankijate kui ka pakkujate halduskoormust. Samas osutusid hästi rakendatavaks kriteeriumid, mille täitmist on võimalik lihtsasti kontrollida olemasolevate dokumentide, sertifikaatide või registrite alusel. Analüüs tõi esile ka vajaduse arendada keskseid andmelahendusi ja kontrollimehhanisme, et hõlbustada kriteeriumide rakendamist ning vähendada tõendamisega seotud koormust.

Kriteeriumide mudeli mõjuhinnang tugines Delphi meetodile ja aitas valideerida eelnevates uuringuetappides saadud tulemusi ning hinnata kriteeriumide sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnamõjusid tervikuna. Mõjuhinnang näitas, et kõige positiivsema koondmõjuga kriteeriumid olid taimse toidu osakaalu suurendamine ning vähemalt 20% mahetooraine kasutamine. Positiivse, kuid mõningaid rakendamisriske sisaldava mõjuprofiiliga olid lühikese tarneteekonna kriteeriumid ning puurivabade kanade munade kasutamise nõue. Kõige vähem põhjendatuks osutus toiduainegrupipõhine mahetooraine kriteerium, mille puhul negatiivsed mõjud kaalusid positiivsed mõjud üles. Mõjuhinnangu tulemusi kasutati koos teiste uuringuetappide sisendiga kriteeriumide sihttasemete, rakendusulatuse, sõnastuse ja kontrollimehhanismide täpsustamiseks ning lõpliku kriteeriumide mudeli kujundamiseks.

Kriteeriumide rakendamise toetamiseks töötati välja mitmekesine kontrollmeetmete süsteem, mis sisaldab dokumentide, registrite, sertifikaatide ning märgiste kontrolli, kohapealseid visuaalseid vaatlusi ja pistelisi auditeid.

Uuringu erinevates etappides kerkisid peamiste väljakutsetena esile kohaliku toidu, lühikese tarneteekonna ja hooajalisusega seotud nõuete rakendamine, mille puhul piiravateks teguriteks osutusid Eesti tootmisvõimekus, hinnatase, tarnekindlus ning kriteeriumide tõendamise ja kontrollimise keerukus. Samuti rõhutati vajadust selgete definitsioonide, ühtsete kontrollimehhanismide ning täiendavate andme- ja tugilahenduste järele, et vähendada nii hankijate kui ka pakkujate halduskoormust. Uuringu tulemuste põhjal kujundati Eesti oludele vastav kriteeriumide mudel, mis tasakaalustab keskkonnaeesmärgid, turu valmisoleku ja praktilise rakendatavuse.

1 Sissejuhatus

Avalik sektor mängib olulist rolli kestliku arengu ja keskkonnahoidlike põhimõtete rakendamisel, sealhulgas riigihangetes. Toidutooraine ja toitlustusteenuse hangete (edaspidi toidu- ja toitlustushanked) kaudu on võimalik mõjutada kogu toidusüsteemi, eelistades väiksema kliima- ja keskkonnajalajäljega lahendusi ning toetades kohaliku ja mahetoidu kasutamist. Hinnanguliselt on Eestis avaliku sektori toitlustamise kaudu iga päev mõjutatud üle 270 000 inimese nii koolides, lasteaedades, haiglates, hoolekandeasutustes, Kaitseväes kui ka kinnipidamisasutustes, mistõttu on avaliku toitlustuse mõju ühiskonnale ja keskkonnale märkimisväärne.

Praegune toidusüsteem ei ole piisavalt keskkonna- ega tervisehoidlik: toidutootmine põhjustab ligikaudu kolmandiku kasvuhoonegaasidest, toidujäätmete kogused on kasvutrendis ning elanikkonna toitumine ei vasta riiklikele toitumis- ja liikumissoovitustele, eriti lihatoodete ning puu- ja köögiviljade osakaalu osas. Samas puuduvad Eestis praegu kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid toidu ja toitlustuse riigihangetes, mis võimaldaksid neid probleeme süsteemselt vähendada.

Uuringu eesmärk oli töötada välja teadus- ja tõenduspõhine keskkonnahoidlike riigihangete kohustuslike ja soovituslike valikkriteeriumide kombinatsiooni mudel (edaspidi kriteeriumide mudel), mis sobib Eesti oludesse ning on rakendatav avaliku sektori toidutooraine ja toitlustusteenuse hangete korraldamisel. Väljatöötatud mudel on suunatud toidusüsteemi kliima- ja keskkonnamõju vähendamisele, kohaliku ja mahetoidu kasutamise edendamisele ning seeläbi toidujulgeoleku suurendamisele. Samuti toetab mudel toiduraiskamise vähendamist ja tervist toetava toitumise põhimõtete järgimist.

Uurimiseesmärgi täitmiseks püstitati järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on erinevate avaliku sektori asutuste eripärad ja vajadused toidu- ja toitlustushangete läbiviimisel?
2. Millised Eesti isevarustatust ja konteksti arvestavad keskkonnahoidlikud kriteeriumid sobivad erinevatele avaliku sektori toitlustavatele asutustele? Kuidas need erinevad toidu- ja toitlustushangete puhul?
3. Millised kriteeriumid võiksid olla kohustuslikud ning millised valikkriteeriumid? Milliste kriteeriumide puhul ambitsioon ajas kasvab?
4. Millised on kriteeriumide mudeli sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnamõjud? Milliste kriteeriumide puhul esineb positiivset koondmõju?

Uuringu sissejuhatuses kirjeldatakse uuringu tausta, eesmärke ja uurimisküsimusi ning antakse ülevaade aruande ülesehitusest. Teises peatükis käsitletakse uuringus kasutatud metoodikat. Kolmas peatükk keskendub taustaanalüüsile, milles analüüsitakse Eesti toiduturgu ja isevarustatust ning avaliku sektori toidu- ja toitlustushangete olukorda ja potentsiaali. Samuti antakse ülevaade erinevate asutuste (koolid, lasteaiad, haiglad, hoolekandeasutused, Kaitsevägi, kinnipidamisasutused) eripärade ja vajaduste kaardistusest. Neljandas peatükis kirjeldatakse kriteeriumide mudelit, selle piloteerimise ja rakendatavuse analüüsi ning erinevate sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnamõjude hinnangu tulemusi. Lisaks tuuakse välja juhised mudeli hangetes kasutamiseks. Viiendas peatükis tuuakse välja kriteeriumidele vastavuse kontrollimise põhimõtted toidu- ja toitlustusteenuse hankijatele. Viimases (kuuendas) peatükis esitatakse soovitused riigile ja kohalikele omavalitsustele keskkonnahoidlike toidu- ja toitlustusteenuse hangete paremaks toetamiseks.

Uuringu tulemusena valmis maksimaalse positiivse mõjuga kriteeriumide mudel, mis tugineb erinevates uuringu etappides saadud tulemustele ning arvestab ka pikemat ajaraami (nt sõltuvalt kohaliku tootmise kasvust). Mudeli toetamiseks esitati ka valitud kriteeriumidele vastavuse kontrollpõhimõtted ja rakendamise juhised.

Uuringu tulemusi kasutatakse Kliimaministeeriumi määruse ettevalmistamisel, millega kehtestatakse keskkonnahoidlikud kriteeriumid avaliku sektori toitlustuse ja toiduhangete jaoks alates 1. jaanuarist 2027 (pärast mida on üleminekuperiood).

2 Metoodika

Uuring koosnes kahest osast, mis omakorda jagunesid erinevateks etappideks:

I osa – taustaanalüüs

- sihtrühmade vajaduste analüüs;
- Eesti ja valitud Euroopa riikide toidu- ja toitlustushangete keskkonnahoidlike kriteeriumide analüüs;
- Eesti turu ja isevarustatuse analüüs.

I osa lõpuks valmis maatriksi vormis kriteeriumide mudeli mustandversioon.

II osa – mudeli mustandi analüüs

- kriteeriumide rakendatavuse analüüs;
- kriteeriumide mudeli piloteerimine;
- kriteeriumide kontrollpõhimõtted;
- kriteeriumide mudeli mõjuanalüüs.

II osa lõpuks valmis lõplik maatriksi vormis kriteeriumide mudel koos kriteeriumidele vastavuse kontrollpõhimõtete ning soovitustega riigile ja kohalikele omavalitsustele, kuidas keskkonnahoidlikke toidu- ja toitlustushankeid paremini toetada.

Uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi mitmeid alategevusi, kombineerides erinevaid metoodilisi lähenemisi, sh kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Andmete kogumiseks viidi läbi dokumendianalüüs, statistiline andmeanalüüs, poolstruktureeritud intervjuud ja fookusgrupi intervjuud, temaatilised ümarlaua-arutelud ning eksperthinnangutel põhinev Delphi meetodi küsimustik. Meetodite kombineerimine võimaldas ühendada eri osapoolte kogemused, turuandmed ja teaduspõhise hindamise, et kujundada realistlik ja rakendatav kriteeriumide mudel. Ülevaade uuringu vältel eri etappides kasutatud meetoditest on toodud tabelis 1 ja detailsem ülevaade on toodud iga peatüki juures.

Uuringu esimene osa ehk taustaanalüüs koosnes kolmest etapist ja algas kirjanduse ja hankedokumentide ülevaatega. Selles etapis uuriti varasemaid teadusuuringuid, poliitikadokumente ja Euroopa Liidu juhiseid keskkonnahoidlike hangete kohta. Lisaks analüüsiti valitud Euroopa Liidu riikide kohustuslikke ja soovituslikke hankekriteeriume ning riigihangete registri põhjal viimastel aastatel Eesti toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikke kriteeriume/nõudeid. Analüüs andis ülevaate kasutatud kriteeriumidest, hinnangulistest hankemahtudest, valdkonna kitsaskohtadest ja rakenduspraktikatest, luues aluse järgmiste etappide elluviimiseks.

Taustaanalüüsi teise osana viidi läbi sihtrühmade vajaduste analüüs, mille eesmärk oli mõista avaliku sektori erinevate toitlustusasutuste eripärasid ja vajadusi toidu- ning toitlustushangete korraldamisel. Meetoditena kasutati dokumendianalüüsi (kirjaliku sisendi analüüsimiseks), poolstruktureeritud intervjuusid ja fookusgrupi intervjuusid. Individuaalintervjuud võimaldasid süvitsi uurida sihtrühmade kogemusi ja kitsaskohti, samas kui fookusgrupid toetavad arutelukeskkonna loomist ning konsensuslike seisukohtade kujundamist suuremate sihtrühmade puhul. Intervjuud lindistati ja analüüsiti temaatiliselt, tuues esile olulised korduvad mustrid ja valdkondlikud erisused.

Kolmandas etapis teostati Eesti turu ja isevarustatuse analüüs, mille eesmärk oli hinnata, millises ulatuses suudab Eesti toidutootmine tagada isevarustatuse kohaliku toiduga. Analüüs põhines olemasolevatel statistilistel andmetel (nt Statistikaamet, PTA) ning keskendus toidugruppide tootmisvõimekusele, hooajalisusele, mahetootmise osakaalule ning impordi ja ekspordi tasakaalule. Täiendavalt viidi läbi poolstruktureeritud süvaintervjuud ja fookusgrupi intervjuud toidutootjate ja -töötlejatega, et kaardistada, millises ulatuses on Eesti toidutootjad võimelised pakkuma avaliku sektori hangetes kohalikku ja keskkonnahoidlikku (nt mahe-) toitu. Analüüsi keskmes oli tootjate hangetes osalemise motivatsiooni välja selgitamine.

Tabel 1. Ülevaade uuringu etappidest ja kasutatud meetoditest.

Uuringu etapp	Andmekogumis- ja analüüsimeetodid
Taustaanalüüs: Eesti ja valitud Euroopa riikide toidu- ja toitlustushangete keskkonnahoidlike kriteeriumide analüüs	Dokumendianalüüs (raportid, riigihangete register)
Taustaanalüüs: sihtrühmade vajaduste analüüs	Fookusgrupi (1) ja poolstruktureeritud individuaalintervjuud (6) eri sektorite esindajatega + kirjalik sisend (1) – temaatiline analüüs
Taustaanalüüs: Eesti turu ja isevarustatuse analüüs	Statistiline analüüs, fookusgrupid ja süvaintervjuud (6) kohalike ja mahetootjatega
Keskkonnahoidlike kriteeriumide mudeli väljatöötamine	Exceli tabel eelmainitud etappide alusel
Mudeli rakendatavuse piloteerimine ja analüüs	Kohtumised mudelit piloteerivate asutustega (4), küsimustik toitlustajatele (sh piloothangetes osalevatele pakkujatele), ümarlauad ja kohtumised hankijate, pakkujate ja asjakohaste ekspertidega (6) – Excelipõhine maatriks
Kriteeriumide mudeli mõjuhinnang	Delphi ekspertpaneel (mitmevooruline küsimustik) – statistiline analüüs ja kvalitatiivne sisuanalüüs
Kriteeriumidele vastavuse kontrollpõhimõtete koostamine	Delphi ekspertpaneel, taustaanalüüs ja tiimi ekspertiis
Keskkonnahoidlike kriteeriumide mudel	Excelipõhine maatriks

Allikas: autorite koostatud

Toetudes taustaanalüüsi erinevate etappide tulemustele, töötati välja keskkonnahoidlike kriteeriumide mudeli esialgne versioon. Mudeli mustandit muudeti läbivalt erinevate sisendite saamisel.

Uuringu teises osas analüüsiti kriteeriumide mudeli rakendatavust ja mõju. Selleks viidi läbi kriteeriumide mudeli piloteerimine ja rakendatavuse analüüs ülejäänud (mittepiloteeritavates) sektorites. Piloteerimine toimus nelja hanke raames: Tallinna Paekaare lasteaia, Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi, Gustav Adolfi Gümnaasiumi ning Kliimaministeeriumi hallatava Loodusmaja Taru toitlustuse hanked. Piloteerimise käigus kohtuti hanke läbiviijatega ning juhendati osalejaid mudeli rakendamisel. Lisaks

koguti tagasisidet ja hinnati, kuidas kriteeriumid mõjutavad hankemenetlust, hinda ja halduskoormust. Pilootide järel ning mõjuanalüüsi raames korraldati sihtrühmade vahel ümarlaudu, kuhu kaasati hankijaid ja pakkujaid. Lasteaia piloodi raames viidi võimalike pakkujate vahel läbi kirjalik küsitlus, et koguda tagasisidet lisatud keskkonnahoidlike kriteeriumide võimaliku mõju kohta pakkumuse esitamisele ning lepingu täitmisele. Ümarlaudadel arutati kriteeriumide sobivust ja praktilisust ning saadud tagasisidet kasutati mudeli täpsustamiseks. Ümarlauad võimaldasid koguda sisendit kriteeriumide rakendatavuse, kontrollimeetmete ja võimaliku halduskoormuse kohta piloteerimisel mitteosalevatelt sihtrühmadelt.

Lisaks viidi läbi kriteeriumide mudeli mõjuanalüüs, mille eesmärk oli hinnata mudeli keskkonna-, sotsiaal- ja majanduslikku mõju ning nende koondmõju, töötati välja kriteeriumidele vastavust ja lepingu täitmist võimaldava kontrolli põhimõtted ning täiendati esialgset kriteeriumide mudelit vastavalt turuanalüüsi tulemuste, piloteerimise ja rakendatavuse analüüsi tulemustele.

Lõplik kriteeriumide mudel ühendab endas kohustuslikud ja soovituslikud valikkriteeriumid ning on kohandatav erinevatele sihtrühmadele. Mudel keskendub peamistele keskkonna- ja tervisemõju aspektidele, sealhulgas puu- ja köögiviljade ning kaunviljade osakaalu suurendamisele, mahetoidu kasutamisele, kohaliku toidu eelistamisele ja toidujäätmete vähendamisele. Kriteeriumide mudel koostati maatriksi vormis, kus üldmudeli lehel on iga kriteeriumi juures määratletud selle rakendaja (koolieelsed lasteasutused, koolid, haiglad, hooldekodud, kinnipidamisasutused, Kaitsevägi jm avaliku sektori toitlustus), rakenduskoht hankes (pakkuja sobivuskriteerium, tehniline nõue, hindamiskriteerium või lepingu tingimus) ning kas kriteerium sobib kasutada toidu või toitlustusteenuse hankimisel. Mudel koostati Excelis ning sisaldab üldmudelit ning sektorispetsiifilisi alalehti.

3 Taustaanalüüs

Lähtudes uuringu üldeesmärgist töötada välja teadus- ja tõenduspõhine kriteeriumide mudel, oli taustaanalüüsi eesmärk kujundada selleks vajalik analüütiline alus, sealhulgas:

- analüüsida toidusüsteemi keskkonna- ja sotsiaalmajanduslikke mõjusid;
- kaardistada Eesti ja rahvusvahelisi parimaid praktikaid ning hinnata suundumusi ja kitsaskohti;
- selgitada välja erinevate sihtrühmade vajadused ja eripärad;
- analüüsida Eesti turu võimalusi ja isevarustatust pakkuda kohalikku ja keskkonnanõuetele vastavat toorainet.

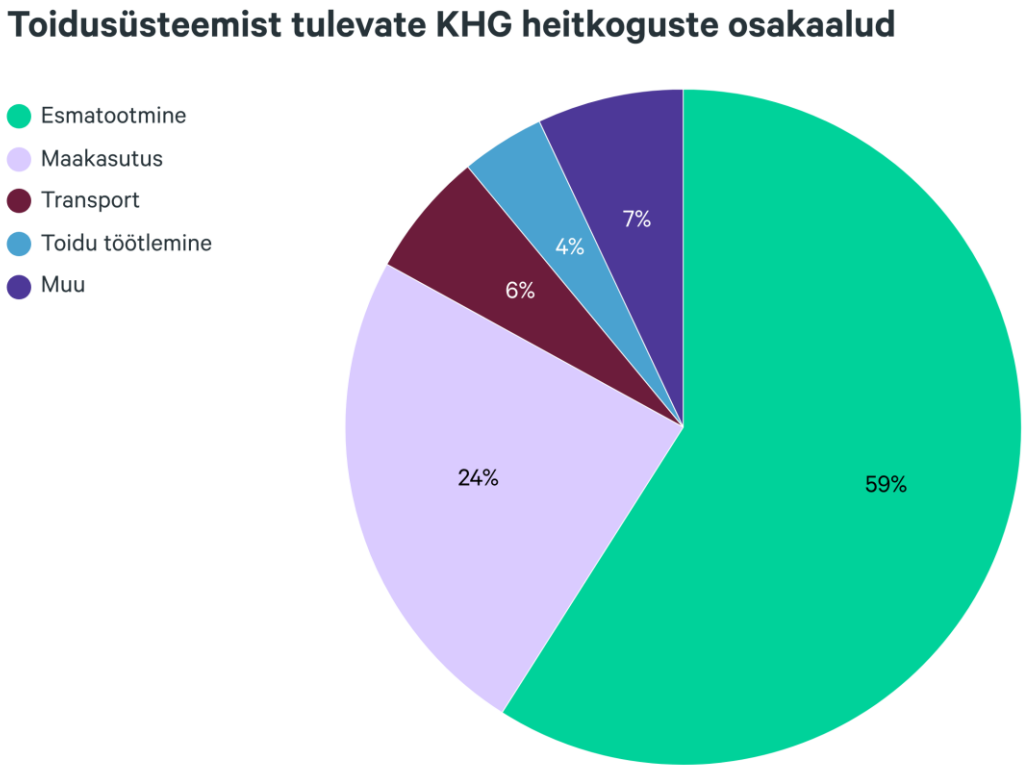
3.1 Toidusüsteemi keskkonna- ja sotsiaalmajanduslikud mõjud

Toidusüsteem on mitmete globaalsete väljakutsete nagu kliimamuutuste, ressursinappuse ja ökosüsteemide seisundi halvenemise keskmes (El Bilali et al., 2021). Kõik toidusüsteemi etapid – tootmine, töötlemine, jaemüük, toiduvalmistamine ja tarbimine – avaldavad keskkonnale märkimisväärset mõju. Süsteemi esimene etapp, toidutootmine (põllumajandus ja loomakasvatus), muudab looduslikku maastikku, mis mõjutab omakorda mullastikku, veevarusid, elurikkust ja kohalikke mikrokliimasid. Töötlemine, transport ja jaemüük aga nõuavad suures koguses energiat, vett, taristut (nt teed, külmahel) ja muid ressursse, sealhulgas pakendamiseks kuluvad ressursid. Kogu süsteemi vältel tekib reostust nii kemikaalide kasutamisest ja jääkidest (nt väetised, pestitsiidid, tööstusheited, kasvuhoonegaasid) kui ka jäätmete, sh plastide ja muu pakendi, käitlemisest. (Benton et al., 2021) Lisaks kaasnevad praeguse toidusüsteemiga erinevad sotsiaalmajanduslikud probleemid (vaesus, ebapiisav toitumine, nälg ja alatoitumus, sotsiaalne ebavõrdsus), mis sõltuvad tugevalt sellest, kuidas toitu toodetakse, käideldakse, töödeldakse, jaotatakse, valmistatakse ja tarbitakse (El Bilali et al., 2021). Järgnevalt kirjeldame toidusüsteemist tulenevaid keskkonna- ja sotsiaalseid probleeme tooteahela erinevate etappide kaudu.

3.1.1 Toidu tootmine ja erinevad tootmisviisid

Toidu tootmine tekitab umbes ühe kolmandiku kogu maailma kasvuhoonegaaside (edaspidi KHG) heitkogustest, hõlmab kaks kolmandikku magevee kasutusest ja ühe kolmandiku inimtegevusest tingitud maakasutusest (Kalmpourtzidou et al., 2025). Sellega kaasneb ka teisi olulisi keskkonnamõjusid nagu taimekaitsevahendite ning keemiliste väetiste tootmine ja kasutamine, mulla degradeerumine, metaani- ja nitraadiheide ning kalavarude vähenemine. Sealhulgas on ka oluline roll energia- ja veekasutusel, jäätmetekkel ja -käitlusel. (Euroopa Komisjon, 2019)

Toidusüsteemi KHG heitest moodustab suurima osa toidu tootmine (59%), millele järgneb maakasutuse ning maakasutusmuutuste sektor (24%) (joonis 1). Seejuures toidu pakendamise, töötlemise, transpordi ja jaemüügi etapid kokku moodustavad vaid 17% (2,4 miljardit tonni CO_2-ekv) toidusüsteemi kogusüsinikuheitest. (Ritchie, 2020)



Joonis 1. Toidusüsteemi kasvuhoonegaaside heide

Allikas: (Ritchie, 2020)

Loomset päritolu toidu tootmine koormab keskkonda üldjuhul rohkem kui taimse toidu tootmine. Sarnaselt kogu toidusüsteemile tuleneb loomsete toodete olelusringi heitmetest enamik (ligikaudu 88%) tootmise etapist, samas kui vaid 12% pärineb põllumajandusjärgsetest toidusüsteemi etappidest (nt töötlemine, jahutamine, transport, jaemüük ja jäätmeteke eelmainitud etappides). Loomakasvatuse KHG heitmed tulevad tegevustest nagu söödakultuuride tootmine (sealhulgas sünteetiliste väetiste tootmine ja kasutamine), suur ja intensiivne maa- ja mullakasutus, taastumatute energiaallikate kasutamine, sõnniku käitlemine ning mäletsejate soolesisene fermentatsioon, mis tekitab suurtes kogustes metaani. (Benton et al., 2021; Espinosa-Marrón et al., 2022) Kariloomade kasvatus vajab märkimisväärsel hulgal energiat mitmete tegevuste jaoks nagu sööda tootmine, aretustegevus, väetiste tootmine ja laotamine, taluhoonete energiakulu (Lacour et al., 2018). Lisaks KHG heitmetele põhjustab loomakasvatus globaalses kontekstis metsade raadamist, suurel hulgal magevee kasutamist ja eutrofeerumist ehk veekogude rikastumist toitainetega, sh Läänemeres. Praegusel kujul toimiv loomakasvatus ei ole jätkusuutlik ning seda probleemi süvendab veelgi ülemaailmne rahvastiku ja rikkuse kasv. (Bryant, 2022)

Lisaks on toidu (eeskätt loomsete toodete) intensiivne tootmine peamine bioloogilise mitmekesisuse vähenemise põhjus, kuna loodusliku maa otstarvet muudetakse, et luua rohumaid ja kasvatada söödakultuure. (Espinosa-Marrón et al., 2022; Lacour et al., 2018) Viimase 50 aasta jooksul on elupaikade kadumise suurim põhjustaja olnud looduslike ökosüsteemide muutmine põllu- või karjamaaks. (Benton et al., 2021) Praegu hõlmavad veiste ja mäletsejaliste karjatamiseks loodud rohumaad üle poole toidutootmiseks vajalikust maast. (Kustar and Patino-Echeverri, 2021)

Taimse toidu tootmisel on üldjuhul väiksem maa- ja magevee kasutus ning KHG heide (Kustar and Patino-Echeverri, 2021). Taimse toidu tootmise keskkonnamõjud tulevad peamiselt pinna- ja põhjavee kasutamisest, metsade raadamisest põllumajandusmaa rajamise eesmärgil ja väetiste kasutamisest, mis põhjustab eutrofeerumist ja mis omakorda mõjutab bioloogilist mitmekesisust (Jwaideh and Dalin, 2025). Taimsete valguallikate, nt kaunviljade, tootmisel on lihatoodetega võrreldes väiksem keskkonnamõju, kuid mõju suurus sõltub ka kasutatavast agroökosüsteemist ja selle majandamisest (nt monokultuuride kasvatamine või säästev põllumajandus). Enim mõjutab taimse toidu KHG jalajälge keemiliste väetiste kasutamine. Enam kui pool sünteetiliste lämmastikväetiste KHG heitkogustest pärineb mullaprotsessidest, kuna põllukultuurid imavad tavaliselt ainult umbes poole kasutatud lämmastikväetisest, samas kui ülejäänu leostub veesüsteemidesse või lendub atmosfääri. (Ahmed et al., 2025)

Tabel 2. Toidutooraine süsiniku jalajälg, mõju maakasutusele ja eutrofeerumisele.

1 kg	KHG heitmed (kg CO_2-ekv)	Maakasutus (**m^2**/aastas)	Eutrofikatsioon (**g**/ PO_4^3eq)
Veiseliha	99,5	326	304
Sealiha	12,3	17	76
Lambaliha	39,7	369	97
Linnuliha	9,9	12	49
Kala (farmist)	13,6	8,4	235
Munad	4,7	6,3	22
Piim	3,2	9	11
Juust	24	88	98
Nisu ja rukis	1,6	3,8	7
Tofu	3,2	3,5	6
Kaunviljad	1,8	15,5	17
Herned	1	7,5	7,5
Kartul	0,5	0,8	3,5
Erinevad kapsad	0,5	0,5	5
Sibul ja porrulauk	0,5	0,4	3,2
Juurviljad	0,4	0,3	1,6
Õunad	0,4	0,6	1,5
Marjad	1,5	2,4	6

Allikas: Poore and Nemecek (2018) (Our World in Data töötlus)

Eelnevas tabelis (tabel 2) on võrreldud peamiste toiduainete tootmise ja töötlemise keskkonnamõju süsiniku jalajälje, maakasutuse ja eutrofeerumise potentsiaali osas globaalsel tasemel, mis tugineb seni suurimale metaanalüüsile toidusüsteemide keskkonnamõjude kohta (Poore and Nemecek, 2018).

Tabel 3 kirjeldab peamiste valguallikate mõju kliimale, maakasutusele ja eutrofeerumisele. Seejuures sisaldab tabel ka varieeruvust ehk suurima ja väikseima tootmise mõju, mis kirjeldab mõju ulatust tootmisviisist lähtuvalt.

Eesti kohta selliseid kõikehõlmavaid uuringuid ei ole tehtud. Küll aga on uuritud näiteks veise- ja lambaliha süsiniku jalajälge tava- ja mahetootmises (Pehme, 2021), mille alusel on Eestis kasvatatud mahe- ja tavaveise kasvatamise süsiniku jalajälg sarnane (vastavalt 37 ja 38 kg CO_2-ekv liha kilogrammi kohta). Mahe- ja tavalamba süsiniku jalajäljes oli erinevus suurem (vastavalt 46 ja 24 kg CO_2-ekv liha kilogrammi kohta). Seejuures on oluline võtta arvesse ka süsiniku sidumist muldades, mis on suuresti seotud tootmisviisiga (Gerber et al., 2013; Smith and Gregory, 2013). Kuigi veiseliha puhul oli mahe- ja tavatootmise jalajälg peaaegu sama suur, ületas mahetootmises rohumaade süsiniku sidumise mõju kõigil vaadeldud juhtudel toote jalajälje, mille tulemusena kujunes maheveiseliha netomõju negatiivseks. Tavatootmises sellist tulemust alati ei saavutatud. Lambaliha puhul oli mahetootmise esialgne kliimajalajälg (46 kg CO_2-ekv) kõrgem kui tavatootmises (24 kg CO_2-ekv), mis tulenes peamiselt väiksemast loomade arvust ja püsirohumaade pindalast toodanguühiku kohta. Pärast rohumaade süsiniku sidumise arvesse võtmist muutus mahelambaliha kliimamõju enamasti negatiivseks, samas kui tavatootmises mõju küll vähenes, kuid ei muutunud negatiivseks. Kuna uuringus osalenud ettevõtted ei kasutanud pestitsiide, võivad tegelikud erinevused mahe- ja tavatootmise vahel olla veelgi suuremad (Gerber et al., 2013; Smith and Gregory, 2013).

Seega on toiduainete süsiniku jalajälje varieeruvus (eelkõige lihatoodete puhul) suuresti seotud toidu tootmisviisiga – järgnevalt kirjeldame intensiivse tööstusliku tootmise, väiketootmise ning mahetootmise mõju keskkonnale.

Tabel 3. Valguallikate süsiniku jalajälg, mõju maakasutusele ja eutrofeerumisele koos varieeruvusega.

100 g valgu kohta	KHG heitmed (kg CO_2-ekv)	Maakasutus (m2/aastas)	Eutrofikatsioon (g/ PO_4^3eq)
Veiseliha	49,9 (20–75+)	163,6 (40–300+)	151,2 (50–150+)
Sealiha	7,6 (2–14)	10,7 (5–15+)	47,2 (10–130)
Linnuliha	5,7 (2,5–11)	7,1 (4–9)	28,1 (10–60)
Tofu	1,9 (1–2,5)	2,2 (1,1–3)	3,9 (0–6)
Kaunviljad	0,8 (0,5–1,5)	7,3 (4,6–15+)	8 (0–20)

Allikas: (Poore and Nemecek, 2018; Ritchie, 2020)

Põllumajanduse lõpmatult suurenevat tootlikkust ning kaubanduse liberaliseerimisest tulenevat suurenenud konkurentsi on kaua peetud toimiva toidusüsteemi alustalaks, mis on viinud toidusüsteemi intensiivistumiseni ja alandanud sellise tootmise puhul toiduainete ühiku hinda. Toiduhindade vähendamist peetakse vajalikuks, sest see parandab juurdepääsu toidule, suurendab toidujulgeolekut ning vähendab majapidamiste kulutusi toidule, vabastades raha muu tarbimise jaoks, mis toetab majanduskasvu. (Benton et al., 2021)

Seega intensiivne tootmine põllumajanduses võimaldab kasutada ressursse efektiivsemalt ja suurendada saagikust, mis toob endaga kaasa suurenenud

tootlikkuse ja toiduga kindlustatuse. Intensiivse tootmisega kaasneb aga ka vee- ja õhureostus, bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja kliimamuutuste süvenemine. Traktorite, kombainide ja muude põllumajandusmasinate kasutamine kõikide põllumajanduslike toimingute ajal paiskab õhku süsihappegaasi ja teisi keemilisi ühendeid. Veereostus tuleb mineraalväetiste (lämmastik- ja fosforväetised) ja taimekaitsevahendite ehk pestitsiidide suurte annuste kasutamisest. Liigne kogus neid aineid imbub põhjavette ja võib seega sattuda järvedesse, ojadesse või jõgedesse, põhjustades veekogude kinnikasvamist. (Marina et al., 2024) Bioloogilise mitmekesisuse vähenemine tuleneb elupaikade hävinemisest: looduslikud keskkonnad muudetakse põllumajandusmaaks, et teha ruumi põllukultuuridele või kariloomadele. Metsade raadamine, fossiilkütuste põletamine masinate tootmiseks ja sünteetiliste väetiste kasutamine suurendavad KHG heitkogusteid, mis kõik süvendavad olemasolevat kliimakriisi. (Apoorva and Kundlas, 2024) Kuigi valdav enamus (2020. aasta seisuga üle 90%) EL-i põllumajandusettevõtetest liigitatakse pereettevõteteks (põllumajandusettevõtted, kus pereliikmed moodustavad vähemalt 50% põllumajanduslikust tööjõust) ning ligikaudu 64% EL-i farmidest on väga väikesed (majanduslik toodang jääb alla 8000 euro aastas), on nende panus EL-i toidutootmisse väike. Suured farmid moodustavad aga vaid umbes 3% kõigist farmidest, kuid nad annavad üle poole (56,4%) kogu EL-i põllumajanduse majanduslikust toodangust. (Eurostat, 2022) Lisaks saavad väikesed põllumajandustootjad oma toodangust väga piiratud tulu ning peavad jaemüügipinna hõivamise eest maksma toodanguühiku kohta suurt hinda. Põllumajandus- ja toidusektor on eluliselt tähtis miljonite inimeste elatise teenimiseks nii linnas kui ka maapiirkondades. Peale selle, et kohaliku toidu tarbimine on parem keskkonnale, annab kohalik lühike toidu tarneteekond panuse ka piirkondliku majanduse edendamisse. (El Bilali et al., 2021) Kohaliku toidu hankimist avalikus sektoris on seostatud sotsiaalse jätkusuutlikkuse edendamisega ja tervist toetava toitumise soodustamisega. Kohalikku toitu on peetud ka kvaliteedi ja läbipaistvuse tagatiseks, mis suurendab tarbijate usaldust ja toidujulgeolekut. (Molin et al., 2024)

Ühendkuningriigis (ja mitmetes teistes Euroopa riikides) on toidusektor jäätmetekke ja ebaõiglase tasu osas üks enam kritiseeritud tootmissektoreid. (Onyeaka et al., 2024) Toidutootmise tavad toetuvad väikepõllumajandustootjatele ja sageli alatasustatud immigrantidele või hooajatöötajatele, kes maadlevad ebaõiglaste töötingimuste ja ärakasutamisega. Selline olukord süvendab olemasolevat sotsiaalset ebavõrdsust, vähendab põllumajandustegevuse majanduslikku elujõulisust ning ohustab kohalikku toidujulgeolekut. (Onyeaka et al., 2024)

Pereettevõtted on küll kõigis EL-i liikmesriikides domineeriv põllumajandustüüp, ent Eestis on nende osakaal nt 35%. Eestis moodustab põllumajandusmaa praegu umbes 25% Eesti pindalast ning 2023. aasta seisuga moodustas põllumajandus Eestis 14% kogu riigi KHG heitmetest (Euroopa Komisjon, 2025). Seejuures loomakasvatus hõivab ligikaudu 60% meie põllumajandusmaast ning perioodil 2010–2019 läks sise- ja väliturgudel kokku hinnanguliselt 58% Eesti teraviljatoodangust loomasöödaks (Mathiesen, 2023).

Ekstensiivsel viisil majandatavad rohumaad on tuhandeid aastaid olnud olulised karjatamisel ning alates keskajast ka talvise sööda (heina) tootmisel. Kui intensiivne karjatamine võib mõjuda negatiivselt bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi toimimisele, siis madala intensiivsusega karjatamine sageli säilitab ja toetab seda. Puuduseks on, et need karjamaad on sageli madala tootlikkusega, mistõttu on need

asendatud intensiivpõllumajandusega, mis on paraku palju liigivaesem. Poollooduslikud karjamaad on sageli toitainevaesed, mis võimaldab stressitaluvatel taimeliikidel püsida. See on üks põhjustest, miks poollooduslikud karjamaad on rikkad taimeliikide poolest. Seevastu väetatud ja parandatud karjamaadel võistlevad liigid üksteisega. (Jakobsson et al., 2024) On leitud, et väiksemate põllumaade lindude arvukus ja liigirikkus on suurem võrreldes suuremahuliste põllumaadega, kuna väiksemad põllumaad on sageli rohkem liigendatud. Peale põllulindude esineb ka metsa- ja linnalindusid, mis tähendab, et tegemist on mitmekülgse ja kvaliteetse elupaigaga erinevate linnuliikide jaoks. Väiketootmine, mida iseloomustab madala intensiivsusega erapõllumajanduslik tootmine väikestel põllumaadel ning kus on kõrge osakaal poollooduslike elupaikade, pakub lindudele laia valikut toidu- ja pesitsemisvõimalusi, mis toetab bioloogilist mitmekesisust ja sellega seotud ökosüsteemi teenuseid. (Šálek et al., 2026)

Mahepõllumajandus võib oluliselt aidata leevendada mitmeid keskkonnaprobleeme. Keskkonnasäästlike põllumajandustavade edendamise ja maaelu jätkusuutliku arengu toetamise kõrval mõjutab mahepõllumajandus otseselt mulla füüsikalis-keemilisi omadusi, mis mängivad keskset rolli kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisel, kuna toetab muldades süsiniku sidumist, samal ajal kui intensiivne tootmine koormab muldasid ja muudab need süsinikuheitjateks. Mahepõllumajandusele iseloomulikud praktikad (kompostimine, mitmekesine külvikord ja sünteetiliste väetiste kasutuse piiramine) parandavad mulla struktuuri, suurendavad orgaanilise aine sisaldust ning vähendavad denitrifikatsiooniprotsessi intensiivsust, mis omakorda vähendab dilämmastikoksiidi (N_2O) heitkoguseid. (Bocean, 2025) Mahepõllumajanduslike põllukultuuride saagikus võib olla madalam kui tavapõllumajanduse saagikus. Seejuures saab parimate tavade ja oskuste kasutamise abil mahepõllumajanduses ka ületada tavapäraste alternatiivide saagikust, tagades samal ajal majanduslikult, keskkonnaalaselt ja sotsiaalselt jätkusuutliku toidutootmise. (Wijerathna-Yapa and Pathirana, 2022) Eestis moodustab mahepõllumajandus ca 23% kogu põllumajandusmaast, mis ületab EL-i keskmist (10,5%) (Euroopa Komisjon, 2025).

3.1.2 Toidu töötlemine

Toidu töötlemine lisab toorainele väärtust ning töötlemise meetodite eesmärk on sageli saavutada samaaegselt mitu lisandväärtust. Töötlemine aitab tagada toiduohutust, pikendada säilivusaega, säilitada maitseomadusi, hõlbustada transporti ja ladustamist ning muuta toit kättesaadavamaks ja kiiremini valmistatavaks. Selleks kasutatakse mitmesuguseid ressursse nagu toorained, vesi, energia, tööjõud, infrastruktuur ja teadmised. (Chen et al., 2020) Viimase sajandi jooksul on toidu töötlemine industrialiseerimise ja globaliseerimise tõttu kiiresti arenenud (Chen et al., 2020). Töödeldud toitu määratletakse kui toodet, mille loomulikku olekut on muudetud (puhastatud, lõigatud, kuumutatud, küpsetatud, kuivatatud, pakendatud jne), aga mitte sellisel määral, et toit muutuks kahjulikuks. Töötlemise eesmärk võib olla näiteks säilivuse, ohutuse või kasutusmugavuse parandamine (What are Processed and Ultra-Processed Foods, 2025). Ülitöödeldud toidud on aga toiduainete ja lisaainete kombinatsioonidest koosnevad tooted, mis on valmistatud toidust tuletatud koostisosadest ning sisaldavad sageli toiduvärve, lõhna- ja maitseaineid, magusaineid ja emulgaatoreid. NOVA klassifikatsiooni järgi kuuluvad ülitöödeldud toitude hulka tööstuslikult valmistatud tooted, mis sisaldavad sageli rohkelt lisatud suhkrut, soola, rafineeritud tärklist, küllastunud rasvu ja lisaaineid ning on suure energiatihedusega. (Monteiro et al., 2019) Samas sisaldavad need sageli vähem kiudaineid, vitamiine, mineraalaineid ja mõningatel juhtudel ka vähem valku. (Chen et al., 2020)

Ülitöödeldud toidud on näiteks suhkruga magustatud joogid, maiustused, soolased snäkid, burgerid jne. Võrreldes töötlemata või minimaalselt töödeldud toiduainetega on ülitöödeldud toidud pika säilivusajaga, kergesti tarbitavad, taskukohased ja väga maitsvad. (Chen et al., 2020) Toidu töötlemine avaldab keskkonnale negatiivset mõju, tekitades kasvuhoonegaase (keskmiselt 4,4% toidusüsteemi KHG heitest), veereostust ja jäätmeid. (Michel et al., 2024) Seda illustreerib see, et toiduainetööstuse töötlemisjäätmetel on tavaliselt kõrgemad saasteainete tasemed kui tavalisel reoveel (kõrge lämmastikusisaldus, suured pH-väärtuste kõikumised, suur õlide/rasvade sisaldus jne), mille filtreerimine on keerulisem (Kroyer, 1995). Eestis tekkis 2023. aastal toidu töötlemisel ja tootmisel 22 986 tonni toidujäätmeid ning toitude ja jookide töötlemine ning valmistamine tekitasid samal aastal 19% EL-i toidujäätmetest. (Eurostat, 2025)

Suuremat ülitöödeldud toitude tarbimist seostatakse üldise rasvamassi, eelkõige aga kõhupiirkonna (kõhuõõnesisese) rasvamassi suurenemisega ning suurema riskiga haigestuda südame- ja veresoonkonna haigustesse ja diabeeti (Zhang and Giovannucci, 2023). Lisaks võivad ülitöödeldud toidud mõjutada tervist, kuna on tööstuslikult kujundatud soodustama liigset energiatarbimist ja häirima küllastustunde regulatsiooni (Hall et al., 2019). Ülitöödeldud toidu suuremat tarbimist seostatakse metaboolse sündroomi suurema riskiga ning mõnedes uuringutes ka ärritunud soole sündroomi esinemisega (Chen et al., 2020). Nii suure, väikese kui ka keskmise sissetulekuga riikides tarbivad ülitöödeldud toite peamiselt nooremad inimesed (lapsed, noored täiskasvanud) ja suuremal määral mehed. Kõrgem tarbimine on samuti linnapiirkondades elavatel inimestel ning madalama haridustasemega inimestel. (Zhang and Giovannucci, 2023) Seetõttu tuleb ülitöödeldud toidu pakkumist avalikus sektoris vältida.

3.1.3 Toidu pakendamine

Pakendatud toidu tarbimine on viimastel aastakümnetel märkimisväärselt kasvanud. See on seotud paljude mugavustega – pakend annab tarbijale infot toote koostisosade, säilivusaja ja säilitustingimuste kohta. Toidupakend tagab toiduohutuse, pikendab toiduaine/toote eluiga ning ennetab toidu raiskamist. Vaatamata nendele eelistele kahandab pakkematerjalide tooraine kaevandamine loodusvarasid ja paiskab atmosfääri täiendavaid kasvuhoonegaase. Enimkasutatud materjal toidu pakendamiseks on plast, kuna see on hästi vormitav materjal, seda saab kuumalt sulgeda ja sellele on lihtne trükki peale kanda. Hinnanguliselt umbes 40% Euroopa toidust on pakendatud plasti. (Kan and Miller, 2022) Kogu toidusüsteemi kasvuhoonegaasidest moodustab pakendamine ainult umbes 4%. (Ritchie, 2020)

Avalikus sektoris on julgustatud pakkujaid kasutama väiksema keskkonnamõjuga pakendeid, sealhulgas korduskasutatavaid või biolagunevast materjalist pakendeid. (Chandler et al., 2015)

3.1.4 Toidu transport

On prognoositud, et linnades elavate inimeste osakaal kasvab 2050. aastaks umbes 2/3-ni kogu elanikkonnast ja kuna toidutootmine toimub enamasti maapiirkondades, tähendab see, et linnaelanike toiduvajaduste katmiseks tuleb transportida suuri koguseid toitu pikkade vahemaade tagant (Pradhan et al., 2020).

Transpordi osakaal toidu süsiniku jalajäljest Euroopas moodustab eri allikate alusel vahemikus 6% (Sandström et al., 2018) kuni 10–19% (DG Environment, 2023; Ritchie, 2020), seejuures taimse tooraine puhul on see (osakaal) oluliselt kõrgem kui loomsel (Ritchie, 2020). Seega võib kohaliku ja hooajalise toidu tarbimine vähendada transpordist tulenevaid heitmeid, seejuures hooajavälise kohaliku toidu kogu olelusringi heitmed võivad olla suuremad kui sama toidu importimisel mõnest teisest piirkonnast, kus toidu tootmisele kulub oluliselt vähem energiat (Pradhan et al., 2020).

Transpordi keskkonnamõju saaks põhimõtteliselt väljendada osana süsiniku jalajäljest, kuid transpordi süsiniku jalajälg ei ole hea näitaja kohaliku toidu eristamiseks. See ei kajasta tegelikku tarnevahemaad ega toidu päritolu, kuna sõltub suurel määral transpordiliigist, veoki mootorist ja kasutatavast kütusest (nt elektri- või diiselveok), koormatäituvusest ja logistika korraldusest – seetõttu võib kaugemalt, ent tõhusalt (näiteks raudteed või meritsi) veetud toit anda väiksema jalajälje kui lähedalt lühikese vahemaa tagant tarnitud toit. Lisaks mõjutab jalajälje arvutamise metoodika (arvesse võetavad olelusringi etapid, süsteemipiirid ja heitekoefitsiendid) tulemust märkimisväärselt, mistõttu erinevate tarnijate näitajad ei pruugi olla omavahel võrreldavad. Kuna transport moodustab toidu kogu olelusringi keskkonnamõjust üksnes väikese osa (seejuures on osakaaluna suurem taimse kui loomse tooraine puhul), sõltub kohaliku ja hooajalise toidu tegelik keskkonnaeelis eeskätt tootmisviisist. Transpordist tuleneva keskkonnamõju vähendamise ja kohaliku tootmise toetamise võimalusi hangete kontekstis käsitletakse lähemalt kriteeriumide mudelis (ptk 4).

3.1.5 Tarbimine ja toitumisest tulenevad terviseriskid

Toidulaud, mis on suure energiasisaldusega ja sisaldab (toitumissoovitustega võrreldes) liiga palju loomset päritolu valke (eelkõige punast liha), avaldab negatiivset mõju nii inimeste tervisele kui ka keskkonnale (Kalmpourtzidou et al., 2025). Kuigi loomset päritolu toidud sisaldavad väärtuslikke toitaineid, on nende liigtarbimine seotud erinevate terviseriskidega (Godfray et al., 2018). Uuringud näitavad, et mitmekesine toitumine, milles on ülekaalus taimset päritolu toidud, võib vähendada toidusüsteemist tulenevaid kasvuhoonegaase, pidurdada põllumajandusest tingitud keskkonnaseisundi halvenemist ja tagada elanikkonnale vajalik energiasisaldus, sealhulgas hoida ära levinud kroonilisi haigusi, mis on teadaolevalt tugevalt mõjutatud toitumisest ja eluviisist (Clem and Barthel, 2021; Varela-Ortega et al., 2022). Kuna Euroopa jt arenenud riikides tarbivad inimesed liha ja ülitöödeldud toiduaineid üle soovituslike normide, on avalikul sektoril oluline roll tasakaalustatud, tervist toetava ja kestliku toidukeskkonna kujundamisel (Biganzoli et al., 2025). Kestlik menüü sisaldab suures osas mahe- ja kohalikku toitu, kus on minimaalselt töödeldud ja väheses koguses loomset toorainet. Mahepõllumajanduslike toodete tarbimisel on toitumisega seotud keskkonnamõjudele positiivne mõju eeskätt siis, kui toidusedel on üles ehitatud taimse toidu rohkele osakaalule. (Lacour et al., 2018)

Taimne toitumine on seotud madalama vererõhu ja kehamassiindeksiga ning väiksema rasvumise riskiga (Clem and Barthel, 2021; Ferrari et al., 2022). Loomsete valguallikate (eriti punase ja töödeldud liha) asendamine taimsete valguallikatega nagu pähklid, kaunviljad ja täisteratooted, on seotud oluliselt madalama südame- ja veresoonkonna haiguste, südame isheemiatõve, insuldi ja II tüüpi diabeedi riskiga (Clem and Barthel, 2021; Godfray et al., 2018). Punane liha on liigitatud inimestele „tõenäoliselt kantserogeenseks“, peamiselt jämesoolevähi riskiga seotud tõendite põhjal. (Godfray et al., 2018) On leitud, et ka üldine vähirisk on taimetoitlaste seas madalam (Ferrari et al., 2022). Eesti riiklike toitumise, liikumise ja uneaja soovituste

kohaselt (TAI, 2025) soovitatakse punast liha (veise-, sea-, lamba- ja ulukiliha) tarbida maksimaalselt umbes 350 g nädalas küpsetatult (vastab ligikaudu 500 g toorele lihale nädalas). Lisaks soovitatakse töödeldud lihatoodete (vorstid, viinerid, peekon, sink jms) tarbimist võimalikult palju piirata. (TAI, 2025)

Hästi ja hoolikalt planeeritud taimsetest täisväärtuslikest toitudest koosnev toidumenüü, sh täistaimsete toiduvalikute pakkumine avalikus sektoris, mis sisaldavad mitmesuguseid köögivilju (sh kaunvilju), täisteraviljatooteid ja pähkleid, võimaldab saada piisavalt valku ja asendamatuid aminohappeid ja võib olla üks vahend, mis aitab võidelda krooniliste eluviisihaigustega. (Clem and Barthel, 2021) Taimse toitumise võimalikele tervisekasudele lisaks on südame- ja veresoonkonna tervise seisukohalt oluline toidurasvade kvaliteet. Küllastunud rasvhapete osaline asendamine küllastumata rasvhapetega aitab vähendada vere LDL-kolesterooli sisaldust ning südame-veresoonkonna haiguste riski. Küllastumata rasvhappeid saadakse eelkõige taimsetest õlidest, pähklitest, seemnetest ning kalast. (Hooper et al., 2020; Visseren et al., 2021) Lisaks on köögiviljad, puuviljad, marjad, kaunviljad ja täisteratooted olulised kiudainete allikad. Piisavat kiudainete tarbimist seostatakse parema glükeemilise kontrolli, väiksema II tüüpi diabeedi riskiga ning madalama südame-veresoonkonna haiguste esinemissagedusega. (Reynolds et al., 2019)

Eesti riiklikud toitumissoovitused soovitavad suurendada köögiviljade, puuviljade, marjade, kaunviljade ja täisteratoodete osakaalu ning piirata punase ja töödeldud liha, lisatud suhkrute, soola ja küllastunud rasvade tarbimist. (TAI, 2025)

Liigne soola tarbimine on kõrgvererõhutõve peamine riskitegur ning võib suurendada ajuveresoonkonna haiguste riski, eriti ülekaalulistel inimestel. Soola tarbimise vähendamine langetab insuldi ja südame isheemiatõvest tingitud haiguste riski ja viimase puhul ka suremust. (Gupta et al., 2018) Lisaks on leitud, et suur soolatarbimine on seotud suurenenud vererõhu tõusuga ja maovähi riskiga. (Cappuccio, 2013) Tervise Arengu Instituudi rahvastikupõhise uuringu kohaselt tarbib soovituslikust rohkem soola ligi 90% Eesti elanikkonnast, mistõttu peetakse soolatarbimise vähendamist oluliseks rahvatervise prioriteediks. (TAI, 2022) Eesti toitumissoovituste kohaselt võiks täiskasvanute soola tarbimine jääda alla 5,75 g päevas, mis vastab ligikaudu 1 tl soolale. Suur osa soolast saadakse varjatud kujul tööstuslikult töödeldud toitudest, mitte üksnes toidule lisatavast lauasoolast (Prada et al., 2022; TAI, 2025).

Sage ja suures koguses vabasid suhkruid sisaldavate toitude ja jookide tarbimine võib viia energia ületarbimiseni, suurendada ülekaalu või rasvumise riski ning viia mitmete kardiometaboolsete terviseriskideni. (Gupta et al., 2018) WHO (World Health Organization) on soovitanud piirata vabade suhkrute tarbimist alla 10% (ideaaljuhul alla 5%) päevasest koguenergiast, mis tähendab keskmise täiskasvanu puhul maksimaalselt 50 g suhkruid päevas. See hõlmab kõiki lisatud suhkruid (nii toidu valmistamisel tööstuses kui ka kodus) ning lisaks suhkruid, mis esinevad looduslikult mees, siirupites ja puuviljamahlakontsentraatides. (Gupta et al., 2018; Prada et al., 2022) Rahvastiku soola ja suhkru tarbimise vähendamine eeldab muutusi toidukeskkonnas, sealhulgas väiksema soolasisaldusega toodete suuremat kättesaadavust.

Toitumise mõju inimestele on erinev – ligi kolmandik elanikkonnast kogeb toitainete puuduse või liiaga seotud mõju (alakaalulisus, kõhnumine, mikrotoitainete puudus, ülekaal ja rasvumine). (UN DESA, 2024) Kasvanud on rasvunud inimeste arv, mis prognooside kohaselt tõuseb ka edaspidi. Toiduvalikuid mõjutavad lisaks individuaalsetele teadmistele ja eelistustele ka toidukeskkond, toidu hind, kättesaadavus ning turundus. Sotsiaalmajanduslikult kehvemas olukorras inimesed jälgivad väiksema tõenäosusega toitumissoovitusi, kogevad raskusi toidu hankimisel, tarbivad suuremal määral vähem soovitatavat toitu ja neil on suurem risk ülekaalulisusele. Seetõttu kujutavad toidu tootmise, töötlemise, pakendamise, jaotamise, märgistamise, hinnastamise, tarbimise ja jäätmekäitluse etapid endast võtmekohti, kus sihipäraste sekkumiste abil on võimalik tagasi pöörata seniseid jätkusuutmatuid tootmis- ja tarbimistrende. (Burgaz et al., 2023)

3.1.6 Toidujäätmed

Toidujäätmete teke on nii keskkonna-, majanduslik kui ka sotsiaalne probleem. (Brennan et al., 2021) Eestis peetakse toidujäätmete all silmas nii toidukadu ehk raisatud toitu kui ka mittesöödavaid toidujäätmeid (Piirsalu et al., 2021). Toidu tootmise ja tarbimise keskkonnamõju suureneb, kui toit läheb raisku. Hinnanguliselt läheb globaalselt kogu tarneahela jooksul kaotsi kolmandik inimestele mõeldud toidust. (UNEP, 2024) Eestis tekib toidujäätmeid hinnanguliselt 167 tuhat tonni aastas, millest poole (50%) ehk ligikaudu 84 000 tonni moodustab toidukadu ehk inimtoiduna raisku läinud toit. (Piirsalu et al., 2021)

Toidujäätmete käitlemisest ja kõrvaldamisest tulenevad mõjud ei ole toidujäätmetega seotud keskkonnamõjude peamine ajend, enamik mõjudest pärineb esmase tootmise etapist (Scherhaufer et al., 2018). Samas, mida hilisemas tarneahela etapis toode raisku läheb, seda suurem on selle keskkonnamõju, kuna lisaks tootmisele lisandub töötlemisest, pakendamisest, transpordist, tarbimisetapis tekkiv keskkonnamõju. Seetõttu tuleks tähelepanu pöörata toidujäätmete tekke vältimisele, sest see on üks peamisi tegureid, mis aitab vähendada toidujäätmete üldist keskkonnamõju. Toidujäätmete vähendamine on samuti tõhus viis tootmiskulude kahandamiseks, toidusüsteemi efektiivsuse suurendamiseks, toidujulgeoleku parandamiseks ning keskkonnasäästlikuma toidusüsteemi loomiseks (Brennan et al., 2021).

Tarneahela viimases etapis võib toidujäätmeid tekkida toidu valmistamisel, serveerimisjäägina või taldrikujäätmetena pärast söömist. Nende vähendamiseks saab rakendada erinevaid meetmeid kogu toitlustusprotsessi vältel. Toidu valmistamisel tekkivaid jäätmeid aitab vähendada menüü ja koguste täpsem planeerimine, sealhulgas hooajalisuse arvestamine, tooraine võimalikult terviklik kasutamine ning töötajate koolitamine tooraine säästlikuks käitlemiseks ja tootmisprotsesside standardiseerimiseks (Ayten and Kabali, 2024). Serveerimisjääkide vähendamiseks on oluline võimalikult täpselt prognoosida söödate arvu ning vajadusel valmistada toitu väiksemates kogustes juurde. Võimalusel võiks kasutada toidu serveerimisel iseteenindust. Taldrikujäätmete vähendamisel mängivad olulist rolli toidu maitse, tekstuur, välimus ja söödate eelistustega arvestamine (Guimarães et al., 2024). Lasteasutustes võivad vähem harjumuspäraste toitude aktsepteeritavust toetada maitse- ja toitumisharidus ning korduv kokkupuude erinevate toitudega, kuna uuringud näitavad, et korduv maitsmiskogemus aitab suurendada laste valmisolekut uusi toite proovida ja parandab eriti köögiviljade omaksvõttu (Nekitsing et al., 2018).

3.1.7 Keskkonnahoidlike riigihangete potentsiaal toidusüsteemi keskkonnamõju ja terviseriskide leevendamiseks

Keskkonnahoidlikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetes võimaldavad suunata nii toidu tarbimise kui ka toidu tootmise mustreid, pakkudes samal ajal sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnaalaseid hüvesid ning toetades tervislikumat toitumist ja seeläbi vähendades eluviisihaigustesse haigestumise riski.
Keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide kaudu saab mõjutada, millist toorainet või menüüsid avalikus toitlustuses kasutatakse ning seeläbi ka inimeste toitumisharjumusi. Toitumisharjumused kujunevad mitme teguri koosmõjul, sealhulgas sissetuleku, hindade, isiklike eelistuste ja uskumuste, kultuuritraditsioonide ning lisaks geograafiliste ja keskkonnategurite mõjul. Seega võib muutus avaliku sektori toitlustuses väljenduda näiteks taimsete toodete suuremas osakaalus loomsete toodete asemel ning ülitöödeldud ja soola- või suhkrurikaste toitude pakkumise vähenemises. (European Commission. Joint Research Centre., 2024)

Keskkonnamõjusid saab vähendada, koostades keskkonnahoidlikke riigihankeid, mis rakenduvad otse probleemi allikale. Seega, kui peamiseks keskkonnaprobleemiks on süsiniku jalajälg, on hea lahendus keskenduda lihatoodetele ja nende asendamisele väiksema keskkonnamõjuga toodetega. Seda illustreerib Malmö näide, kus vähendati koolimenüüdes lihatoodete kogust ja asendati punane liha (mis on suure süsiniku jalajäljega) kanalihaga. Kasutusele võeti ka taimetoidumenüüd, mis laiendavad traditsiooniliste lihasööjate proovitavate toitude valikut ja suurendavad teadlikkust. (Chandler et al., 2015)

Lisaks saab keskkonnahoidlike riigihangete (edaspidi KHRH) kaudu suurendada näiteks ka mahepõllumajandusmaa pindala. Euroopa Komisjoni aruandes (2024) analüüsiti Rootsi valitsuse 2006. aastal vastu võetud KHRH poliitika mõju, kus eesmärgiks oli seatud avaliku sektori mahetoidu tarbimise suurendamine 25%, et aidata kaasa riiklikule eesmärgile saavutada 2010. aastaks 20% mahepõllumajandusmaad. Analüüsides mahepõllumajandusmaa andmeid üldistatud vähimruutude meetodil, leiti, et maakondade keskmine mahepõllumajandusmaa osakaal kasvas 2003. aasta 6,9%-lt umbes 19,8%-ni 2006. aastal, tänu ka otsestele mahepõllumajanduse toetustele. (European Commission. Joint Research Centre., 2024) Taani on samuti edukalt kasutanud hankeid, et suurendada mahetoidu osakaalu avalikus sektoris. Taani ja Rootsi on loonud juhtimiskorralduse, milles erasektori osapooled on mänginud olulist rolli hangete programmide kujundamisel ja rakendamisel. Selline kaasav lähenemine on aidanud luua motivatsiooni ja tingimusi kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele mahetoodete hankimise suurendamiseks. (Daugbjerg, 2023)

Kuna hankija peab siduma iga keskkonnakriteeriumi konkreetse eesmärgiga, aitab see hinnata keskkonnahoidlike kriteeriumide mõju keskkonnale, kliimale ja inimeste tervisele. Seega saab koostada hankeid, mis nõuavad keskkonnasõbralikumaid transpordiviise, piiravad kemikaalide kasutust, nõuavad mahetooteid jpm. (Lundberg and Marklund, 2018)

Keskkonnahoidlike riigihangete mõju ei piirdu üksnes keskkonnamõjude vähendamisega, vaid seeläbi saab kaudselt mõjutada ka rahvastiku toitumiskäitumist ja tervisenäitajaid. Avaliku sektori toitlustusel on oluline roll laste, noorte, eakate, patsientide ja teiste sihtrühmade igapäevaste toiduvalikute kujundamisel. Kuna suur osa elanikkonnast sööb regulaarselt koolides, lasteaedades, haiglates, hooldekodudes

või muudes avalikes asutustes pakutavat toitu, võivad hangete kaudu tehtavad otsused mõjutada nii toidu kättesaadavust kui ka pikaajaliste toitumisharjumuste kujunemist.

Eesti riiklikud toitumise soovitused soovitavad suurendada köögiviljade, puuviljade, marjade, kaunviljade ja täisteratoodete tarbimist ning piirata punase ja töödeldud liha, lisatud suhkrute, soola ja küllastunud rasvade tarbimist (TAI, 2025). Seetõttu võiksid avaliku sektori toidu- ja toitlustushanked lisaks keskkonnakriteeriumidele toetada ka nende toidugruppide suuremat osakaalu menüüdes. Erinevalt haridusasutustest, kus Vabariigi Valitsuse määrus nr 60 „Nõuded laste toitlustamisele haridusasutuses ja sotsiaalteenuse osutamisel“ sätestab nõuded kogustele toidugruppide kaupa, puuduvad enamikul teistel avaliku sektori toitlustusasutustel toidugrupipõhised riiklikud nõuded (Vabariigi Valitsus, 2025a). Seetõttu võivad just hanked olla üheks peamiseks vahendiks, mille kaudu tagada toitumissoovitustele paremini vastava toidukeskkonna kujundamine ka haiglates, hooldekodudes, kinnipidamisasutustes ja teistes avalikes asutustes. Kuigi erinevate sihtrühmade toitumisvajadused ei võimalda rakendada kõigis asutustes identseid nõudeid, võiks hangetes lihtsustatud kujul hinnata pakutavate menüüde vastavust riiklikele toitumissoovitustele ning toetada tervist edendavate toidugruppide (köögiviljad, puuviljad, kaunviljad) suuremat osakaalu. Selline lähenemine võimaldaks samaaegselt vähendada nii toidusüsteemi keskkonnamõjusid kui ka südame-veresoonkonna haiguste, II tüüpi diabeedi, rasvumise ja teatud vähivormide riskitegureid.

Võttes arvesse peatükis käsitletud toidusüsteemi peamisi keskkonnamõjusid, võib järeldada, et Eesti toidutooraine ja toitlustusteenuste hangetes tuleks kohustuslike keskkonnakriteeriumide seadmisel keskenduda eelkõige mahepõllumajandusliku ja kohaliku tootmise, lühikese tarneteekonna ning loomade heaolu toetamisele, samuti taimse toidu, sealhulgas taimsete valguallikate ja köögiviljade osakaalu suurendamisele ning toidupakendite ja toidujäätmete tekke ennetamisele. Kestlike tarbimisharjumuste kujundamiseks tuleks soodustada tervist toetavate ja keskkonnahoidlike toiduvalikute pakkumist, eelistades mahe- ja kohalikke toiduaineid, taimseid valguallikaid ning minimaalselt töödeldud tooteid. Keskkonnahoiu suurendamiseks on oluline eelistada korduskasutatavaid pakendeid ning võimaluse korral kasutada suurpakendeid, vähendades seeläbi pakendijäätmete teket. Samuti tuleks toitlustusteenuste hangetes rõhutada tooraine värskust ning piirata ülitöödeldud toitude pakkumist, eriti lasteasutustes, näiteks koolipuhvetites, et vähendada liigset soola, suhkrute ja küllastunud rasvhapete tarbimist ning toetada tervislikumaid toitumisharjumusi.

3.2 Rahvusvaheliste ning Eesti toidu- ja toitlustushangete praktikate kaardistus

Kaardistuse eesmärk oli koguda olemasolevat teaduspõhist teavet toitumissoovituste ja keskkonnahoidlike riigihangete raamistiku seoste kohta ning anda ülevaade Eestis ja rahvusvaheliselt kasutatud toidu- ja toitlustushangete keskkonnahoidlikest kriteeriumidest. Rahvusvahelise kogemuse koondamiseks analüüsiti Euroopa Liidu liikmesriikides ja erinevate projektide raames välja töötatud hankejuhiseid, keskkonnahoidlike hangete näiteid ning kasutatud kriteeriume, sealhulgas kohustuslikke kriteeriume ja nende rakendamise kontrollimehhanisme. Vaatluse alla võeti Leedu, Itaalia, Hollandi, Rootsi, Läti, Soome ja Taani kogemused. Lisaks uuriti Eestis seni läbi viidud toidu- ja toitlustushangetes kasutatud kriteeriume. Analüüsi aluseks olid internetis kättesaadavad asjakohased ülevaated ja aruanded, sealhulgas

Euroopa Komisjoni, ICLEI ning teiste organisatsioonide ja konsultatsiooniettevõtete koostatud materjalid toidu- ja avaliku toitlustuse hangete kohta.

3.2.1 Eesti toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid

Eestis kasutusel olevate keskkonnahoidlike kriteeriumide kaardistamiseks tutvusime perioodil 01.01.2023–29.09.2025 riigihangete registris kättesaadavate hangetega. Vaatluse all oli 291 hanget, millest enamiku (54%) moodustasid koolide ja lasteaedade hanked (vastavalt 45 ja 113). Koolitoidu/toitlustuse hangetest 13 olid märgitud keskkonnahoidliku riigihankena (KHRH) ning kaks sisaldasid autorite hinnangul potentsiaalselt keskkonnahoidlikke kriteeriume, ent KHRH-na need märgitud ei olnud. Lasteaedade hangetest olid 57 märgitud kui KHRH. Lisaks kaardistati viis koolide ja lasteaedade ühishanget, millest üks sisaldas KHRH kriteeriumeid.

Haiglaid oli hangete seas 99, millest kolm olid märgitud kui KHRH. Lisaks leiti kolm hanget, mis sisaldasid keskkonnahoidlikke kriteeriumeid, aga ei olnud KHRH-na märgitud. Hooldekodude hankeid leiti 20, millest ükski ei olnud märgitud kui KHRH, kuid kolm hanget sisaldasid siiski KHRH kriteeriumeid. Kinnipidamisasutuste ühishankeid oli üheksa, millest üks oli märgitud kui KHRH.

Kinnipidamisasutuste hankeid on viimase kolme aasta jooksul korraldanud Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK). Analüüsitud üheksast kinnipidamisasutuste hankest on üks märgitud KHRH-na, kuid dokumentide hulgas ei kajastu keskkonnahoidlike kriteeriumide kasutamine. Kinnipidamisasutuste puhul on vaadeldud hangetes näha, et sisse ostetakse eeskätt toitu, toitlustusteenust ei hangita.

Kaitseväe hanked riigihangete registris avalikult kättesaadavad ei ole ning neid viib läbi RKIK. Seega lähtusime selle sektori puhul kirjalikult sihtrühmade vajaduste kaardistamise käigus saadetud sisendist (vt rohkem ptk 3.3), kust saime ülevaate, millist tüüpi kriteeriume on Kaitseväe hangetes seni kasutatud (taimse toidu osakaalu suurendamine; toidujäätmete vältimine ja vähendamine, sh mõõtmine; jäätmete liigiti kogumise nõuded (ette antud liigid)), ent kriteeriumide täpset sõnastust ei jagatud.

Allolevas tabelis (tabel 4) on toodud kokkuvõte, kus ja millist tüüpi keskkonnahoidlikke vastavus- ja hindamiskriteeriume on viies vaatluse all olevas sihtrühmas seni kasutatud.

Analüüsitud hangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid jagunevad sisuliselt kuude suuremasse teemagruppi: kestlik ja mahetooraine, taimse ja tervisliku toidu edendamine, kohaliku ja hooajalise toidu eelistamine, pakendite ja jäätmete vähendamine, vastutustundlik tootmine ja sertifikaadid ning organisatsiooni keskkonnajuhtimine. Kõige mitmekesisemalt ja süsteemsemalt kasutatakse keskkonnahoidlikke kriteeriume koolide ja lasteaedade hangetes, samas kui haiglate hangetes keskendutakse rohkem vastutustundlikule tootmisele, sertifikaatidele ja organisatsioonide keskkonnajuhtimisele. Hooldekodude hangetes on keskkonnakriteeriumid tagasihoidlikumad ning seotud eelkõige tervislikkuse, kodumaise tooraine ja korduskasutatavate pakenditega. Täpsem ülevaade erinevate teemade all kasutatud kriteeriumidest on toodud lisas 3.

Tabel 4. Ülevaade erinevates sektorites kasutatud keskkonnahoidlikest kriteeriumidest tehnilises kirjelduses ja hindamiskriteeriumides.

Kategooria	Koolid	Haiglad/ hoolde-kodud	Laste -aiad	Kinnipidamis-asutused	Kaitsevägi
Kriteeriumid tehnilises kirjelduses					
Taimetoit	x		x		x
Mahetoit	x		x		
Kvaliteet	x	x	x	x	x
Toidujäätmed	x	x	x		x
Maitsmine	x	x	x		
Hooajaline toit	x		x		
Kohalik toit (Võimalikult lühike tarneteekond)	x (x)	x	x (x)		
Vastutustundlik antibiootikumide kasutus looma-kasvatuses		x			
Keskkonna-hoidlik pakend	x		x		
Keelatud puurikanade munad	x				
Palmiõlivabad tooted		x			
Keelatud GMO-d	x		x		
Hindamiskriteeriumid					
Hangetes kasutusel	x	x	x		

Allikas: autorite koostatud riigihangete registri alusel.

Kõige sagedamini kasutatakse hangetes kestliku ja mahetoorainega seotud nõudeid. Levinud on nii mahetooraine miinimumosakaalu nõuded kui ka kõrgema maheosakaalu eest lisapunktide andmine. Näiteks on koolide ja lasteaedade hangetes nõutud, et vähemalt 20% kasutatavast toorainest oleks mahepõllumajanduslikku päritolu, samas on suurema maheosakaalu eest antud pakkumustele ka lisapunkte. Lisaks on kasutatud värske, kvaliteetse ja väiksema keskkonnamõjuga tooraine kasutamise nõudeid, eriti haiglate hangetes.

Teise olulise rühma moodustavad taimse ja tervisliku toidu edendamisega seotud kriteeriumid. Koolide ja lasteaedade hangetes on sageli nõutud igapäevast taimetoidu valikut või taimsete toidupäevade korraldamist, näiteks „Taimse teisipäeva“ rakendamist. Samuti on kasutatud hindamiskriteeriume, mis soosivad taimsete pearoogade pakkumist. Hooldekodudes on rõhutatud rohkem tervislikku, vaheldusrikast ja naturaalsest toorainest valmistatud toitu.

Laialdaselt on kasutatud ka kohaliku, hooajalise ja võimalikult lühikese tarneteekonnaga toidu eelistamist. Mitmes hankes on soovitud Eestimaalt pärinevat toodangut ning hooajale vastavate toiduainete kasutamist. Mõnes haiglahankes on antud Eestis toodetud toodete eest lisapunkte. Samas on sellised nõuded enamasti sõnastatud eelistuste või hindamiskriteeriumidena, mitte rangete

miinimumtingimustena, kuna seda ei luba riigihangete seadus (*Riigihangete seadus (RT I, 12.07.2025, 26)*, 2017) ning aitab ka säilitada konkurentsi ja vältida tarneriske.

Pakendite ja jäätmekäitlusega seotud kriteeriumid on senistes hangetes keskendunud peamiselt ringlussevõetavate ja korduskasutatavate lahenduste kasutamisele. Koolide ja lasteaedade hangetes on nõutud keskkonnahoidlikke ning sorteeritavaid pakendeid, hooldekodudes on küsitud tagastatavaid plastkaste ning haiglate hangetes on nõutud korduskasutatavate nõude kasutamist. Need kriteeriumid on praktilised ja suhteliselt lihtsalt kontrollitavad ning seetõttu ka sagedamini rakendatavad.

Haiglate hangetes paistavad eraldi silma vastutustundliku tootmise ja sertifikaatidega seotud nõuded. Näiteks on hangetesse lisatud jätkusuutliku palmiõli, vastutustundlikku kohvi ning loomakasvatuses antibiootikumide vastutustundliku kasutamise nõudeid. Koolide ja lasteaedade hangetes esineb samuti loomade heaolu ja tootmisviisidega seotud tingimusi, näiteks puurikanade munade kasutamise keeld ning geneetiliselt muundatud toiduainete vältimine.

Kõige vähem levinud, kuid strateegiliselt olulise rühma moodustavad organisatsiooni keskkonnajuhtimisega seotud kriteeriumid. Mõnes haiglahankes hinnatakse ettevõtte avalikke kliima- ja keskkonnaeesmärke ning tegevuskavade olemasolu. See näitab suundumust liikuda üksikute tootepõhiste nõuete juurest laiemalt ettevõtte keskkonnategevuse hindamise poole.

Üldiselt näitab Eesti hangete analüüs, et enim on kasutatud selliseid keskkonnahoidlikke kriteeriume, mis on hankijatele praktiliselt rakendatavad, turul olemas ning suhteliselt kergesti kontrollitavad. Kõige levinumad on mahetooraine, taimsete valikute, hooajalise toidu ning pakendite ja jäätmete vähendamisega seotud nõuded. Samal ajal on keerukamaid tarneteekonna või kliimamõju kriteeriume kasutatud pigem üksikutes hangetes, peamiselt tervishoiusektoris. Kaardistatud vastavustingimused ja hindamiskriteeriumid võeti aluseks ka kriteeriumide mudeli koostamisel.

3.2.2 Rahvusvahelised näited toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikest kriteeriumidest

OECD andmete alusel on Euroopa riikides kohustuslikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele loodud Lätis, Itaalias, Austrias, Ungaris, Norras, Rumeenias ja Sloveenias (OECD, 2024). Selles töös keskendusime peamiselt Eesti naaberriikidele ja varasemalt soovitatud riikidele, mistõttu jäid kohustuslike kriteeriumidega riikidest vaatluse alla Läti ja Itaalia. Lisaks vaatasime ka teiste naaberriikide ja eeskujulikumate Euroopa riikide (Rootsi, Soome, Leedu, Taani, Holland) vabatahtlikke ehk soovituslikke keskkonnahoiu kriteeriumeid toidu- ja toitlustushangetes.

Läti

Lätis on riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste toidu ostmisel ja toitlustusteenuse tellimisel kohustus rakendada keskkonnahoiu kriteeriumeid. See tähendab, et kui

näiteks kool, lasteaed, haigla, hooldekodu või kinnipidamisasutus (või neid haldavad asutused) hangivad toitu või tellivad toitlustusteenust riigihanke korras, siis tuleb rakendada ette antud kriteeriume. (Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia, 2017)

Oluline on märkida, et nii toidu tooraine kui ka toitlustusteenuse puhul on kohustuslik osa üles ehitatud nii, et hankija peab tehnilises kirjelduses valima kahest eraldi nõuete grupist (toidu kvaliteet ja keskkonnahoidlik tarne/hooajalisus) vähemalt ühe nõude. Mõned protsendid on jäetud hankijale määrata, et neid saaks kohandada turu ja menüü vajaduste järgi.

Läti on seadnud kohustuseks hankida kvaliteetset toitu, st kas mahepõllumajanduslikust, integreeritud või riiklikule kvaliteedisüsteemile vastavast tootmisest; vältida geneetiliselt muundatud toitu ning pöörata tähelepanu toidu pakendite vältimisele ja vähendamisele ning hooajalisusele. Samuti annab Läti regulatsioon võimaluse hankida lühikese tarneteekonnaga tooteid teatud vahemaa sees, aga ei anna ette, kui pikk see vahemaa peab olema. Lisaks võib kõikidel nimetatud teemadel seada hindamiskriteeriume. Täpsem ülevaade kriteeriumidest lisas 4, tabelis A.

Itaalia – CAM kui kohustuslik raamistik

Itaalias teeb avaliku toitlustuse keskkonnakriteeriumid siduvaks kohustuslik raamistik nimega CAM (*Criteri Ambientali Minimi* ehk keskkonnahoiu miinimumkriteeriumid), mis kirjeldab hooajalisust, mahetooraine osakaalu, sertifikaatide kasutamist ja jäätmete vähendamist nii tehnilise kirjelduse vastavustingimustes kui ka hindamiskriteeriumides (European Commission. Joint Research Centre., 2024). CAM-i kohaldamise kohustus on hankijatel, lubade väljastajatel ja avaliku teenuse pakkujatel.

CAM näeb ette nõudeid tehnilises kirjelduses nii puu- kui ka köögiviljadele, võileibadele jm pagaritoodetele, vahepaladele ning soolastele ja magusatele suupistetele, šokolaadile ja munadele. Lisaks võib hindamiskriteeriumide kaudu lisapunkte anda muu hulgas keskkonnahoidlike pakendite ja lühikese tarneahela või -teekonnaga toodete eest, seejuures lühike tarneteekond tähendab mineraalvee näitel, et allikas ja villimiskoht on kuni 300 km kaugusel, ent lühike tarneahel ei ole täpsemalt defineeritud. Täpsem ülevaade kriteeriumidest lisas 4, tabelis B.

Rootsi

Rootsis on riiklik hankekeskus loonud kriteeriumipanga, mis sisaldab toidu/toitlustuse kriteeriume (kohandatavad kriteeriumid nii tehnilisse kirjeldusse kui ka hindamiskriteeriumidena, sh pakendid jäätmeplaani osana). Kriteeriumipank, mis on kõigile hankijatele vabalt kättesaadav, toetab hangete kvaliteedi üleriigilist ühtlustamist. (European Commission. Joint Research Centre., 2024) Samas toovad Rootsi hankesektorit käsitlevad uuringud esile omavalitsuste rolli ja oskusi keskkonnakriteeriumide kasutamisel, sh oskust vältida liiga paljude nõuete kasutamist hangetes ja seirata kriteeriumide täitmist (Molin et al., 2021).

Rootsi kriteeriumipank annab väga suure valiku erinevaid kriteeriume (nii põhi- kui ka lisakriteeriumid), mis keskenduvad eelkõige:

- tooraine päritolule, st nii selle kasvatamise kui ka töötlemise osas
- kalavarude ja kalakasvatuse jätkusuutlikkusele
- loomakasvatuses antibiootikumide vältimisele
- taimekasvatuses geneetiliselt muundatud organismide ja taimekasvuregulaatorite kasutamise vältimisele
- loomade ja lindude heaolule

Kriteeriumid on väga detailsed ja spetsiifilised, millele tihti vastavad ainult Rootsi enda põllumajandusettevõtted, mistõttu soodustatakse selliste kriteeriumide kaudu kodumaist toodangut. Täpsem ülevaade kriteeriumidest lisas 4, tabelis C, kus on toodud välja valik Rootsi keskkonnahoidlike hangete tööriistas leitavatest põhi- ja lisakriteeriumidest, mida võib kaaluda Eesti kontekstis kasutada. Väga suure ambitsiooni või andmevajadusega kriteeriumid jäeti nimekirjast välja.

Holland

Hollandis kujuneb toidu- ja toitlustushangete keskkonnahoidlikkus pigem tööriistade ja praktika kui üleriigilise, seadusest tuleneva kohustusliku miinimumpaketi kaudu. Hankijad valivad (ja teevad hankedokumentides lepinguliselt kohustuslikuks) sobivad nõuded, tuginedes riiklikule kriteeriumipangale, mis pakub valmis tekste (tehnilised nõuded, hindamiskriteeriumid, lepingutingimused) erinevatel ambitsioonitasemel, rõhutades samas, et kõiki kriteeriume ei peaks automaatselt üle võtma (Government of the Netherlands, n.d.). Lisaks saavad hankijad vajadusel tuge Hollandi riigihangete ekspertiisikeskusest PIANO[1]. Viimaste JRC ülevaadete põhjal on Hollandi avalikus sektoris nähtavad sisulised suunad, nt toitlustuslepingutes seatavad taimse valgu osakaalu eesmärgid (näiteks vähemalt 60% taimset valku ja taimne valik igas tooterühmas) ning rõhk menüüplaneerimisele ja toidujäätmete vältimisele (Garcia Herrero et al., 2025).

Hollandi riikliku kriteeriumipanga toidu- ja toitlustushangete põhi- ja lisakriteeriumid keskenduvad toidujäätmete mõõtmisele, tooraine kasvatuse töötingimustele, toidu tervislikkusele ja toitlustusettevõtte keskkonnajuhtimissüsteemile. Ülevaade Hollandi kriteeriumipangas toodud kriteeriumidest, mis võiksid sobida ka Eesti konteksti, on toodud lisas 4, tabelis D.

Leedu

Leedus on alates 2023. aastast sihiks seatud, et kõik hanked (100%) peaksid kvalifitseeruma keskkonnahoidlikeks hangeteks. (OECD, 2024) Lisaks kohustuslikele miinimumnõuetele on Leedu Keskkonnaministeerium loonud ka soovituslike kriteeriumide infoleht (Leedu Riigihangete Teenistus, 2025).

Praktikas on valitud toote- ja teenusegruppide jaoks välja töötatud keskkonnahoiu miinimumkriteeriumid. Toit ja toitlustus on selles loendis eraldi valdkond, mis tähendab, et kui näiteks kool, lasteaed, haigla või muu avaliku sektori asutus hangib toitu või tellib toitlustusteenust, siis peab hange sisaldama vähemalt nendele kategooriatele ette nähtud miinimumtaseme keskkonnanõudeid. Leedu toidu- ja toitlustushangete valdkonna miinimumnõuded vastavus- ja hindamiskriteeriumidele on

[1] https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement-spp/tools-spp

toodud Leedu Riigihangete Teenistuse aruandes (Leedu Riigihangete Teenistus, 2025). Peamised valdkonnad, mida need kriteeriumid katavad, on:

- mahepõllumajanduslikust tootmisest pärit toit (hankijad valivad osakaalu tehnilises kirjelduses ja täiendav osakaal annab lisapunkte)
- kestlikest varudest pärit kala ja mereannid
- taimsete valikute nõudmine
- toidujäätmete vältimine ja vähendamine
- ühekordsete pakendite/nõude kasutuse vähendamine ja korduskasutatavate pakendite eelistamine
- toidujäätmete mõõtmine

Lisaks on Leedu Keskkonnaministeeriumi soovituslikus toitlustusteenuste juhendis toodud täiendavad kriteeriumid, mille alla kuuluvad muu hulgas hooajalisuse ja lühikese tarneahela nõuded, taimsete valikute pakkumine, puurikanade munade vältimine, õiglase kaubanduse tooted, korduskasutatavate söögiriistade ja nõude kasutamine, toidujäätmete tekke vältimine ja vähendamine, ökomärgisega puhastusvahendite kasutamine köökides ning jäätmete liigiti kogumise nõuded. (Leedu Riigihangete Teenistus, 2025)

Soome

Soomes ei ole toidu- ja toitlustushangetele seatud üleriigilisi kohustuslikke kestlikkuse miinimumnõudeid (nt kõigile hangetele automaatselt rakenduvad kohustuslikud keskkonnakriteeriumid), seega toimub keskkonnahoidlike nõuete rakendamine pigem organisatsioonide enda poliitikate ja juhendite kaudu. (OECD, 2024)

Üks keskseid organisatsioone, kes edendab kestlikke ja vastutustundlikke riigihankeid Soomes, on Motiva. Motiva on koostanud erinevaid hankejuhendeid, sh juhendi toidu- ja toitlustushangetele, kus on kriteeriumid esitatud hankija jaoks arusaadava loogikaga (miinimumnõuded, hindamiskriteeriumid ja lepingu täitmise tingimused) ning need seotakse menüüplaneerimise ja seirega (nt taimse toidu osakaal, hooajalisus). (Motiva, 2023) See juhend selgitab põhjalikult, millised on toidu keskkonnamõjud ning hankija sotsiaalne vastutus. Hangete ettevalmistamisel rõhutatakse turudialoogi olulisust, et need kriteeriumid oleksid mittediskrimineerivad ja tõendatavad. Juhendis on esitatud üksikasjalikud kriteeriumid puu- ja köögiviljade, kohvi, tee ja kakao, sea, looma- ja kanaliha ning -toodete, munade, piima ja piimatoodete ning kala ja kalatoodete hankimisel. Esitatud on põhi- ja täiendavad kriteeriumid koos põhjenduse ja kontrollimise selgitusega. Kriteeriumid jagunevad toiduohutuse, keskkonnamõju, sotsiaalse vastutuse, loomade heaolu ja tervise kategooriate alla.

Lisaks on Motiva haldusalas ka Kriteeriumipank (Kriteeripankki.fi), mis koondab avalike hangete vastutustundlikkuse kriteeriume eri hankekategooriate jaoks ning esitab need hankija jaoks kasutataval kujul (nt miinimumnõuded, võrdluskriteeriumid ja lepingutingimused). Kriteeriumide kujundamisel rõhutatakse turudialoogi olulisust, et need oleksid mittediskrimineerivad ja tõendatavad. Kuna Kriteeriumipank ja Motiva juhend on väga mahukad ja sisaldavad suuresti juba eelnevalt kirjeldatud riikides kasutusel olevaid kriteeriume, on lisa 4, tabelis F toodud välja valik Soomes soovitatud kriteeriumidest.

Taani

Taanis ei ole keskkonnahoidlikud riigihanked kohustuslikud. Koostatud on suuniseid keskkonnahoidlike riigihangete rakendamiseks, kuid paljudele tootegruppidele ei ole loodud konkreetseid kriteeriume. Selle asemel on erinevates kohalikes omavalitsustes välja töötatud omad kriteeriumid ning neil on võimalik hankida tooteid ja teenuseid kolmel erineval tasandil: riiklik SKI tasand (Riigi- ja Munitsipaalhangete Teenistus), JMPO ühishanke tasand (12 ühismunitsipaalhankeorganisatsiooni) ja viimaks kohaliku omavalitsuse tasand. (Kiiker et al., 2023)

Kopenhaagen on tuntud selle poolest, et kuulutas 2013. aastal välja avalikes hangetes 100% mahetooraine kasutamise ja hooajaliste puu- ja köögiviljade tarnimise nõuded. Kõik puu- ja köögiviljad pidid vastama EL-i puu- ja köögiviljade üldistele turustusstandarditele, sealhulgas kvaliteedi miinimumnõuetele ja päritoluriigi märgistamise nõuetele. Tooted, mis ei vastanud EL-i üldiste või konkreetsete turustusstandarditele, pidid olema veatud ja müügikõlbliku kvaliteediga. (European Commission, 2014) Kõik tooted pidid olema varustatud märgistusega, mis vastab toidu märgistamist reguleerivatele õigusaktidele. See tagab tarbijatele teabe toote sisu, toiteväärtuse, kestlikkuse ja päritolu kohta. Tarnija vastutab selle eest, et kõik tooted oleksid korrektselt märgistatud ja kooskõlas kohaldatava õigusega. (European Commission, 2014) Mahetoodetena müüdavad ja/või turustatavad tooted pidid olema vastavalt sertifitseeritud ning pakendil või etiketil mahetoodetena märgistatud. Toodete tegeliku päritolu ja mahetootmise dokumentatsiooni ja kontrolli eest vastutab samuti tarnija. (European Commission, 2014)

Taanis on olemas avalike asutuste koostöövõrgustik nn POGI (Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb) ehk „Partnerlus keskkonnahoidlike hangete jaoks“. POGI eesmärk on edendada kestlikke ja keskkonnahoidlikke hankimispoliitikaid avalikus sektoris ning POGI kaudu koostatakse eesmärgid ja suunised, mida liikmesasutused peavad järgima oma hangetes, näiteks: mahetoidu osakaal toitlustushangetes, hooajalised puu- ja köögiviljad, toidu- ja pakendijäätmete vältimine ja vähendamine jms. (Den Ansvarlige Indkober, n.d.) Lisa 4 tabelis G on välja toodud täpsemad POGI liikmetele kehtivad kohustuslikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele.

Poola

Poolas puuduvad kohustuslikud keskkonnahoiu kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele. Küll aga on koostatud Poolale juhendid ja kriteeriumide mudel toidu hankimiseks. (World Bank, 2024) Samas on Poola keskkonnahoidlike hangete osakaal eriti toiduhangetes väga madal (Szydłowski, 2023).

Siiski loob Poola toiduhangete süsteemi ülesehitus soodsad tingimused kohaliku päritoluga toiduainete kasutamiseks avalikus toitlustamises, eriti koolides ja lasteaedades. Paljud haridusasutused valmistavad toitu kohapeal, selle asemel et kasutada suurte toitlustusettevõtete teenuseid, ning toiduainete ostmine toimub sageli detsentraliseeritult kooli, lasteaia või kohaliku omavalitsuse tasandil. Hanked jagatakse sageli erinevateks tooterühmadeks, mis võimaldab ka väiksematel tootjatel ja tarnijatel edukalt osaleda. Värsked tooted nagu leib, piimatooted, puu- ja köögiviljad, hangitakse sageli kohalike hulgimüüjate ja turustajate kaudu. Arvestades Poola tugevat põllumajandussektorit ja tihedat piirkondlike toidutarnijate võrgustikku, võib järeldada, et märkimisväärne osa avalikus toitlustamises kasutatavatest toiduainetest pärineb

Poolast ning paljud värsked tooted ka samast või naaberpiirkonnast. Seetõttu toetab Poola hankekorraldus kohaliku toidu kasutamist rohkem kui tugevalt tsentraliseeritud riiklikud toitlustussüsteemid.

Teiste riikide näidete rakendamisvõimalused Eestis

EL-i liikmesriikide praktikate analüüs näitab, et kuigi riikide lähenemised erinevad, ulatudes kohustuslikest miinimumnõuetest (Läti, Itaalia, Leedu) kuni vabatahtlike juhendite ja kriteeriumipankadeni (Rootsi, Soome, Holland, Taani), keskendutakse toidu- ja toitlustushangetes valdavalt samadele kestlikkuse valdkondadele. Kõige sagedamini esinevad kriteeriumid puudutavad mahetoodete kasutamist, hooajalisust ja kohalikkust, taimse toidu osakaalu suurendamist, toidujäätmete vähendamist, pakendite keskkonnamõju, kestlikult toodetud kala ja mereande, tarneahela läbipaistvust ning sotsiaalset vastutust.

Analüüsist joonistub välja, et edukaimad süsteemid ei põhine üksikutel väga keerukatel nõuetel, vaid omavahel seotud kriteeriumide paketil, mis hõlmab nii tooraine valikut, menüüplaneerimist, teenuse korraldust kui ka seiret. Samuti on levinud lähenemine, kus hankijatele antakse võimalus valida etteantud kriteeriumide hulgast kohalikele oludele sobivaimad nõuded ning kõrgema ambitsioonitaseme eest nähakse ette täiendavad hindepunktid.

Eesti kontekstis võeti selle uurimustöö keskmesse eelkõige järgmised kriteeriumivaldkonnad, mis on ühtaegu laialdaselt kasutusel teistes Euroopa riikides ja mille mõju kestlikkusele on hästi tõendatud.

Potentsiaalselt rakendatavad valdkonnad

Mahetoodete osakaal – mahetoidu kasutamine on üks enim levinud kriteeriume kõigis vaadeldud riikides. Praktika näitab, et edukaimad süsteemid kasutavad järkjärgulisi osakaalueesmärke ning annavad lisapunkte kõrgema mahetoodete osakaalu eest.

Hooajalised ja kohaliku päritoluga tooted – hooajalisuse põhimõte esineb peaaegu kõigis vaadeldud riikides. Mitmel juhul kasutatakse ka lühikese tarneahela või -teekonna või piirkondliku päritolu kriteeriume. Kuna päritolunõuetega tuleb arvestada riigihankeõiguse põhimõtteid, saab piirkondlike märgiste nappuse tõttu keskenduda eelkõige hooajalisusele ja tarneteekonna pikkuse vähendamisele.

Taimse toidu osakaalu suurendamine – taimsete valikute suurendamine on viimastel aastatel kujunenud üheks olulisemaks arengusuunaks Euroopa avalikus toitlustuses. Mitmed riigid seavad eesmärke taimsete roogade pakkumiseks või taimse valgu osakaalu suurendamiseks.

Pakendid ja korduskasutus – pakendite keskkonnamõju vähendamise nõuded on Euroopa praktikas hästi juurdunud ning nende rakendamine on üldjuhul lihtsasti kontrollitav.

Toidujäätmete vältimine ja vähendamine, sh mõõtmine – üks laiemalt kasutatav ja praktilisem kriteeriumivaldkond on toidujäätmete vältimine ja vähendamine. Mitmes riigis nõutakse pakkujatelt tegevuskavasid, regulaarset mõõtmist ning aruandlust.

Toidujäätmete vähendamine annab samaaegselt keskkonna-, kliima- ja kulusäästu mõju ning selle rakendamine ei sõltu oluliselt konkreetsete toodete turuolukorrast.

Riskantsemad kriteeriumivaldkonnad

Kestlik kala ja mereannid – mitmed riigid kasutavad kestliku kalanduse kriteeriume, kuid küsitav on nii sertifitseeritud toodete kättesaadavus kui ka mõju hankehindadele.

Loomade heaolu – Rootsi praktika näitab, et loomade heaoluga seotud kriteeriumid võivad olla väga mõjusad, kuid samas keerukad tõendada ja kontrollida. Samuti ei ole kindel, kas Eesti turg on valmis selliseid tooteid pakkuma ning milliseks kujuneksid hinnad.

Sotsiaalse vastutuse ja õiglase kaubanduse nõuded – imporditavate toodete (nt kohv, tee, kakao, troopilised puuviljad) puhul kasutatakse üha sagedamini õiglase kaubanduse ja muid sotsiaalse vastutuse standardeid. Eestis võib olla probleemiks nii hind kui ka kättesaadavus.

Süsinikujalajälje ja kliimamõju kriteeriumid – mitmes riigis liigutakse järjest enam kliimamõju arvestamise suunas, kuid praegu kasutatakse seda peamiselt pilootprojektides või vabatahtlike algatustena. Süsinikujalajälje arvutamise metoodikad, andmete kättesaadavus ja kontrollitavus on Eestis alles lapsekingades ning võivad olla takistuseks selliste kriteeriumide laialdasemal rakendamisel.

3.2.3 Toidu- ja toitlustushangete vastavus riiklikele toitumissoovitustele

Euroopa Liidu keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumid on poliitikainstrumendina keskkonnafookusega. Nende eesmärk on vähendada keskkonnamõju, mitte kontrollida toitumisnormide täitmist, mistõttu üksnes GPP rakendamine ei taga automaatselt kooskõla riiklike toitumissoovitustega (EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition, and Allergies (NDA), 2010; European Commission. Joint Research Centre., 2019) JRC 2019. aasta tehniline aruanne rõhutab, et toiduhangete kriteeriumid keskenduvad toodete omadustele, mitte nende suhtelistele osakaaludele, seetõttu ei sätesta hankekriteeriumid portsjoni- ega toidugruppide osakaalusid – need on pigem menüüplaneerimise (teenuse) tasandi otsused. (European Commission. Joint Research Centre., 2019) Kuna EL-i keskkonnahoidlike riigihangete (GPP) raamistik ei keskendu toitumuslike proportsioonide või toidupõhiste toitumisjuhiste (FBDG) siduvale rakendamisele, tuleb toitumuslikud eesmärgid siduda toitlustusteenuse kriteeriumide ja lepingutingimustega, mille täitmist tuleb hankijal kontrollida. (European Commission. Joint Research Centre., 2019)

Siiski sisaldab GPP raamistik elemente, mis toetavad kaudselt tervislikumaid valikuid (nt kraanivee pakkumise kohustus vastavustingimusena ning taimse menüü miinimumtase tehnilise kirjelduse nõude ja/või hindamiskriteeriumina), kuid need on sõnastatud keskkonnaeesmärkidest lähtuvalt. (European Commission. Joint Research Centre., 2019) Sellistel kriteeriumidel on positiivne koosmõju nii tervisele kui ka keskkonnale (vt ka ptk 5).

JRC 2024. aasta ülevaate hinnangul on SPP (Sustainable Public Procurement) ja GPP rakendamine liikmesriikides väga ebaühtlane ning kuna kriteeriumid on valdavalt vabatahtlikud, on nende tegelikku tõhusust raske ilma süsteemse uuringuta hinnata.

(European Commission. Joint Research Centre., 2024) Käesolevas uuringus kohustuslike kriteeriumide ettepaneku tegemisel lähtuti samuti mõjuhinnangust, mis tagab selle, et seatud kriteeriumid on tõhusad. Lisaks osutavad empiirilised uurimused, et hangetes kaldub fookus sageli madalaimale hinnale ja turu kontsentreeritusele, mis võib vähendada tervise-/toitumiskriteeriumide kaalu, kui neid pole tehtud siduvaks või tulemuslikult kaalutud. (Molin et al., 2021)

Üldiselt on Euroopas avaliku sektori toidu- ja toitlustushangete vastavus toitumissoovitustele ebaühtlane: koolides ja lasteaedades on toitumuslikud miinimumnõuded kõige selgemini kirjeldatud, tervishoius ja eakate hoolekandes on neid vähem ning teistes institutsioonides (nt kinnipidamisasutused, Kaitsevägi) sõltub praktika asutusepõhistest lepingutingimustest. (European Commission. Joint Research Centre., 2024; Garcia Herrero et al., 2025) Lisaks sõltub sektorites, kus tingimused ei ole konkreetselt määratletud, vastavus suuresti hankija või hankeosakonna teadlikkusest ja võimalustest.

Haridusasutuste (lasteaiad ja koolid) vastavus toitumissoovitustele
Kogu EL-is on just koolitoitlustus see valdkond, kus toitumuslikud nõuded on kõige ulatuslikumad (nt igapäevane taimne valik, hooajalisus, päritolu läbipaistvus), mida toetavad nii GPP kriteeriumid (teenuse tasandil) kui ka üleeuroopalised projektid nagu SchoolFood4Change[2]. (Defranceschi et al., 2023; Euroopa Komisjon, 2019) Riikide võrdlus näitab, et koolides on tasuta kraanivee kättesaadavus valdavalt nõutav või eelistatud ning müügiautomaatide tootevalikule kehtestatakse piirangud suhkrustatud jookide ja rasva-/soolarikaste snäkkide osas. Ka Eestis ei pakuta koolides ega lasteaedades maitsestatud magusaid jooke (sh energia- ja spordijoogid). (Garcia Herrero et al., 2025)

Eestis jõustus 1. septembril 2025 Vabariigi Valitsuse määrus „Nõuded laste toitlustamisele haridusasutuses ja sotsiaalteenuse osutamisel“, mis lähtub Eesti toitumis- ja liikumissoovitustest 2025 ning toidugrupipõhisest lähenemisest. Määrus seab suurema rõhu köögi- ja puuviljade, täisteratoodete ja kaunviljade pakkumisele ning piirab lisatud suhkru, soola ja töödeldud lihatoodete kasutamist (Vabariigi Valitsus, 2025a). Samuti suunatakse vähendama punase liha osakaalu ning suurendama taimse toidu pakkumist. Tallinna koolides on võetud suund vähemalt 20% mahetooraine kasutamisele toitlustushangete kriteeriumina (vastavustingimus nr 6) (Riigihangete Register, 2026). Uuendatud lähenemine liigub üksikute toitainete arvestamiselt terviklikuma toidukeskkonna kujundamise suunas, toetades nii tervislikke kui ka keskkonnahoidlikke toiduvalikuid haridusasutustes.

Tervishoiuasutuste (haiglad ja hooldekodud) vastavus toitumissoovitustele

Uuringud näitavad, et EL-is on haiglate ja eakate hoolekande toitumisnõuded vähem ühtlustatud kui koolitoitlustuses. Praktika sõltub sageli asutusepõhistest juhistest ja teenusepakkuja menüüplaneerimisest, mistõttu on oluline lepingutes selgelt määratleda menüü- ja toitainetaseme nõuded. (European Commission. Joint Research Centre., 2019; Garcia Herrero et al., 2025) Keskkonnafookusega GPP kriteeriumid (nt punase liha vähendamine ja taimsete valkude osakaalu tõstmine) on teenuse tasandil olemas, ent ilma toitumuslike sihtarvudeta (nt sagedus- ja piirmäärad) ei pruugi need

[2] Vt täpsemalt https://schoolfood4change.eu/

kattuda tervislike toitumisjuhistega — need tuleb hankelepingus eraldi fikseerida. (European Commission. Joint Research Centre., 2019)

Eestis kohaldatakse tervishoiuasutustes toitlustusteenuse või toiduainete hankimisel sotsiaalministri määrust nr 30 „Nõuded toitlustamisele tervishoiuasutuses ja täiskasvanutele sotsiaalteenuse osutamisel“, mis näeb ette, et lähtuda tuleb eelkõige mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetest ning võimalusel pakutakse valikuna ka taimetoiduvalikut ning arvestatakse toitumist mõjutavate religioossete või teiste põhjustega (Vabariigi Valitsus, 2025b). Erinevalt haridusasutustele kehtivast määrusest (Vabariigi Valitsus, 2025a) ei sea tervishoiuasutuste määrus (Vabariigi Valitsus, 2025b) ette lihatoodete pakkumise sagedust, küll aga on reguleeritud lisatud soola- ja suhkrukogused (vastavalt 3 ja 30 grammi kahe nädala keskmise ööpäevase kogusena).

Kinnipidamisasutused ja Kaitsevägi

Kättesaadavad JRC ülevaated keskenduvad peamiselt koolidele ning osaliselt tervishoiule/hoolekandele; kinnipidamisasutuste ja Kaitseväe toidu- ja toitlustusteenuste hankenõudeid ei kaardistata süsteemselt, mistõttu sõltub vastavus eeskätt asutusepõhistest lepingutingimustest (menüütsüklid, portsjoninormid, toitainete piirnormid). (European Commission. Joint Research Centre., 2024; Garcia Herrero et al., 2025) Eestis kohaldub kinnipidamisasutustele sotsiaalministri määrus nr 29 „Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutustes“, mis sätestab peamised pakutavad toidugrupid ja nende osakaalud ning seab piirangud lisatud suhkru- ja soolasisaldusele (vastavalt 30 ja 3 grammi kahe nädala keskmise ööpäevase kogusena) (Vabariigi Valitsus, 2026).

Praktiline vastavus tõuseb, kui toitumisalased nõuded on tehnilistes kirjeldustes siduvad ehk kohustuslikud (nt igapäevane taimetoidu valik, köögi- ja puuvilja miinimumnormid, täisteratoodete, lisatud suhkru ja soola piirmäärad, tasuta vee kättesaadavus jm) ning kui menüütsüklid/retseptid on kontrollitavad ja järelevalve korraldatud. (Defranceschi et al., 2023; European Commission. Joint Research Centre., 2019)

3.3 Sihtrühmade vajaduste analüüs

Sihtrühmade vajaduste analüüsi eesmärk oli analüüsida sihtrühmade eripärasid seoses toidu- ja toitlustushangetega ja sellest tulenevaid vajadusi. Uuringus analüüsiti järgmisi sihtrühmi:

- koolieelsed lasteasutused;
- üldhariduskoolid ja kutseõppeasutused;
- tervishoiu- ja hoolekandeasutused;
- kinnipidamisasutused;
- Kaitsevägi.

Sihtrühmade vajaduste analüüsi läbiviimiseks kasutati uurimismeetoditena dokumendianalüüsi, poolstruktureeritud intervjuusid ja fookusgrupi intervjuusid. Intervjuudes uuriti, mida ja kuidas tavaliselt hangitakse ning milliseid kriteeriume kasutatakse (intervjuukava on leitav lisas 1). Lisaks sooviti teada saada, millised on sihtrühma toidu- ja toitlustushangetega seotud vajadused ja kitsaskohad.

Esmalt analüüsiti riigihangete registrist saadud hankedokumentide alusel viimaste aastate toidu- ja toitlustushankeid, mille alusel valiti välja, milliste sihtrühma esindajatega viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud ja/või fookusgrupi intervjuud. Valimi kokkupanekul lähtuti sellest, millised toidu- ja toitlustusteenuste hanked ja kontaktisikud on riigihangete registris leitavad (perioodil 01.01.2023–29.09.2025), et esindatud oleksid nii suuremad kui ka väiksemad asutused ning erinevad piirkonnad. Koolide ja lasteaedade vajaduste kaardistamisel keskenduti Tartu linna ja Tartumaa haridusasutustele, kuna Lõuna-Eestis on sel teemal koostatud mitmeid uuringuid ja välja arendatud tugev võrgustik, mis suudab katta ka mujal Eestis olevaid kitsaskohti ja vajadusi. Tallinna ja Harjumaa haridusasutuste vajadustega on SEI Tallinn SchoolFood4Change projekti raames põhjalikult tutvunud.

Kokku viidi läbi seitse intervjuud koolide, lasteaedade, tervishoiuasutuste ja kinnipidamisasutuste vajaduste ja probleemkohtade väljaselgitamiseks. Kaitseväe vajaduste kaardistamiseks esitas Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus vastused kirjalikult.

3.3.1 Sihtrühmade vajaduste analüüsi tulemused

Analüüs näitas, et avaliku sektori asutuste toidu- ja toitlustushangete vajadused erinevad eelkõige toitlustuse mahu, toitlustavate/klientide erivajaduste, hankemudelite paindlikkuse ning hinnasurve tõttu. Kõigis sektorites on keskne eesmärk tagada sihtrühmale sobiv, ohutu ja piisava toiteväärtusega toit.

Tabel 4 toob välja sihtrühmade peamised vajadused ja eripärad. Kõige suuremahulised ja logistiliselt keerukamad süsteemid on tervishoiuasutustes, haridusasutustes, kinnipidamisasutustes ja Kaitseväes. Hooldekodudes ja turvakodudes on mahud väiksemad, kuid seal on olulisemad individuaalsed vajadused, näiteks toidu tekstuur, maitse või paindlikkus kiiresti muutuvate vajaduste korral.

Hangete korraldus erineb sihtrühmades märkimisväärselt. Haiglates ja kinnipidamisasutustes hangitakse peamiselt toorainet ning kasutatakse oma kööke. Mõni haigla hangib ka toitlustusteenust. Haridusasutustes ja hooldekodudes kasutatakse nii tooraine- kui ka teenusehankeid. Kaitseväes kombineeritakse dünaamilise hankesüsteemi kaudu toorainehanked ja vajaduspõhised teenused. Sihtrühmade intervjuud tõid välja, et sihtrühmades mõjutavad hangete korraldust enim hinnasurve, pakkujate vähesus ja tarnekindlus. Väiketootjate kaasamist piiravad eelkõige logistika, halduskoormus ning suurte mahtude teenindamise keerukus.

Paljud sihtrühmad on juba oma hangetes kasutanud keskkonnanõudeid. Kõige enam on kestlikkuse kriteeriumeid hangetes kasutatud haridusasutustes, tervishoiuasutustes ja Kaitseväes. Enam tähelepanu pööratakse mahetooraine kasutamisele, taimse toidu osakaalu suurendamisele, toidujäätmete vähendamisele ning värske ja hooajalise tooraine eelistamisele. Hooldekodudes, turvakodudes ja kinnipidamisasutustes on seni keskkonnahoiu kriteeriumide kasutamine jäänud sagedamini hinnapiirangute ja tarnekindluse tõttu tagaplaanile.

Tabel 4. Sihtrühmade peamised vajadused ja eripärad ning peamised kitsaskohad keskkonnahoidlike kriteeriumide seadmisel intervjuude põhjal.

Sihtrühm	Peamised vajadused	Iseloomulikud eripärad	Peamine hange	Hanke eripära	Toidu/toitlustuse päevane maksumus	Peamised kitsaskohad keskkonnahoidlike kriteeriumide seadmisel
Haridus-asutused	Toitumisnõuetele vastav ja lastele vastuvõetav toit	Hooajalisus, kestlikkuse eesmärgid, laste eelistused	Teenus ja tooraine	Väga erinevad mudelid ja arvestus-süsteemid	Koolid: 1,6–1,8 € (üks toidukord, sisaldab nii toitu kui ka teenust) Lasteaiad: 3,1 € (kolm toidukorda, sisaldab nii toitu kui ka teenust)	Mahetooraine tarnekindlus, kohaliku toidu kõrge hind
Haiglad	Ravitoidu nõuetele vastavus, tarnekindlus	Suured mahud, standardiseeritus	Tooraine ja teenus	Lühemad hankeperioodid hinnakõiku-miste tõttu	9,6–10 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Hinnakõikumine ja tarnekindlus
Hooldekodud	Eakatele sobiv toit ja tekstuur	Väiksemad mahud, individuaalsed vajadused	Tooraine ja teenus	Väikesed turud ja vähene pakkujate arv	4,3 (tooraine) – 7 € (toit+teenus) Kolm toidukorda	Vähene konkurents ja kvaliteedi-probleemid
Turvakodud	Paindlik toitlustus laste vajadustest lähtuvalt	Kiiresti muutuv sihtrühm (suurus ja koosseis)	Tooraine	Raamlepingud ja sõltuvus tarnijatest	7,44 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Sõltuvus üksikutest tarnijatest
Kinnipidamis-asutused	Standardiseeritud ja kulutõhus toitlustus	Keskne hankimine, madal konkurents	Tooraine	Keskne ja jäigem hanke-süsteem	1,87 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Väike pakkujate ring ja hinnapiirangud
Kaitsevägi	Väga suurte mahtude ja varustuskindluse tagamine	Hajus logistika, vajaduspõhine teenus	Tooraine ja teenus	Dünaamiline hankesüsteem	kuni 8,36 € Ainult tooraine, kolm toidukorda	Suurte mahtude logistika ja tarneriskid

Allikas: autorite koostatud

Toidu päevamaksumus mõjutab otseselt võimalust rakendada täiendavaid kvaliteedi- ja keskkonnakriteeriume. Päevamaksumus võib sisaldada ainult tooraine kulu, kui toitu valmistatakse oma köögis ja toitlustuspersonal on asutuse palgal. Kui ostetakse sisse toitlustusteenust, siis on maksumuse sees peale tooraine ka kõik muud teenusega seotud kulud, sh tööjõud, seadmed, käibemaks jne. Toidu maksumus sihtrühmade kaupa on esitatud eespool toodud tabelis (tabel 4).

3.3.2 Järeldused hangete kontekstis

Sihtrühmade analüüs näitas, et keskkonnahoidlike hankekriteeriumide rakendamisel tuleb arvestada sihtrühmade väga erineva võimekuse ja piirangutega. Kõige realistlikumateks kohustuslikeks kriteeriumideks peeti intervjuudes neid, mis ei suurenda oluliselt kulusid ega piira konkurentsi. Seetõttu peeti kõige paremini rakendatavateks kohustuslikeks kriteeriumideks toidujäätmete vähendamise nõudeid, pakendi- ja jäätmekäitluse nõudeid ning taimse toidu mõõdukat suurendamist (vt tabel 5). Intervjueeritavad kinnitasid, et need kriteeriumid on juba mitmes sihtrühmas ka osaliselt kasutusel ning nende rakendamine ei sõltu otseselt kohaliku tootmise võimekusest.

Tabel 5. Võimalike keskkonnahoidlike kriteeriumide jaotus sihtrühmade kaupa ja peamised takistused nende seadmisel.

Keskkonnahoidlik kriteerium	Sobivad sihtrühmad	Võimalikud takistused
Mahetooraine	Haridusasutused, haiglad	Hind, tarnekindlus
Taimse toidu suurendamine	Haridusasutused, Kaitsevägi	Vastuvõetavus sihtrühmale
Kohalik toit	Haridusasutused, hooldekodud	Logistika, vähene pakkujate arv
Toidujäätmete vähendamine	Haiglad, haridusasutused, Kaitsevägi	Juhtimisvõimekus
Pakendite vähendamine	Kaitsevägi, haridusasutused	Teenuse korralduslik keerukus

Allikas: autorite koostatud

Intervjuude tulemusel võib öelda, et kõige sobivamad sektorid keskkonnahoidlike nõuete laiendamiseks on haridusasutused, tervishoiuasutused ja osaliselt Kaitsevägi, kuna nendes sektorites on suurem valmisolek kestlikkuse eesmärkide rakendamiseks, olemasolev kogemus mahe- ja taimse toidu kasutamisel ning parem võimekus jäätmeseireks ja menüüde juhtimiseks. Intervjuud näitasid, et kinnipidamisasutustes, hooldekodudes ja turvakodudes on rangete keskkonnakriteeriumide rakendamine keerulisem, peamiselt seetõttu, et nendes sihtrühmades on suurem hinnasurve, logistilised piirangud ning pakkujate vähesus, eriti maapiirkondades.

Intervjueeritud sihtrühmade esindajad ei pidanud realistlikuks seada rangeid kohustuslikke nõudeid kohaliku toidu osakaalule, suurele mahetooraine osakaalule ega väga rangetele CO_2- või transpordinõuetele. Nende rakendamist piiravate faktoritena nähti praegu kõrgeid hindu, ebapiisavat turuvõimekust, hooajalist

kättesaadavust ja tarneriske. Samuti ei peetud ühishankeid universaalseks lahenduseks. Nenditi, et kuigi need võivad parandada hinnapositsiooni ja vähendada halduskoormust, võivad need samaaegselt raskendada väiksemate tootjate osalemist ning suurendada süsteemi jäikust. Tabel 5 toob välja kokkuvõtte keskkonnakriteeriumidest, mida võiks eri sihtrühmade hangetes kasutada ning võimalikest takistustest nende rakendamisel.

Pigem ootasid sihtrühmade esindajad lisaks uutele nõuetele ka praktilist tuge, nt paindlikumaid hankemudeleid, logistikalahendusi, tootjate võimestamist ning lisarahastust kestlikemate lahenduste rakendamiseks.

3.4 Eesti turu ja isevarustatuse analüüs

See uuringu etapp koosnes kahest tegevusest: isevarustatuse analüüs (tava- ja mahetoodanguga), mis viidi läbi analüüsides andmebaase, ning Eesti toidu turuanalüüs (individuaal- ja fookusgrupiintervjuude alusel).

Isevarustatuse analüüs võimaldas hinnata, millises ulatuses on Eesti võimeline varustama avaliku sektori toitlustusteenuseid kohaliku ja keskkonnahoidliku toiduga, arvestades tootmisvõimekust ja mahepõllumajanduse osakaalu. Analüüs andis sisendi kriteeriumide mudeli realistlikkuse (sihttasemed) ja ajas muutuvuse hindamiseks.

Eesti toidu turuanalüüs andis ülevaate võimalikele kohustuslikele kriteeriumidele vastavate toidu pakkujate (sh mahetoodete) olemasolust Eesti turul ning nende tootmispotentsiaalist. Analüüs võimaldas hinnata, kas Eesti turul on potentsiaali erinevate toidugruppide soovitud mahus ja viisil pakkumiseks ning kuidas keskkonnahoidlike kohustuslike kriteeriumide laiem rakendamine toidu- ja toitlustushangetes mõjutab toidu hinda. Samuti vaadeldi, kuidas mõjutavad hooajalisus, klimaatilised tingimused ja logistilised võimalused toidu pakkumist.

Analüüs tugines olemasolevate teiseste andmete ja aruannete koondamisele (toidutootmise mahtude, mahetootmise osakaalu, hooajalisuse ja impordi/ekspordi kohta) ning täiendavale andmekogumisele. Andmed koguti eraldi Exceli faili, mille väljavõtteid kasutatakse siinses analüüsis. Tulemuste täpsustamiseks viidi läbi fookusgrupiintervjuud ja poolstruktureeritud intervjuud toidutootjate ja -töötlejatega, et hinnata, millises ulatuses on Eesti toidutootjad võimelised varustama avaliku sektori toitlustusteenuseid kohaliku ja keskkonnahoidliku toiduga. Turuanalüüs täiendas isevarustatuse analüüsi ja keskendus ennekõike toidutootjate vaatepunktile. Analüüsi keskmes on tootjate hangetes osalemise motivatsiooni välja selgitamine.

Perioodil jaanuar–juuni 2026 viidi läbi seitse (pool)struktureeritud süvaintervjuud köögi- ja juurviljade ning marjade, puuviljade, veiseliha, munade ja kanaliha ning piima ja piimatoodete tootjatega ning kolm fookusgrupiintervjuud eri põllumajandustootjate liitudega. Lisaks teostati (pool)struktureeritud süvaintervjuu hulgimüüjaga.

Intervjuudes sektorite esindajatega uuriti:

- Kuidas suudaksid Eesti ettevõtted toota toitlustuse riigihangeteks vajaliku koguse toodangut?

- Kuivõrd suurel määral suudaksid Eesti ettevõtted täita riigihangete vajaduse erinevates riigi piirkondades?
- Kuidas täidaksid Eesti ettevõtted hooajaliste toodete riigihanke?
- Millisel määral suudaksid Eesti ettevõtted hangetes pakkuda mahetoodangut?
- Millised keskkonnasõbralike riigihangete kriteeriumid motiveeriksid ettevõtet nendes osalema?

Järgnevalt esitatakse turuanalüüsi tulemused toiduainete kaupa.

3.4.1 Piimatooted

Eesti piimatootjad suudavad tarnida riigihangeteks vajaliku koguse piimatooteid. Väidet kinnitab asjaolu, et piimatoodete isevarustatuse tase on enamasti oluliselt suurem kui 100%, näiteks toorpiima osas 2024. aastal ligikaudu 187%, ja tegu on Eesti põllumajanduse ühe põhilisema ekspordiartikliga (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2025). Isevarustatus varieerub spetsiifiliste piimatoodete lõikes ja on kõige madalam või osas, kuid ei mõjuta negatiivselt tarnevõimet riigihangete seisukohast (tabel 6).

Tabel 6. Valitud piimatoodete toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus protsentides 2024. aastal.

Piimatoode	Toodang, t	Mahetoodang, t	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Värske piima tooted	177 700	1 799	148 300	120%
Värske koor	8 900	9	9 200	97%
Või	3 600	3	5 400	67%
Juust (sh kohupiim)	65 900	245	34 600	190%
Kokku	256 100	2 056	197 500	130%

Allikas: Statistikaameti andmetabelid PM47, PM1972 ja autorite arvutused

Samuti on Eesti piimatoodete tootjad valmis tarnima hangeteks vajaliku koguse kohalikku toodangut. Suuremad piimatööstused on koondunud sinna, kus paiknevad suuremad piimakarjad ehk Kesk-Eestisse (seda on vaja meeles pidada näiteks saartel paiknevate asutuste toitlustushangete korraldamisel). Kohalikkust oleks seejuures kasulik defineerida mitte kitsalt halduspiiride kaudu, vaid lühikese tarneteekonnana, näiteks piima tootmise ja töötlemise geograafilise läheduse kaudu.

Hooajalisus pole piimatootmises takistus. Piima- ja piimatoodete tootmismahud ei varieeru aasta lõikes olulisel määral.

Kuigi Eestis on mahepiimatootjaid, ei ole mahetoodangu tarnevõime piirkondlikult ühtlane. Seetõttu ei ole üleriigiliselt suure tõenäosusega võimalik täita 20% mahetoodangu nõuet. Mahetoodang moodustas 2024. aastal alla 1% uuritud Eesti piimatoodete toodangust (tabel 6). Pigem oleks perspektiivikam keskenduda

keskkonnajalajälje vähendamise mõistes lühikesele tarneteekonnale, näiteks tootmise ja töötlemise kaugusele või piimatootmise süsinikujalajäljele.

Ühegi intervjueeritud ettevõtte esindaja sõnul ei osale nende ettevõtted otseselt avaliku sektori toitlustushangetes. Üks ettevõte tegi seda varasemalt iseseisvalt, kuid tarnib nüüd oma toodangu jaekaubandusse ja osaleb hangetes pigem hulgimüüja(te) kaudu. Intervjueeritud mahepiimatootja tarnib näiteks nädalas kaks tonni (tegu on mahepiimatootja seisukohast suure kogusega) piima hulgimüüjale, kes tegeleb avaliku sektori toitlustushangete täitmisega Lõuna-Eesti piirkonnas. Mõnes hankes on pidanud mahepiimatootja ise tarnima tooted hankijatele, kuid nüüd võtab ülesande üle hulgimüüja. Pakendi hankenõuetele vastavus on seejuures hulgimüüja kohustus, mahepiimatootja tarnib toote jaepakendis (ettevõtte kõige sagedamini tarnitav mahepiimatoode on jogurt).

Piimatoodete tootjaid motiveeriks hangetes osalema lühike tarneteekond, seda eriti piimatoodete eri etappide samas piirkonnas toimumine. Väiksemate tootjate seisukohast oleks kasu hankemahtude osadeks jaotamisest, ühispakkumuste võimaldamisest ning paindlikest hankemehhanismidest. Enamasti osalevad piima ja piimatoodete tootjad hangetes hulgimüüjate kaudu, sest hangetega otsitakse erinevaid toiduaineid. Seetõttu on otse hangetes osalemine realistlik laia tooteportfelliga suurtootjatele, toidukontsernidele ja hulgimüüjatele (kes omakorda hangivad vajalikud tooted).

3.4.2 **Munad**

Hinnanguliselt suudavad Eesti munatootjad tarnida riigihangeteks vajaliku koguse mune. Seda toetati väitega, et riigi munadega isevarustatuse trend on kasvav – 2023. aastal oli see 50%, 2024. aastal 54% (Statistikaameti andmetabeli PM45 andmete põhjal 53%) ja 2025. aastal 59%.

Munatootmine on koondunud enam Lõuna-Eesti piirkonda ning vähemal määral Põhja- ja Kesk-Eestisse, kusjuures viimases piirkonnas asub Eesti suurim mahemunatootja. Leiti, et 350 km raadiuse tarnekriteerium ei ole piirav, pigem on see tervitatav. Siiski on olulisem kriteerium hind, mille tõttu on munatootjate huvi hangetes osaleda pigem väike. Seda enam, et hangetes eelistatakse madala hinna tõttu puurikanade munasid (koodiga 3). Väiketootjatel on samas sageli keeruline osaleda hangitavate mahtude tõttu, mida aitaks leevendada hangete osadeks jaotamine või ühispakkumuste lubamine.

Hooajalisus ei ole munatootmises oluline probleem. Munatootmise mahud ei varieeru aasta lõikes olulisel määral ja lihavõtetega kaasnev müügi kasv puudutab pigem jaekaubandust. Küll aga ilmneb teatav hooajalisuse mõju väiketootjate munatootmises.

Piisava koguse mahemunade tarnimine pole ilmselt võimalik. Ühe intervjueeritu hinnangul moodustab mahetoodang kogu munatoodangust ligikaudu 6%. Statistikaameti andmetabeli PM45 kohaselt toodeti Eestis 2024. aastal 11 800 tonni mune, millest mahemune toodeti ligikaudu 326 tonni ehk 3% (arvutus andmetabeli PM1971 põhjal, ühe muna arvestusliku kaaluga 60 g). Kuna mahetootjad on pigem

väiksemad, ilmneb nende toodangumahtudes karjade vahetuse tõttu suurem hooajalisus.

Intervjuudes kõlas väide, et mahetooraine osakaalu hindamise juures jääb töötlejale palju tõlgendamisruumi. Üks intervjueeritu tõi võimaliku näite kohupiima kohta, mille 100 kg valmistamiseks kulub üks tonn piima (400 €/t), lisandiks näiteks mahevanilje kaun (400 €/kg). Olenevalt sellest, kas hinnatakse osakaalu massi või väärtuse alusel, on tulemus väga erinev. Munade eripära on siinkohal nende kergus ja valgu kilohinna väiksus võrreldes alternatiividega.

Mahekriteeriumide asemel võiks tootjate hinnangul loomade heaolu ja keskkonnamõjude seisukohast kaaluda õrrekanade munade hankimist (kood 2) ja vältida puurikanade munade hankimist (kood 3). Samuti võiks transpordipakendite osas arvestada nende keskkonnajalajälge – näiteks võrdluseks BEPCO korduskasutatavad plastkastid ja pappkastid. Sama oleks võimalik teha kaubapakendite puhul, mis on Eesti tootjate puhul reeglina taaskasutatud kartongist, samas kui importtoodang pakendatakse enamasti plastkarpidesse.

3.4.3 Köögi- ja juurviljad

Toidugruppi puudutava statistika kohta viidati 2025. aasta novembris toimunud XII Eesti Aiandusliidu Visioonikonverentsi ettekandele (Maidre, 2025a), mille kohaselt oli köögiviljade isevarustatus 2024. aastal 29% (võrdluseks 2004. aastal 57%), kusjuures kartuli puhul oli see 64% (2004. aastal 95%). Kõigi köögiviljade (viimane rida) ja valitud köögi- ja juurviljade isevarustatusest annab ülevaate tabel 7.

Sektor rõhutas, et hanked peaksid toimuma turupõhiselt, mistõttu on vaja teada hangitava kauba kogust ja hinda. Riigihangete puhul selline statistika puudub. Üldisest statistikast (Rahandusministeerium, 2026) maksumuse alusel pole tootjatele tegevuse planeerimisel palju abi. Tootjate lõplikke otsuseid kujundab siiski olulisel määral hind.

Tootjatel on keeruline otse hangetes osaleda, kuna logistikavõimekus puudub ja seda on kulukas iseseisvalt välja arendada. Appi saavad tulla hulgimüüjad, kellega koostöös on võimalik kohaliku kauba koguseid suurendada, kuid ainult tootjatele aktsepteeritava hinna juures.

Üks intervjueeritav tõi näite koolitoidu pakkumisega tegeleva ettevõtte kohta, mille omanikfirma asub Lätis. Seetõttu suudab ettevõte pakkuda odavamalt Läti toodangut, kuigi vajalik toore on Eestis olemas. Resümeeriti, et kui hind on mõistlik ja tarnetingimused sobivad, on Eesti tootjad võimelised vajaliku koguse toodangut tarnima.

Kohalikkuse nõude täitmine Eesti eri piirkondades on raskem. Köögi- ja juurviljatootmine on koondunud Kesk- ja Lõuna-Eestisse. Siinkohal on oluline takistus logistika, sest väikeste koguste tarne paljudesse eri kohtadesse on väga kulukas. Lahendused võivad näiteks olla hangete osadeks jaotamine, ühispakkumuste võimaldamine ja vahendavate rollide lubamine kas või otse tootjalt tarbijale platvormide vormis.

Maheköögiviljade ja -juurviljade tarnimine ei ole Eestis väga perspektiivikas. Hinnanguliselt toodetakse Eestis maheköögivilja köögiviljade kogumahust ligikaudu 1–2%. Sellele on turul koht olemas, aga see peaks olema siis kohaliku tootja toodetud, arvestades samuti toodangu kõrgema hinnaga. Mahetooraine nõude seadmine võib viia impordi kasvuni, vähemalt köögi- ja juurviljade osas.

Ühe intervjueeritud toidutööstuse ettevõtte esindaja sõnul osalevad nad riigihangetes hulgimüügiettevõtete kaudu. Konkreetselt toodi välja Kaitseväe toidupakkide hange, mille käigus hangitava toodangu maht moodustab ettevõtte aastasest kogutoodangumahust vähem kui 3% (pakid koostab hulgimüüja, ettevõte tarnib toodangu *pouch*-pakendites). Kuna tegu on suurtootjaga, hangib ettevõte toorainet üle kogu Eesti (kuid lepingud sõlmitakse tarnijatega, kelle aastane toodangu maht on vähemalt 30 tonni).

Tabel 7. Valitud köögi- ja juurviljade toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus protsentides 2024. aastal

Köögi- ja juurvili	Toodang, t	Mahe-toodang, t	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Kartul	74 668	1 116	117 283	64%
Kapsas	8 875	…	…	–
Kurk	3 012	…	…	–
Söögipeet	1 643	…	…	–
Porgand	9 132	69	…	–
Kaalikas	1 219	…	…	–
Tomat	…	2	…	–
Köögiviljad *	33 229	457	114 297	29%

* Rida ei ole tabelis loetletud põllukultuuride summa.

Allikas: Statistikaameti andmetabelid PM0281, PM071, PM31, PM33 ja autorite arvutused

Köögi- ja juurviljade puhul raskendab tooraine päritolu jälgimist asjaolu, et näiteks valmistoitude puhul võivad mõned komponendid olla pärit ka väljastpoolt Eestit (näiteks makaronid). Hooajavälisel ajal on suure toodangumahu tõttu põllumajandussaaduste nagu kurk importimine praktiline vajadus. Seetõttu võiks intervjueeritud ettevõtte esindaja hinnangul siht olla selline, et iga tonni toodangu tootmiseks kasutatavast toorainest kaks kolmandikku on pärit Eestist (samas tuleb arvestada, et väljaspool hooaega tuleb põllumajandussaadusi importida näiteks Saksamaalt, mistõttu võiks hanketingimused olla tooraine asendamisega paindlikud). Hooajalisuse tõttu ei pruugi ka 350 km nõue olla perspektiivikas.

Keskkonnahoiu saaks hanketingimustesse põimida keskkonnasõbraliku tootmise kaudu. Selleks on võimalik kasutada PRIA registreid, kus on keskkonnasõbraliku majandamise (KSM) toetust saavate tootjate loetelu ja integreeritud taimekaitse (ITK)

nõudeid rakendavad ettevõtted. Toidutööstused samas ei kontrolli näiteks tootjate taimekaitsevahendite kasutamist, mis on nende hinnangul *a priori* põllumajandustootja ülesanne.

3.4.4 Kaunviljad

Kaunviljade tootjad on teiste aiandusvaldkonna tootjatega sarnases olukorras. Põldherneste ja -ubade tootjad kandsid 2025. aastal ekstreemsete ilmastikutingimuste tõttu ligikaudu 18,2 miljonit eurot kahju (Maidre, 2025a). Seetõttu on riigihangeteks vajaliku koguse toodangu tarnimise võime puudulik. Samuti pole andmeid nende tarbimise kohta, mistõttu ei saa arvutada isevarustatuse taset (tabel 8).

Tabel 8. Valitud kaunviljade toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus protsentides 2024. aastal

Kaunvili	Toodang, t	Mahetoodang, t	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Põldhernes	117 644	8 487	…	–
Põlduba	31 022	494	…	–
Kokku	148 666	8 981	…	–

Allikas: Statistikaameti andmetabelid PM0281, PM071 ja autorite arvutused

Seetõttu ei ole suure tõenäosusega võimalik tarnida vajalikku kogust kohalikku toodangut. Intervjueeritud toidutootja sõnul on imporditud kaunviljade tarnimine hooajavälisel ajal möödapääsmatu. Oma osa on sellel, et kaunviljade tootmine on koondunud Kesk-Eestisse ja vähemal määral Lõuna-Eestisse. Lisaks eksisteerivad olulised piirkondlikud erinevused tarnevõimekuses. Väikeste tootmismahtude tõttu on hooajalisusel oluline mõju – sellega võiks menüüde koostamisel arvestada.

Mahetoodangu nõude täitmine üleriigiliselt on väikeste tootmismahtude tõttu samuti suure tõenäosusega võimatu. Mahekaunviljade tootmismahud on küll suuremad kui näiteks köögi- ja juurviljadel, aga mitte piisavalt. Põldherne ja -oa toodangust moodustab mahetoodang vastavalt 7% ja 2% (tabel 8). Samas on riigihangete mahte teadmata keeruline lõplikku hinnangut anda.

Kuna kaunviljatootjad on pigem väikesed, ei ole neil võimalik pakkuda oma toodangut suurhangetele. Seetõttu oleks abi hangete osadeks jagamisest, ühispakkumuste võimaldamisest – olgu siis ühistute või mingis muus vormis – ja vahendavate rollide lubamisest (näiteks kohalikud jaotuskeskused või otse tootjalt tarbijale platvormid). Praegu osalevad valdkonna ettevõtted avaliku sektori toitlustuse riigihangetes hulgimüüjate kaudu.

3.4.5 Teraviljad

Eesti teraviljatootjad on valmis tarnima vajaliku koguse teravilju. Kodumaised tootjad toodavad märkimisväärselt rohkem teravilja, kui siseturg nõuab. Põhiliste teraviljade puhul on isevarustatuse tase mitmekordne ja teravili on üks Eesti põllumajanduse peamisi ekspordiartikleid (tabel 9). Erand on raps, mille kasvanud nõudluse ja kehvade

saagiaastate mõju tõttu langes isevarustatuse tase 2024. aastaks 67%-ni (Maidre, 2025b). Küll aga on küsimus selles, kui suurel määral kasutavad Eesti toidutootjad kodumaist teravilja.

Kohaliku toodangu tarnimine pole samuti takistus. Küll aga oleks töötlemise seisukohast mõistlik hinnata tootmise ja töötlemise geograafilist lähedust ehk lühikest tarneteekonda. Seda enam, et teravilju töötlemata kujul inimtoiduks ei tarvitata.

Tabel 9. Valitud teraviljade toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus protsentides 2024. aastal

Teravili	Toodang, t	Mahetoodang, t	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Nisu	744 748	16 800	212 912	350%
Rukis	72 623	10 626	32 961	220%
Oder	315 195	1 298	177 068	178%
Kaer	134 900	…	…	–
Tatar	8 076	…	…	–
Kokku	1 275 542	28 724	422 941	302%

Allikas: Statistikaameti andmetabelid PM0281, PM071, PM20 ja autorite arvutused

Hooajalisus ei ole teraviljade omaduste tõttu probleem. Nende tootmine on hooajaline, kuid toodangut on võimalik kaua ladustada.

Maheteravilju ollakse valmis tarnima. Samas on küsimus selles, kas neid piisavalt ka töödeldakse. Teiste kultuuride seast paistavad välja tatar ja kaer, mille mahetoodangu osakaal on proportsionaalselt suurem, kuigi Statistikaamet selle arvutamiseks vajalikke andmeid ei avalda.

3.4.6 Marjad ja puuviljad

Eesti värskete puuviljade ning marjade isevarustatuse tase 2024. aastal oli 8% (Maidre, 2025a). Erinevalt köögi- ja juurviljadest on hangeteks vajaliku koguse marjade ja puuviljade kokkusaamine oluliselt keerulisem (tabel 10). Kohaliku toodangu pakkumise seisukohast on oluline märkida, et viljapuu- ja marjaaiad on koondunud väga tugevalt Lõuna-Eestisse ja vähemal määral Lääne-Eestisse.

Sarnaselt köögi- ja juurviljadega rõhutati hangete hinnakomponendi olulisust. Puuviljade ja marjade puhul on hangetele võimalik pakkuda tooteid põhiliselt külmutatud kujul, mille tingib sesoonsus ja väikesed kogused. Ühe intervjueeritu hinnangul saaks heal õunaastal saaki hangetele pakkuda, aga ainult konkurentsivõimelise hinna juures. Erand võiks olla töödeldud tooted, näiteks õunamahl.

Samal põhjusel ei ole võimalik pakkuda vajalikus koguses mahetoodangut. Sellise nõude kehtestamine viiks eelisseisu välismaised tootjad ja tingiks impordi kasvu. Kohaliku toodangu pakkumine on võimalik ainult piiratud ulatuses – kuigi 16% kogu

kodumaisest marja- ja puuviljatoodangust on mahetoodang, on seda 8% isevarustatuse tasemel ikkagi vähe (tabel 10).

Marjade ja puuviljade puhul on taaskord kohane köögi- ja juurviljade juures välja toodud hanketingimuste täiendus. Oleks võimalik arvestada keskkonnasõbraliku tootmisega. Selleks on võimalik kasutada PRIA registreid, kus on keskkonnasõbraliku majandamise (KSM) toetust saavate tootjate loetelu ja integreeritud taimekaitse (ITK) nõudeid rakendavad ettevõtted.

Tabel 10. Valitud marjade ja puuviljade toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus protsentides.

Mari, puuvili	Toodang, t	Mahetoodang, t	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Maasikad	1 541	32	…	–
Õunad ja pirnid	2 734	472	…	–
Ploomid	123	1	…	–
Kirsid	30	0	…	–
Punane ja valge sõstar	20	…	…	–
Must sõstar	126	…	…	–
Karusmari	26	…	…	–
Vaarikas	142	…	…	–
Muud puuviljad ja marjad (v.a viinamarjad)	1 059	409*	…	–
Viinamarjad	18	6	…	–
Kokku	5 819	930	74 841	8%

* Andmetabeli PM971 põllukultuur marjad (v.a viinamarjad).

Allikas: Statistikaameti andmetabelid PM0281, PM071, PM43 ja autorite arvutused

3.4.7 Broileriliha

Analüüsis tuginetakse intervjuule mahetootjaga, kes toodab nii mune kui ka broilerilihatooteid. Hinnanguliselt suudavad Eesti broilerilihatootjad tarnida riigihangeteks vajaliku koguse liha. Vaatamata mittetäielikule isevarustatusele broileriliha osas (linnulihaga isevarustatus oli 2024. aastal 58%) (PM42), on isevarustatuse tõstmiseks potentsiaal olemas. Tabel 11 koondab andmed Eesti liha isevarustatuse kohta.

Eesti broilerilihatootjad on samuti valmis pakkuma hangeteks vajaliku koguse kohalikku toodangut. Broileriliha tootmine on koondunud enam Kesk-Eestisse,

kusjuures 350 km tarneraadiuse olemasolu pidas intervjueeritu oluliseks, sest tema hinnangul on vajalik tooraine Eestis olemas.

Broilerikasvatuses ei ole hooajalisus olulise kaaluga. Võrreldes teiste lihatüüpidega on broilerikasvatuse tootmistsükkel lühem. Natuke rohkem esineb seda munatootmises (kanakarjade vahetus).

Piisava koguse mahebroileriliha tarnimine pole ilmselt võimalik. Kuigi Eesti broilerikasvatajad on valmis mahetoodangut tarnima, ei ole selle maht tõenäoliselt piisav näiteks 20% nõude täitmiseks. Seetõttu eksisteerib mahebroileriliha impordi oht niisuguse nõude kehtestamisel – vähemalt osaliselt. Ametlikku mahebroileriliha (või linnuliha) tootmise statistikat pole.

Üks intervjueeritu tõi välja, et teda motiveeriks hangetes osalema mahetoodangu ja kohaliku tooraine eelistamine.

Tabel 11. Valitud lihaliikide toodang ja tarbimine tonnides ning isevarustatus 2024. aastal.

	Toodang, t	Mahetoodang, t*	Tarbimine, t	Isevarustatus, %
Veiseliha	11 800	663	10 800	109%
Sealiha	42 100	…	58 400	72%
Lamba- ja kitseliha	400	37	500	80%
Linnuliha	22 200	…	38 000	58%
Kokku	76 500	700	107 700	71%

* Tegevusloaga lihakäitlemise ettevõtetes tapetud loomade liha. Andmetabelis PM1971 olevate loomade arvu ja PM1921 põhjal arvutatud looma keskmise tapakaalu (rümba massi) alusel koguste arvutamine annaks ebatäpse pildi, mistõttu kasutatakse eespool nimetatud näitajat.

Allikas: Statistikaameti andmetabel PM42 ja autorite arvutused

3.4.8 Sealiha

Sealiha fookusgrupis tõdeti, et kodumaine sealihatootmine on 2026. aasta alguseks langenud kriitilisele tasemele. Sektori kogumaht on kahanenud ligikaudu 186 000 seani, isevarustatus langenud ligikaudu 40% tasemele ning tootmine toimub suuresti amortiseerunud või korduvalt rekonstrueeritud farmides (Põllumajandus Registrite ja Informatsiooni Amet, n.d.). Veel 2024. aastal oli isevarustatus 72% (tabel 11). Isevarustatuse 100% tasemele viimine nõuab struktuurseid investeeringuid uute, bioturvaliste ja energiatõhusate emise-, põrsa- ja nuumafarmide rajamisse ning väärtusahela võimekuse (sööt, energia, töötlemine, logistika, andmepõhine juhtimine) uuendamist.

Seakasvatuse kapitalimahutuse ja hindade tsüklilisuse tõttu ei piisa turupõhisest rahastusest ja investeerimiskindlus nõuaks vähemalt 70% suurust investeeringutoetust abikõlblikest kuludest. Täieliku isevarustatuseni jõudmine (300 000–350 000 siga)

praeguste loomaheaolunõuete juures nõuab investeeringuid suurusjärgus 220 miljonit eurot. Puurivaba pidamine, mida nähakse võimaliku EL-i nõudena tulevikus, tooks kaasa ligikaudu veerandi võrra suuremad kulud.

Hangete seisukohast võib olla võimalik nendeks vajaliku sealihakoguse tarnimine, kuid see toimuks erasektori arvelt. Kõlas argument, et praegune isevarustatuse madal tase on kodumaistele tootjatele hea, sest kõigil õnnestub oma toodang müüa. Eesti seakasvatus on kvaliteedinäitajate ja bioohutusnõuete poolest kõrgel tasemel, aga keskkonnahoiust otsustavam kriteerium on hind.

Oluline takistus on see, mida täpsemalt hangitakse. Kui seakasvatajad tahaksid müüa tervet siga või rümpa, siis hangetes tahetakse kindlaid tükke. Seetõttu on näiteks mõned turuosalised loobunud hangetes osalemisest. Väikestel tapamajadel pole võimalik hangetes osaleda, sest neil pole võimekust pakkuda hangetel oodatavaid tükke (puudutab näiteks tükeldamist ja säilitamist).

Teine takistus seisneb selles, et sageli hangitakse koos erinevaid kaubagruppe (näiteks sea- ja kanaliha). See seab kehvemasse olukorda kohalikud tootjad. Eelis on sellistel juhtudel suurettevõtetel, mis kombineerivad erinevaid tegevusvaldkondi või kellel on välismaised koostööpartnerid.

Erinevalt näiteks taimekasvatusest pole sealihatootmine hooajaline. Küll aga on tootmine tsükliline ja tootmistsükkel on võrdlemisi pikk. Tsüklilisus ei ilmne aga suurel määral toodangu tarnetes, vähemalt võrreldes näiteks puuviljadega. Suurimad sealihatootjad on Kesk- ja Lõuna-Eestis.

Mahesealiha pole fookusgrupi hinnangul praegu võimalik hangetele pakkuda. Mahetootmine on seakasvatajate seas väga väike nišš, mille laiendamine nüüdse hinnataseme juures ei ole mõistlik. Mahenõude kehtestamine tähendaks taaskord seda, et mahesealiha tuleks importida. Ametlikku statistikat mahesealiha tootmise kohta pole.

EL-i nõuetest tulenevalt viiakse tootmine potentsiaalselt üle puurivabale pidamisele. Loomade heaolu seisukohast on mitmesuguseid praktikaid, sealhulgas sigadele parem ja stressivaba põhu peal kasvatus. Sarnased praktikad on aga pigem vähem levinud ja tingivad kõrgema hinna. Potentsiaalselt on võimalik hangete puhul arvestada, kas tootjad saavad loomade heaolu toetust.

3.4.9 **Veiseliha**

Veiseliha intervjuul tuli selgelt välja, et hanke muudab pakkujate jaoks atraktiivseks õiglane hind. Seega liigub toodang sinna, kus makstakse rohkem. Veiselihatootjate paremat olukorda peegeldab seegi, et ainsa lihaliigina ületab selle isevarustatuse tase 100%, 2024. aastal oli see 109% (tabel 11).

Kuigi riigihangetega hangitava veiseliha maht on teadmata, on selle tarnimine võimalik. Selle tingib Eesti lihaveisekasvatuse potentsiaal ja praegune noorloomade ekspordimaht. Eriti juhul, kui arvestada lihtsalt kohaliku, mitte ainult maheveiseliha, eelistamist. Näiteks eksporditi Eestist 2025. aastal 19 000 veist ja tapeti 6 000 veist.

Uue riigiplaani ja EL-i eelarveperioodi tarvis on käimas läbirääkimised Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga, mille tulemusel on tagatud piisavad tootmismahud.

Kohaliku veiseliha tarnimine ei ole probleem, eriti 350 km raadiuses. Veiseliha toodetakse enim Kesk-Eestis, aga ka Lõuna- ja Lääne-Eestis. Kohaliku toodangu tarnimisele aitaks kaasa kohalike tapapunktide toetamine ja ehitus koos külmhoonega. Lihaveisekasvatajad on üle Eesti hajutatud ja praegu on hajutatud ka tapmisvõimekusega ettevõtted.

Hooajalisus ei ole õige hinnastuse korral takistus. Ühe valdkonna arengusuunana nähakse kohalike nuumafarmide teket, mis tasandab hooajalist sündivust ja tagab aastaringse pakkumise.

Veiseliha on ainus lihatoidugrupi toode, mille puhul suudetakse täita mahetoodangu nõue. Näiteks 20% mahetooraine nõue on realistlik, küll aga on küsimus hinnas. Potentsiaalselt eelistatakse seetõttu maheveised elusloomadena eksportida, mistõttu moodustas tegevusloaga lihakäitlemise ettevõtetes tapetud maheveiste liha 6% kogu veiselihatoodangust (PM42, PM1871). Mahetoote riskide maandamiseks ja hinna allapoole toomiseks oleks mõistlikum kasutada kohaliku, lühikese tarneteekonnaga ja kõrgematele loomade heaolu standarditele (nt karjatamine) vastava toodangu kriteeriume. Nii on tootevalik igas sektoris laiem ja tarne kindlam.

Motiveerivate tegurite ja potentsiaalsete kriteeriumidena tõid veiselihatootjad välja:

- hind;
- lühema tarneteekonna eelistamine;
- vabapidamise hindamine;
- tahesõnnikumajandust kasutava tootmise eelistamine;
- kohaliku söödaratsiooni hindamine nuumafarmist pärinevatel veistel (vähemalt 80% kohalikke rohusööte ja ülejäänud 20% kohalikke energiasööte);
- süsinikuauditid ja lihafoor;
- loomade jälgitavus (genoomtestitud ja identifitseeritud loom tagab jälgitavuse ja aitab aretuses teha tööd parema söödaväärindusega loomade nimel – või siis vähemalt loomad, kes pärinevad karjadest, kus kasutatakse genoomtestitud, tõuraamatusse kantud ja söödaväärinduse katse läbinud aretuspulle).

3.4.10 Toiduainete hulgimüük

Intervjuu hulgimüügifirma esindajaga kinnitas, et nemad on peamine lüli põllumajandussaaduste tootjate, toidutööstuste ja avaliku sektori asutuste vahel. Selline olukord tuleneb asjaolust, et hangitakse korraga mitmeid erinevaid toiduaineid, mida tootjad ei suuda enamasti ühte pakkumusse koondada. Hooajalisuse tõttu on hulgimüüjate roll eriti oluline köögi- ja juurviljade ning marjade ja puuviljade tarnimisel, kuna nende toiduainete puhul on vaja hooajavälisel ajal saaduseid importida.

Kuigi Eesti hulgimüüjad eelistavad kodumaist toodangut, pole seda sageli võimalik hooajavälisel ajal pakkuda. Seetõttu on sageli tarvis puudujäävad saadused asendada importtoodanguga. Sellel põhjusel on aastaringselt köögi- ja juurviljade, kaunviljade

ning marjade ja puuviljade kohalikkuse kriteeriumina 350 km nõude kehtestamine kunstlik, sest hooajavälisel ajal pole Eestist nõutud koguseid võimalik tarnida.

Hulgimüügiettevõtja esindaja hinnangul oleks mahetoodangu nõude asemel perspektiivikam kasutada kohalikkuse nõuet. Seda ennekõike seetõttu, et Eesti põllumajandusettevõtete mahetoodangu maht ei ole nõudluse rahuldamiseks sageli piisav. Osaliselt on see tingitud tootmistehnoloogilistest teguritest, mida mõned ettevõtted suudavad tõhusalt rakendada, teised aga erinevatel põhjustel mitte. Hangetesse mahetoodangu kriteeriumi lisamine ei lahenda suure tõenäosusega selliseid piiranguid. Mõnede saaduste ja toodete puhul võib samas olla realistlik mahetoodangu osakaal hanke kogumahust kuni üks kolmandik.

Tihti on saaduste tootjatel probleeme nende hoiustamise ja säilitamise tingimustega, mistõttu võib kannatada toodangu kvaliteet. Üks intervjueeritu tõi näite koolide hangetes eestimaise õuna ja pirni nõude täitmise kohta. Kui viljad Eestis valmivad, on koolides suvepuhkus, mistõttu ei lange kokku saaduste tootmistsükkel ja tarbimine.

Intervjueeritud ettevõtte esindaja liigitas hanked tinglikult kahte liiki: 1) hanked, millega hangitakse kindel kogus ja 2) hanked, milles kogust ei märgita (hangitakse saadust kogust lisamata). Mõnel hankel osalevad näiteks leivatööstused otse (üldiselt kehtib sama põhimõte kogu pagari- ja kondiitritööstuse kohta) ja mõnel juhul koos hulgimüügifirmaga, olenevalt hanke tüübist. Hulgimüügifirmad osalevad ka koolide puu- ja köögiviljade hangetes (PRIA koolikava toetus), kus võib tekkida probleeme Eesti päritolu saaduse saamisega tulenevalt hooajalise nõude mittetäitmisest.

Eestimaise saaduse eelistamisel on praktiline põhjus – enamik Eesti hulgimüügifirmasid otsib eelkõige kohalikku saadust, sest mahukaalult raskete saaduste vedamine suurte vahemaade taha ei ole kõrge kütusekulu tõttu mõistlik. Seetõttu on hulgimüügifirmad sageli sunnitud ostma saadusi näiteks Soomest, kus selle ühikuhind on odavam kui Eestis.

3.4.11 Tootjate hinnang võimalikele kriteeriumidele

Avaliku sektori toitlustushangete täitmise teostatavusele hinnangu andmist raskendab asjaolu, et hangete mahte naturaalühikutes ei avalikustata. Kättesaadav on vaid info nende rahaliste mahtude kohta (Rahandusministeerium, 2026). Hangete väärtuste põhjal hinnangu andmise muudab ebatäpseks CPV- ja EMTAK-koodide mittevastavus. Siiski on kriteeriumide rakendatavuse kohta isevarustatuse ja turuanalüüsi põhjal võimalik järeldusi teha. Järgnevalt on kokku võetud toidutootjate ja põllumajandustootjate liitude intervjuudes ning fookusgruppides väljendatud hinnangud võimalike kriteeriumide rakendatavusele. Need hinnangud võeti sisendina arvesse kriteeriumide mudeli väljatöötamisel. Samas ei ole kõik siin toodud ettepanekud ja tähelepanekuid lõplikus mudelis kajastatud, kuivõrd hilisemates analüüsietappides eemaldati või muudeti kriteeriume vastavalt tagasisidele või mõjuanalüüsi tulemustele. Mudelis rakendatud lõplikud kriteeriumid on esitatud 4. peatükis ja lisas 5.

Turuanalüüsi tulemuse põhjal ja tootjate hinnangul on **lühikese tarneteekonna kriteeriumi** lühiajalises perspektiivis võimalik rakendada piima- ja teraviljatoodete[3] ning veiseliha puhul. Keskpikas perspektiivis või ajas kasvavalt saab seda teha kartuli, lamba- ja kitseliha, linnuliha ja munade hankimises. Muude toiduainete puhul on lühikese tarneteekonna kriteeriumide rakendamine võimalik pigem pikas perspektiivis, kuna näiteks seakasvatuses nõuab isevarustatuse taseme taastamine ja tõstmine olulisi investeeringuid.

Lisaks 350 km tarnekriteeriumile (lõplikud kriteeriumid on kirjeldatud ptk 4) võiks tootjate hinnangul kohalikkust hinnata ka **tootmise ja töötlemise läheduse** kaudu ning anda selle eest lisapunkte. Tootjad rõhutasid, et sellise kriteeriumi sõnastamisel tuleks olla täpne, mida erinevad etapid hõlmavad. Eriti tarne osas – näiteks kas see puudutab ka ladu, kust lõpptoodangut transporditakse. Samas peeti oluliseks tagada teatav paindlikkus tooraine hankimise puhul, sest hooajavälisel ajal on näiteks köögi- ja juurviljade ning kaunviljade puhul põllumajandussaaduste importimine paratamatu.

Tootjate hinnangul on **mahetoodangu kriteeriumi** rakendamine lühiajalises perspektiivis võimalik veiseliha puhul (samas on maheveiseliha oluliselt kallim) ja potentsiaalselt mõnede teraviljade puhul (näiteks kaer ja tatar). Hooajaliselt on võimalik kriteeriumit rakendada mõnede marjade, puu- ja köögiviljade puhul (näiteks õun), kuid aastaringset pakkumist ei suuda Eesti aiandustootjad tagada – välja arvatud sügavkülmutatud kujul.

Alternatiivina mahekriteeriumile pakkusid tootjad välja, et loomakasvatustoodangu puhul võiks keskenduda **loomade heaolule.** Näited loomade heaoluga seotud kriteeriumide kohta on ainult õrrekanade munade (kood 2) hankimine või tootja loomade heaolu toetuse saamise kontroll (registripõhine). Taimekasvatustoodangu puhul nähti alternatiivina võimalust hinnata **keskkonnasõbraliku majandamise (KSM) toetuse** saamist ja **integreeritud taimekaitse (ITK)** nõuete kasutamist.

Tootjad juhtisid tähelepanu, et kriteeriumide koostamisel on vaja vältida õigusaktide nõuete dubleerimist kriteeriumides. See tuleneb roheväidete direktiivist (Euroopa Komisjon, 2023), mis rakendub septembrist. Üks selline näide on antibiootikumide kriteerium, sest EL-is on nende kasutamine lubatud ainult ravi eesmärgil, seega rakendub antibiootikumide kriteerium tegelikult ainult väljastpoolt EL-i imporditud toodetele.

Ühtlasi soovitasid tootjad arvestada kohalikku konteksti. Näiteks võimalike **süsinikujalajälge sisaldavate kriteeriumide** puhul tuleks nende hinnangul kasutada EL-i keskmisi näitajaid (piima osas on see EL-is keskmiselt suurusjärgus 1,5 kg CO_2-ekv kilogrammi rasva- ja proteiinikorrigeeritud piima kohta, kogu maailmas aga 3 kg CO_2-ekv). Samuti märgiti, et toiduainetööstuses muutub süsinikujalajälje hindamine keeruliseks ja kulukaks (eriti näiteks valmistoitude puhul, mille komponentide nimekiri on mahukas). **Keskkonnajuhtimissüsteemi nõude** rakendamist tehnilise kirjelduse

[3] Teraviljatoodete alla kuuluvad 2025. a toitumissoovituste alusel: leiva- ja saiatooted, pudruhelbed, jahud, pasta, kama, müsli, kruubid, manna, hirss, tatar jm sarnased teraviljatooted. Sinna alla ei kuulu antud töö kontekstis riis, kinoa jms, mida Eestis (suuremahuliselt) ei kasvatata. Selle töö kontekstis ei arvestata teraviljatoodete hulka leiva- ja saiatooteid.

nõudena juba 2027. aastast pidasid tootjad väga piiravaks, eriti väikeettevõtetele. Lisaks tekib küsimus, kas juhtimissüsteemi peab rakendama näiteks hulgimüüja, kes hankel osaleb, või ka tootja, kellelt hulgimüüja vajaliku toodangu hangib. Tootjate hinnangul oleks etem kasutada seda hindamiskriteeriumina (annab lisapunkti).

Pakendite tagastatavuse või taaskasutatavuse juures juhtisid tootjad tähelepanu, et taaskasutus on lai mõiste – sinna alla kuulub ka ettevalmistus põletamiseks, seetõttu peeti paremaks kriteeriumina kasutada korduskasutatavust. Samuti leiti, et taaskasutatud plasti asemel oleks täpsem viidata ümbertöödeldud plastile (plastpakendite kasutamise korral). Tootjad märkisid ka, et materjali ringlussevõtt oleneb hoopis toote kasutajast (kas too sorteerib eraldi) ja siis edasi jäätmekäitlejast.

Tootjad rõhutasid, et toiduhangete õnnestumises või luhtumises on sageli määrav hind. Seda isegi valdkondades, kus on piisav isevarustatus, sest alternatiivsete turustusallikate olemasolu korral valitakse kõrgemat hinda pakkuv variant. Seetõttu peeti oluliseks, et pakkumuste hindade võrdlemisel arvestataks Euroopa Liidu ja Eesti keskmiste hindadega (Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat avaldab igakuiseid turuhindu).

4 Kriteeriumide mudel

Tuginedes taustaanalüüsis saadud tulemustele koostati toidu- ja toitlustusteenuse hankimiseks keskkonnahoidlike riigihangete kohustuslike ja soovituslike nõuete ja kriteeriumide kogum ehk kriteeriumide mudel. Mudel koosneb tehnilise kirjelduse nõuetest/tingimustest, millest osa on (vastavalt sektorile) kohustuslikud ja osa soovituslikud, ning hindamiskriteeriumidest, mis on kõigile sektoritele soovituslikud. Kriteeriumide mudel on koostatud järgmiste sihtrühmade toidu- ja toitlustushangete läbiviimiseks:

- avaliku sektori asutused;
- koolieelsed lasteasutused;
- üldhariduskoolid ja kutseõppeasutused;
- tervishoiu- ja hoolekandeasutused;
- kinnipidamisasutused;
- Kaitsevägi.

Kriteeriumide mudel on kohandatav sihtrühmade lõikes nii toidutooraine- kui ka toitlustusteenuse hangetele. Kriteeriumide mudelis tuuakse kriteeriumide/nõuete juures välja ka see, kuidas neid hankes kasutada, st kas keskkonnahoidlikke kriteeriume oleks mõistlik sätestada hangitava teenuse tehnilise kirjelduse nõude või pakkumuste hindamiskriteeriumidena (vt täpsemalt ptk 4.4).

Kriteeriumide mudeli väljatöötamisel lähtusime:

i) projektis SchoolFood4Change koostatud kriteeriumidest koolidele ja lasteaedadele (Defranceschi et al., 2023);
ii) perioodil 01.01.2023–29.09.2025 riigihangete registrist leitud Eestis kasutusel olevatest kriteeriumidest viies vaatluse all olevas sektoris (ptk 3.2.1);
iii) teistes eesrindlikes Euroopa riikides kaardistatud kriteeriumide näidetest (ptk 3.2.2);
iv) isevarustatuse ja turuanalüüsis selgunud turu võimekusest (ptk 3.4) ning
v) sihtrühmade vajaduste analüüsi tulemustest (ptk 3.3). [4]

Esmalt laiendasime eksperthinnangule tuginedes koolide ja lasteaedade kriteeriumeid teistele vaatluse all olevatele sektoritele. Seejärel lisasime mudelisse riigihangete registris kaardistatud eri sektorites kasutusel olevad keskkonnahoiu kriteeriumid ning intervjuudes käsitletud 15 kriteeriumi tüüpi, mille olime varasemalt kategoriseerinud potentsiaalseks kohustuslikuks kriteeriumiks (positiivne hinnang) ning potentsiaalselt soovituslikuks kriteeriumiks (neutraalne või mõningate puudustega positiivne hinnang). Selles sektoris negatiivse hinnangu saanud kriteeriumide tüübid jäid mudelist välja. Seejärel täiendasime mudelit teiste riikide heade näidetega, millel oli autorite hinnangul Eesti kontekstis potentsiaali. Samuti kasutasime teiste Euroopa riikide näiteid kriteeriumide täpsemaks sõnastamiseks. Seejärel seadsime turu- ja

[4] Intervjuudes esitlesime 15 potentsiaalset kohustusliku kriteeriumi tüüpi, mille osas valitud sektorite esindajad tagasisidestasid, millistel kriteeriumidel on nende sektoris potentsiaali seada kohustuslikuks.

mahetooraine analüüsi tulemustest lähtudes sihttasemed kriteeriumidele, mis puudutavad konkreetseid toiduainegruppe ning kohalikku või mahetoodangut.

Kriteeriumide mudeli esimene versioon kooskõlastati töö tellijaga ning arutleti läbi piloteerijatega (vt tulemusi ptk 4.1) ning rakendatavuse analüüsis osalenud organisatsioonidega (ptk 4.2). Seejärel tehti mudelile mõjuanalüüs (ptk 4.3), mille käigus ja järel valmis viimane versioon mudelist. Viimast versiooni esitleti septembris 2026 läbiviidud neljal avalikustamisüritusel, kus saadi veel täiendavat tagasisidet, mille alusel muudeti mõnede kriteeriumide sõnastusi. Lõplik versioon kriteeriumide tabelist on leitav Exceli tabelina lisas 5.

Mudelis on kriteeriumid/nõuded jaotatud järgmistesse kategooriatesse:

Taimetoit[5] – nende kriteeriumide kaudu soovitakse edendada köögiviljade, sh kaunviljade, suuremat tarbimist, millel on soodne mõju tervisele ning kombineerides seda hooajalisuse ja lühikese tarneteekonna kriteeriumidega võimaldab toetada ka kohalikku põllumajandust. Toorainet on taimetoiduvalikute pakkumiseks avaliku sektori asutustele piisavalt ja see on kergesti kättesaadav. Kaunviljadele tuginedes on võimalik tagada toitumissoovitustele vastav valgu osakaal. Taimse tooraine, sh taimse valgu, laiem kasutamine võimaldab ka kulusid kokku hoida.

Hooajalisus – nende kriteeriumide eesmärk on mõjutada kohaliku hooajalise toidu kasutamist, kuna sellel on väiksem keskkonnamõju. Kriteeriumi kombineerimine lühikese tarneteekonna nõuetega võimaldab veelgi toetada kohalikku põllumajandust.

Lühike tarneteekond – nende kriteeriumide eesmärk on vähendada transpordist tulenevat keskkonnamõju (vt ka ptk 3.1.4) ning toetada enam kohalikku tootmist, et tagada suurem toiduga varustuskindlus. Kriteeriumid seavad optimaalseks tarnekauguseks 450 km maanteid pidi. Teaduskirjanduses ei ole ühtset ega „optimaalset“ vahemaad, mille piires toidu tarnimist saaks pidada kestlikuks – lühikese tarneteekonna ja kohaliku toidu määratlused on kokkuleppelised ning varieeruvad riigiti oluliselt. Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus määratleb kohaliku toidusüsteemi ligikaudu 20–100 km raadiusena (Kneafsey et al., 2013), kuid kirjanduses kasutatud ülempiirid ulatuvad 160 km-st Ühendkuningriigis ja 250 km-st Rootsis kuni 640 km-ni (400 miili) Ameerika Ühendriikides (Paciarotti and Torregiani, 2021). Ühtlasi näitavad uuringud, et vahemaa üksi on toidu keskkonnamõju hindamisel ebatäpne näitaja: suurema osa toidu jalajäljest määrab tootmisviis ning transpordi mõju sõltub eelkõige veoviisist ja logistika tõhususest (Coley et al., 2009). Mudelis kasutatud 450 km teekonna pikkus ei tugine seega kirjandusest tulenevale keskkonnaoptimumile, vaid on valitud proportsionaalsuse kaalutlusel: see katab tellija asukohast sõltumata kogu Eesti territooriumi, võimaldades kõigil Eesti tootjatel hankes osaleda, ning kuna piir on määratletud vahemaana, mitte päritoluriigina, ei välista see lähipiirkondade pakkujaid teistest liikmesriikidest ega ole vastuolus riigihangete võrdse kohtlemise põhimõttega.

Lühikese tarnepiirkonna arvestus toimub järgmiselt:

[5] Taimetoidu all mõeldakse toitu, kus peamine valguallikas on taimne. Taimetoit võib, aga ei pea sisaldama muna- ja piimatooteid.

- liha ja loomsete toodete (munad) osas mõeldakse piirkonda[6], kus loom ja/või lind kasvas ja/või tapeti ning munad koguti;
- kala ja mereandide osas piirkonda, kus kala vm mereand püüti/kasvatati;
- piima- ja teraviljatoodete[7] osas piirkonda, kus toode valmistati;
- köögivilja, puuvilja, marjade, seemnete, juurvilja ja kartuli osas piirkonda, kus vastav taim ja/või selle viljad/seemned kasvasid.

Päritolu läbipaistvus – nende kriteeriumide eesmärk on suurendada teavet tooraine päritolu kohta ning luua seeläbi eeldused lühikese tarneteekonna ja teiste kohalikkusega seotud kriteeriumide rakendamiseks. Päritoluinfo detailne kogumine ei ole hankijatele praegu tervikuna jõukohane, mistõttu on pikemas perspektiivis vaja süsteemset lahendust, kus toote päritolu märkimise ja tõendamise kohustus lasub tootjatel, mitte hankijatel. Tootja/toitlustusteenuse pakkuja peab esitama dokumente vastavalt RHS § 77.

Mahetooraine – nende kriteeriumidega soovitakse suurendada mahepõllumajandusliku tooraine tarbimist ja seeläbi ka tootmist. Mahepõllumajanduslik toit toetab inimeste tervist ning vähendab toidu keskkonnamõju mitmel rindel.

Tootmisviis – nende kriteeriumide eesmärk on suunata hankeid keskkonda ja loomade heaolu enam arvestavate tootmisviiside poole. Siia kuuluvad puuris peetavate kanade munade (kood 3) välistamine, kala ja mereandide pärinemine kestlikest varudest, mis toetab kestlikku kalandust ja kohalikku tootjat ning riiklike kvaliteedikavade ja keskkonnasõbraliku majandamise toetuse kasutamine hangete kriteeriumides. Mõningaid tootmisviisi kriteeriume (keskkonnasõbraliku majandamise toetuse saamine, riikliku kvaliteedikava alla kuulumine, loomade tapale veoaja määratlemine) saab vajadusel kasutada ka lühikese tarneteekonnaga/kohaliku tooraine osakaalu suurendamiseks, lisades samas viite, et aktsepteeritakse ka samaväärseid tooteid.

Ringsus – nende kriteeriumide eesmärk on vähendada toidu- ja pakendijäätmete teket kogu tarneahelas ning soodustada ringseid praktikaid. Kriteeriumid hõlmavad jäätmete liigiti kogumist, toidujäätmete mõõtmist koos sellele järgnevate leevendusmeetmetega, suurpakendite, korduskasutatavate ja ringlussevõetud materjalist pakendite kasutamist, korduskasutatavaid nõusid, salatikomponentide eraldi serveerimist ning toidu ülejäägi annetamist või kaasavõtmise võimaldamist.

Energia – nende kriteeriumide eesmärk on vähendada energiakasutust ning selle kaudu panustada ka kliimamõju vähendamisse. Kriteeriumidega saab eelistada keskkonnahoidlikumat teenusepakkujat, nõudes näiteks lõpptarneks vähemalt

[6] Piirkond tähendab käesoleva töö kontekstis väiksemat võimalikku haldusüksust.

[7] Teraviljatoodete alla kuuluvad 2025. a toitumissoovituste alusel: leiva- ja saiatooted, pudruhelbed, jahud, pasta, kama, müsli, kruubid, manna, hirss, tatar jm sarnased teraviljatooted. Sinna alla ei kuulu antud töö kontekstis riis, kinoa jms, mida Eestis (suuremahuliselt) ei kasvatata..

EURO5/V heitmestandardile vastavaid sõidukeid ning kirjalikku tegevuskorda köögiseadmete energia- ja veetarbimise kokkuhoiuks.

Õiglane kaubandus – nende kriteeriumide eesmärk on vähendada globaalse toidusüsteemi keskkonna- ja sotsiaalmajanduslikku mõju nende toiduainete puhul, mida ei ole võimalik kohalikult toota. Siia kuuluvad troopiliste puuviljade ning kohvi, tee ja kakao pärinemine mahetootmisest või õiglasest kaubandusest (Fairtrade või samaväärne sertifikaat/logo) ning palmiõli vastavus jätkusuutliku palmiõli standardile (RSPO või samaväärne). Kriteeriumid toetavad õiglasemaid töötingimusi ja kestlikumat tootmist päritoluriikides.

4.1 Kriteeriumide mudeli piloteerimine

Kriteeriumide mudeli testimiseks reaalsetes tingimustes viidi läbi kriteeriumide mudeli piloteerimine (jaanuar–juuni 2026). Piloothanked viidi läbi ühes koolieelses lasteasutuses (Tallinna Paekaare lasteaed), kahes üldhariduskoolis (Tallinna Mustamäe Gümnaasium ja Gustav Adolfi Gümnaasium) ja ühes riigiasutuses (Kliimaministeeriumi hallatav Loodusmaja Taru).

Piloothangete läbiviijatega korraldati kohtumised, mille eesmärk oli ühelt poolt saada kriteeriumidele ja nende rakendatavusele tagasisidet ning teisalt toetada ja juhendada neid mudelis välja pakutud kriteeriumide rakendamisel. Kohtumistel arutleti, millised valitud kriteeriumidest on hankespetsialistide hinnangul Eesti kontekstis realistlikud ja kontrollitavad. Seejärel saadeti kriteeriumide mudel osapooltele kirjalikuks tagasisidestamiseks, mille alusel tehti kriteeriumide sõnastuses muudatusi ja selgus, millised kriteeriumid on piloteerimiseks sobilikud.

Tabelis 13 on toodud välja piloothangete nimetused koos viitenumbri, hankeperioodi (avalikustamisest lepingu sõlmimiseni) ja pakkujate arvuga.

Lasteaedade piloothanke eel arutati küll hankijaga kõik tingimused läbi, kuid piloot ise ei õnnestunud, kuna hankija tühistas hanke lepinguta. Ebaõnnestumise põhjused võib tagasiside põhjal koondada kolme omavahel seotud teguri alla.

Esiteks osutus takistuseks lepingu täitmise aegne kontrollikoormus. Lasteaed oleks pidanud hakkama ise jälgima ja tõendama uute tingimuste täitmist, kuid selleks puudus tal ressurss. See on otsene näide halduskoormuse riskist, mis tuleb välja uuringu erinevatest etappidest: kui kontroll jääb asutuse enda õlule ja toetub käsitsi tehtavatele kohapealsetele või dokumendipõhistele kontrollidele, ületab see väikese asutuse võimekuse, st nendel pole selleks personali ega aega.

Teiseks osutus määravaks hind. Selle lasteaia vanemad on hinnatundlikud ja toidupäeva maksumus on nende jaoks väga oluline, mis muutis kallimat toorainet eeldavate tingimuste (eelkõige mahe ja kohalik tooraine, mille hinnalisa võib olla märkimisväärne) seadmise praktikas vastuvõetamatuks. See kinnitab mudeli järeldust, et kohustuslike kriteeriumide laiem rakendamine on realistlik üksnes täiendava riigipoolse rahastuse korral – ilma kaasrahastuseta kandub hinnatõus otse vanemate toidupäevatasusse, mis ei ole hinnatundlikus piirkonnas teostatav.

Kolmandaks tekkis ebavõrdsuse probleem. Kuna teiste lasteaedade hanked korraldati ilma uute tingimusteta, tundus ühele lasteaiale eritingimuste seadmine ebaõiglane nii asutuse enda kui ka pakkujate suhtes. See on iseloomulik just pilootidele, kus uusi tingimusi katsetatakse üksikutes asutustes, ent samas turupiirkonnas konkureerivad nad teistega võrdsetel alustel. Praktiline järeldus on, et kohustuslikud kriteeriumid toimivad mõistlikult alles siis, kui neid rakendatakse ühetaoliselt kõigile sama tüüpi asutustele korraga (nt kõik ühe KOV-i lasteaiad või kogu sektor üleminekuaastast alates), mitte valikuliselt üksikutes pilootobjektides.

Tabel 12. Piloothangete koondinfo

Hanke pealkiri ja viitenumber	Avalikustamise aeg ja pakkumuste esitamise aeg	Pakkujate arv	Hanke tulemus
Tallinna Paekaare lasteaed – 308576	02.04.2026–22.04.2026	5	Lõpetatud lepinguta hankija muutunud vajaduste tõttu
Tallinna Mustamäe Gümnaasium – 307170	30.03.2026–10.04.2026	6	Leping sõlmitud, 26.06.2026
Gustav Adolfi Gümnaasium – 311410	01.06.2026–18.06.2026	5	Pakkumused on hindamisel
Loodusmaja Taru - 309074	10.04.2026–14.05.2026	0	Lõpetatud lepinguta, kuna ei laekunud ühtegi pakkumist

Allikas: autorite koostatud riigihangete registri alusel (juuni 2026 seisuga)

Loodusmaja Taru hange lõpetati samuti lepinguta, kuid seda seetõttu, et hankele ei esitatud ühtegi pakkumist. Gustav Adolfi Gümnaasiumi toitlustushange võttis oodatust kauem aega ning selle hindamine ei olnud uuringu lõpetamise ajaks veel lõplikult läbi viidud. Mustamäe Gümnaasiumi piloothankest jäid välja lühikese tarneteekonna kriteeriumid (köögi- ja puuviljade ning teiste valitud toorainete osas), kuna hankija leidis, et tarneteekonna pikkuse kontrollimine paneb koolile kasuteguriga võrreldes ebaproportsionaalselt suure halduskoormuse. Teiste kriteeriumidega koolidel probleeme ei esinenud.

Selleks, et koguda piloothangetes seatud kriteeriumidele terviklikku tagasisidet, koostati struktureeritud küsimustik (Lisa 2 Piloothangete keskkonnahoidlike tingimuste tagasiside küsimustik), mis saadeti piloothangetes seatud tingimuste realistlikkuse, kontrollitavuse jms hindamiseks kõigile toitlustajatele, kes potentsiaalselt võiksid pakkumusi esitada.

Järgnevalt on esitatud piloteerivatelt asutustelt[8] ning toitlustajatelt piloteerimisel saadud tagasiside erinevatele nõuetele.

Mahepõllumajandusega seotud nõuded
Lasteaedade esindajad märkisid, et kriteerium on piloteeritav. Tehti ettepanek kasutada sõnastuses järjepidevalt mõistet „teenuse osutaja“. Mõne mahekriteeriumi puhul leiti, et need võiksid olla pigem tehnilise kirjelduse tingimused, mitte hindamiskriteeriumid. Pakkujad arvasid, et mõju osalemisele on vähene, st selline nõue ei takista pakkumuse tegemist. Sõnastuse osas varieerusid hinnangud ebamäärasest kuni väga selgeni. Leiti, et sellise kriteeriumiga lepingu täitmine nõuaks vähest lisakoormust, aga ka, et see võib tekitada olulisi lisakohustusi. Mahetooraine kättesaadavust nähti probleemkohana, kuna toorainet peeti kohati väheseks või oluliselt kallimaks.

Taimetoidu nõuded
Lasteaedades piloteeriti tehnilise kirjelduse tingimusena varianti üks taimetoidupäev nädalas. Tagasisides märgiti, et taimetoiduga seotud tingimuste puhul eelistatakse need lisada pigem tehnilisse kirjeldusse kui kasutada hindamiskriteeriumina. Pakkujate arvates on mõju osalemisele puuduv või on väga väike. Sõnastust hinnati üldiselt väga selgeks. Lepingu täitmist ei peetud probleemseks ning taimset toorainet peeti piisavalt kättesaadavaks.

Hooajalisuse nõuded
Lasteaedade hinnangul võib kriteerium tekitada täiendavat kontrolli- ja halduskoormust. Esitati detailsemad ettepanekud hooajaliste toodete ja lühikese tarneteekonna defineerimiseks. Hooajalisuse tingimusi peeti sobivaks sarnaselt eelmainitud kriteeriumidele esitada pigem tehnilises kirjelduses. Pakkujate arvamused olid vastakad: kui ühelt poolt oli arvamus, et mõju on väike, siis teisalt arvati, et nõue muudab pakkumuse tegemise märgatavalt keerulisemaks. Sõnastust hinnati ebamääraseks või täpsustamist vajavaks. Hooajaliste toodete kättesaadavust ei peetud probleemiks, kuid toodi välja, et definitsioone on vaja veelgi täpsustada.

Kohaliku toidu ja lühikese tarneteekonna nõuded
Korduvalt toodi problemaatilisena välja halduskoormuse suurenemine, eriti kontrollimise ja tõendamise osas, seega pakutud sõnastuses (X% toorainet peab olema lühikese tarneteekonnaga) kriteeriumi ei piloteeritud. Piloothangetes kasutati sõnastust („Võimalusel eelistada lühikese tarneteekonnaga koostisosasid“). Samuti tehti ettepanekud lühikese tarnepiirkonna täpsemaks määratlemiseks (nt raadius, arvestusviis). Hindamiskriteeriumi (tootmine, töötlemine, tarne ühes piirkonnas) asemel eelistati taaskord tehnilise kirjelduse nõudeid (350 km tarneteekonna nõue). Pakkujate tagasiside pakkumuses osalemise mõjule oli jälle vastakas, varieerudes väikesest mõjust kuni märkimisväärse mõjuni. Sõnastust peeti üldiselt arusaadavaks,

[8] Sisaldab tagasisidet Paekaare lasteaia, Tallinna Mustamäe Gümnaasiumi ja Loodusmaja Taru toitlustus hangete kohta. Tagasiside Gustav Adolfi Gümnaasiumi toitlustushangete kriteeriumide tagasiside saadeti eraldi kirjalikult, kuna hange läks välja alles uuringuperioodi lõpus. Tagasiside kohaselt pakkujatel küsimusi ega probleeme keskkonnahoidlike kriteeriumide osas ei esinenud

kuid täpsustamist vajavaks. Lepingu täitmist ei nähtud probleemina, kuna tooraine olemasolu arvati olevat piisav, ent seda peeti kallimaks.

Tootmisviiside nõuded
Puurikanade munade nõuet peeti piloteeritavaks ja arusaadavaks. Troopiliste puuviljade mahe- või õiglase kaubanduse nõude puhul toodi välja, et seda on keerukam kontrollida, mistõttu see võib olla lisakoormus hankijale. Viimase puhul eelistati samuti tehnilise kirjelduse nõuet hindamiskriteeriumi asemel.

Pakkujate arvates on selliste kriteeriumide puhul mõju pakkumuses osalemisele munade kriteeriumi puhul väike, samas kui troopiliste puuviljade nõue võib osalemist oluliselt raskendada. Kriteeriumi sõnastus on munade puhul väga selge, kuid troopiliste puuviljade nõude puhul leiti, et see vajab täpsustamist. Lepingu täitmisel ei tekitaks munade nõue probleeme, kuid leiti, et troopiliste puuviljade nõue võib tekitada mõõdukat kuni olulist lisakoormust. Tooraine kättesaadavus võib mõnede toodete puhul olla piiratud või kõrgema hinnaga.

Ringsuse nõuded
Biojäätmete kogumise kriteeriumi puhul märgiti, et paljudes lasteaedades puuduvad söögisaalid ning konteinerite korraldamine on sageli toitlustaja kohustus. Toidujäätmete mõõtmise nõuet peeti piloteeritavaks, kuid sooviti siduda see sisuliste tegevuste (leevendusmeetmed, toiduharidus) ja aruandlusega. Korduskasutatavate nõude ja pakendite puhul märgiti, et praktikas kasutatakse juba korduskasutatavaid termosnõusid. Pakkujate tagasisidena mõjutab toidujäätmete mõõtmise nõue pakkumuses osalemist vähe, kuid pakendite korduskasutusnõuded võivad mõne pakkuja jaoks olla märkimisväärse mõjuga. Kriteeriumide sõnastus on üldiselt arusaadav, kuid mitu kohta vajab täpsustamist. Toitlustajate hinnangul võib selliste kriteeriumidega lepingu täitmine põhjustada mõõdukat või olulist lisatööd. Korduskasutatavate lahenduste puhul hinnati kulusid erinevalt.

Ökomärgistega puhastusvahendite ja pehmepaberi nõuded
Puhastusainete ja paberitoodete ökomärgisega seotud nõudeid peeti üldiselt piloteeritavateks. Pakkujate arvates on nende kriteeriumide mõju pakkumuses osalemisele enamasti olematu või on väga väike. Kriteeriumi sõnastus on valdavalt selge või väga selge. Lepingu täitmises olulisi riske ei nähtud.

4.2 Kriteeriumide mudeli sihtrühmades rakendatavuse analüüs

Lisaks kriteeriumide mudeli piloteerimisele neljas avaliku sektori asutuses viidi uuringus vaatluse all olevate teiste sihtrühmadega (tervishoiu- ja hoolekandeasutused, kinnipidamisasutused, Kaitsevägi) läbi väljapakutud kriteeriumide rakendatavuse analüüs, mis põhines individuaalsetel kohtumistel (Kaitsevägi, kinnipidamisasutused) ja ümarlaudadel (haiglad ja hooldekodud). Kohtumiste ja ümarlaudade eesmärk oli koguda sektorite tagasiside nende esialgse alamudeli potentsiaalsetele kohustuslikele ja soovituslikele kriteeriumidele (kriteeriumide valik ja nende sõnastus, planeeritud kehtivaks muutmise periood 2027 või hiljem, kontrollitavus jm).

Lisaks toitlustajatelt (piloothangete potentsiaalsed pakkujad) küsimustikuga kirjaliku tagasiside kogumisele (vt ptk 4.1) viidi rakendatavuse analüüsi osana suuremate toitlustusettevõtete esindajatega eraldi läbi ka intervjuud. Kriteeriumide mudelit jagati

kirjaliku tagasiside saamiseks kõigi intervjueeritud osapooltega ning asutustega, kes olid huvitatud kriteeriumide katsetamisest lähiajal tulevastes hangetes (RTK, Tartu).

Rakendatavuse analüüsi käigus läbiviidud kohtumistel kogutud tagasiside põhjal tehti kriteeriumide mudelisse mitmeid muudatusi. Eelkõige täpsustati sõnastusi, muudeti mõned kriteeriumid soovituslikuks ning eemaldati sellised kriteeriumid, mis osutusid kas mittekontrollitavateks, dubleerisid teisi kriteeriumeid või ei vastanud turu tegelikule olukorrale.

Lühikese tarneteekonna ja hooajalisuse nõuded
Saadud tagasiside tulemusena täpsustati lühikese tarneteekonna definitsiooni (nt taimsete toodete puhul kasvukoht, piimatoodete puhul toote valmistamise koht ning liha puhul looma kasvatamise ja/või tapmise koht) ning kirjeldati erandjuhud olukordadeks, kus nõuetele vastavat toorainet ei ole võimalik keskkondlikest, majanduslikest või muudest põhjustest tulenevalt hankida. Samuti täpsustati mõnede lühikese tarneteekonnaga seotud toorainete loetelusid ja sõnastusi, näiteks koore määratlust. Tagasisides rõhutati, et kriteeriumides mainitud protsente tuleks täpsustada turuanalüüsi alusel ning võimalusel suurendada neid järk-järgult tulevikus.

Kolm kriteeriumi otsustati selles kategoorias saadud tagasiside põhjal mudelist eemaldada. Aastaringselt valitud köögiviljade lühikese tarneteekonnaga pakkumise kriteerium eemaldati, kuna selgus, et soovitud kaua säilivaid toiduaineid (kaalikas, porgand, kapsas, peet) ei ole siiski võimalik aastaringselt kohalikult pakkuda. Kriteerium liideti üldise 20% lühikese tarneteekonna köögi- ja kaunvilja pakkumise nõudega (nt tomat, kurk, paprika, lillkapsas, kõrvits, porgand, kapsas, peet, kaalikas, põlduba, hernes, läätsed). Soovituslik hooajalisuse hindamiskriteerium kustutati, kuna seda eelistati kasutada tehnilise kirjelduse nõudena.

Hooajalisusega seotud kriteeriumide puhul märgiti tagasisides, et näiteks marjade puhul peaks olema võimalik kasutada ka külmutatud toorainet. Pakutud kriteeriumi sõnastus seda ei takista, seega seda saab hankija soovi korral täpsustada tehnilises kirjelduses. Mitme kriteeriumi puhul rõhutati, et 350 km raadiuse nõude kontrollimine võib osutuda hankijatele ja pakkujatele keeruliseks ja suurendada oluliselt hankijate halduskoormust. Eelistatud lahendusena pakuti nõude rakendamiseks välja keskse andmebaasi loomine, mis aitaks tuvastada potentsiaalseid pakkujaid ning toetaks kriteeriumi täitmise kontrollimist.

Septembris 2026 läbiviidud avalikustamisürituste raames muudeti saadud tagasiside alusel 350 km raadiuse nõue 450 km maanteeteekonna nõudeks.

Mahetoorainega seotud nõuded
Mahekriteeriumide puhul täpsustati tagasiside tulemusena mitme kriteeriumi sõnastust ning otsustati üks kriteerium mudelist välja jätta. Näiteks juhiti tähelepanu, et kriteeriumide sõnastuses tuleb selgelt eristada toorainehanget ja toitlustusteenuse hanget ning kasutada läbivalt ühtseid mõisteid. Selle põhjal uuendati vastava kriteeriumi sõnastust.

Toidukaupade loeteluga maheosatähtsuse kriteeriumi puhul tehti ettepanek asendada protsendimäär mahetoidukordade arvuga (nt X korda kuus), põhjendades seda

lihtsama kontrollitavusega. Kuna toidukordade arvu määramine dubleeris teist mahekriteeriumit (20% nõue), otsustati jätta mahetooraine täpne loetelu ja osakaal hankijale määratlemiseks vastavalt turuolukorrale.

Samuti otsustati mudelist välja jätta hindamiskriteerium, mis käsitles mahetoodete pakkumist üle tehnilises kirjelduses seatud nõude (üle 20% annab X punkti), kuna leiti, et see suurendab hankijate halduskoormust ning mahetoodete osakaalu nõue on mõistlikum kehtestada tehnilises kirjelduses, tõestades seda vastavate märgistega. Tagasiside tulemusena täpsustati ka teraviljatoodete mahenõude sõnastust. Konkreetsete toiduainegruppide osas mahetooraine osakaalu määratlemine seati turuanalüüsi tulemustele tuginedes tuleviku kriteeriumiks (kindla maheprotsendi nõudmine igas toiduainegrupis suurendaks praegu impordivajadust).

Päritolu läbipaistvuse nõuded
Läbipaistvusega seotud kriteeriumide puhul toetati üldist eesmärki suurendada teavet tooraine päritolu kohta, kuid tagasisides juhiti tähelepanu nende piiratud rakendatavusele.

Loomsete toodete päritolu läbipaistvuse kriteerium jäi mudelisse sisse, kuid kitsendati üksnes lihapõhiseks (eemaldades muud loomsed tooted, kuna nende jälgitavus on keerulisem). Tagasisides toodi välja, et detailse päritoluinfo kogumine ja kontrollimine ei ole hankijatele praegu realistlik, ning kehtiv õigusraamistik ei kohusta nii detailset infot esitama. Veisekasvatussektor hindas kriteeriumi pigem bürokraatlikuks, kuna see ei välista importi. Samas loob kriteeriumi kehtestamine eeldused teiste (nt lühikese tarneteekonna) kriteeriumide kehtestamiseks.

Taimsete toorainete päritoluteabe kriteeriumit ei muudetud, kuid tagasiside tõstatas mitu täpsustamisvajadust (nt töötlemis- ja kasvatusriigi eristamine on pakendimärgistuse nõuete tõttu praktikas keeruline. Soolakurgi näitel tähendab see, et kurk võib olla töödeldud Eestis, kuid kasvanud Poolas, seega kajastub pakendil vaid töötlemiskoht). Tagasiside alusel järeldati, et päritolu läbipaistvuse tagamiseks on pikemas perspektiivis vaja süsteemset lahendust, kus kohustus toote päritolu märkimiseks ja tõestamiseks lasub tootjatel, mitte hankijatel.

Tootmisviisi nõuded
Puurikanamunade keelu kriteeriumi osas olid osapooled toetavad ning mitmest vastusest selgus, et kriteeriumi rakendatakse juba praegu. Peamise murekohana toodi välja (tavatootmisele) alternatiivsete pidamisviiside munade kättesaadavus ja sellega kaasnev hinnatõus. Tehti ettepanek kaaluda algselt puurivabade munade osakaalu määratlemist ja kriteeriumi esitamist soovituslikuna. Sellest tulenevalt muudeti kriteeriumi sõnastust („x% pakutavatest kanamunadest…“).

Kala ja mereandide kestlikkuse kriteeriumide osas toodi ohutegurina esile see, et rahvusvahelise sertifikaadi (MSC, ASC) nõue võib seada kohaliku kala ebasoodsasse konkurentsiolukorda. Märgiti, et Kalafoori „rohelises“ nimekirjas olev kohalik kala peaks olema võrdväärselt aktsepteeritud ka ilma MSC/ASC märgiseta. Kestliku kala nõue sai suurema toetuse tehnilise kirjelduse nõudena kui hindamiskriteeriumina, mistõttu viimane kustutati. Alakasutatud looduslike kalaliikide hindamiskriteeriumi sõnastust muudeti vastavalt ettepanekutele.

Antibiootikumide vastutustundliku kasutamise kriteerium eemaldati tagasiside alusel mudelist, kuna nõue on seatud EL-i tasandil ning selle rakendamise tõhus kontroll eeldab farmi külastusi, mille kohustus ei peaks langema hankijatele, vaid see tuleb lahendada teisiti.

Väetamispiirangute kriteerium jäi tulevikus rakendatavaks kriteeriumiks (nt osana/komplektis kvaliteedikava nõuetega), kuna see ei vasta hankijate pädevusele ning on kontrollitav ka PRIA kaudu.

Ringsuse nõuded
Ringsusega seotud kriteeriumide puhul toodi üldiselt välja, et nende rakendamist toetatakse ning tagasisidena kommenteeriti kriteeriumide sõnastust ja praktilist rakendatavust.

Toidujäätmete mõõtmise kriteeriumi puhul rõhutati, et selle tegevusega peaksid kaasnema ka konkreetsed leevendusmeetmed ning sellest tulenevalt täiendati toidujäätmete mõõtmise kriteeriumi nõudega kavandada mõõtmistulemuste põhjal tegevusi toidujäätmete tekke vähendamiseks. Seetõttu eemaldati esialgne toidujäätmete vähendamise tulemuslikkuse hanke hindamiskriteerium, kuivõrd see dubleeriks eelnevalt mainitud kriteeriumit. Toidu ülejääkide annetamise eest lisapunktide andmist ei peetud sobivaks ning eemaldati, kuna see võib tekitada vastuolu jäätmetekke vähendamise eesmärgiga.

Pakenditega seotud kriteeriumide puhul leiti, et suurpakendite kasutamise eesmärk on põhjendatud, kuid suurpakendi mõiste vajab täpsemat defineerimist. Lisaks märgiti, et suurpakendite kasutamine ei pruugi olla sobiv kõikidele asutustele ning mõne toote puhul võivad suurpakendid olla isegi kallimad kui väiksemad pakendid. Seetõttu muudeti mudelis suurpakendite kasutamise kriteerium soovituslikuks ja kitsendati sihtrühmade nimekirja.

Taimetoidu nõuded
Taimetoidu osas oli mudelis kaks soovituslikku hindamiskriteeriumit, mida peamiselt tagasisidestati. Taimsete valgurikaste toiduainete osakaalu hindamiskriteeriumi osas laekus tagasiside, et hindamiskriteerium ei taga, et nõue lepingu täitmise ajal reaalselt täidetaks, mistõttu tehti ettepanek kaaluda kriteeriumi muutmist tehnilise kirjelduse nõudeks. Taimsete roogade osakaalu kasvuga seotud hindamiskriteerium otsustati mudelist kustutada, kuna eelmise menüüga võrdlemine on praktikas keeruline ning osakaalu suurendamine (nt lisandite arvelt) ei pruugi iseenesest kaasa tuua soovitud muutust.

Muud nõuded
Viimase hetke (3 päeva jooksul) menüümuudatuste kriteerium kustutati, kuna tegelikkuses tehakse viimase hetke muudatusi sama päeva hommikul ning on tellija/lõppkasutajaga läbirääkimisel tavapärane praktika. Seetõttu peeti kriteeriumi seadmist üleliigseks.

ISO 14001/EMAS keskkonnajuhtimissüsteemi olemasolu hindamiskriteerium kustutati, kuna tagasisides märgiti, et see oleks väiketootjate suhtes liialt piirav ning ei too kaasa

soovitud kasu. Veisekasvatussektor soovitas selle asemel näiteks sisulisemat süsinikuhindamist ja CO_2-heitmete vähendamisplaani.

Kokkuvõttes võib öelda, et enamik väljapakutud keskkonnahoidlikkuse kriteeriume on põhimõtteliselt rakendatavad erinevates avaliku sektori toitlustushangetes, kuid nende edukaks kasutamiseks tuleb tähelepanu pöörata rakendamisega kaasnevale halduskoormusele. Kõige laiem toetus oli taimetoidu, puurikanamunade kasutamise vältimise, toidujäätmete mõõtmise ning ökomärgisega puhastusainete ja paberitoodete kasutamisega seotud kriteeriumidele. Neid peeti üldiselt arusaadavateks, realistlikeks ning turu jaoks jõukohasteks. Samuti selgus, et mitmeid selliseid praktikaid rakendatakse mõnedes asutustes ja ettevõtetes juba praegu.

Kõige enam kahtlusi tekitasid lühikese tarneteekonna, hooajalisuse ja mahetoodangu kriteeriumid. Nende puhul tõsteti esile vajadust täpsustada mõisteid, määratlusi ja kontrollimise korda. Eriti keeruliseks peeti lühikese tarneteekonna nõuete tõendamist ja kontrollimist ning mitmel juhul leiti, et nende rakendamine võib suurendada nii hankijate kui ka pakkujate halduskoormust. Samas peeti nende eesmärke sisuliselt oluliseks ning toetati nende edasiarendamist. Piloteerimise ja rakendatavuse analüüsi põhjal ilmnes ka, et kohalikkuse, lühikese tarneteekonna ja päritolu läbipaistvusega seotud nõuete laialdasem rakendamine eeldab tulevikus täiendavate tugilahenduste loomist. Eeskätt peeti vajalikuks keskset ja usaldusväärset andmebaasi või infosüsteemi, mis võimaldaks lihtsamalt tuvastada tooraine päritolu, kontrollida kriteeriumide täitmist ning vähendada hankijate ja pakkujate halduskoormust.

4.3 Kriteeriumide mudeli mõjuhinnang

Kriteeriumide mudeli mõjuhinnangu eesmärk oli hinnata välja töötatud esialgse kriteeriumide mudeli mõju (sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnamõjusid), töötada välja kriteeriumidele vastavust ja lepingu täitmist võimaldava kontrolli põhimõtted ning täiendada mudelit turuanalüüsi, mudeli piloteerimise ja rakendatavuse analüüsi tulemuste põhjal.

Mõjuhinnangu koostamisel tugineti teaduskirjandusele, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei 2021. aasta Mõjude hindamise metoodikale ning autorite varasemale kogemusele sarnaste analüüside läbiviimisel. Alustuseks tutvuti asjakohase teaduskirjandusega ning sarnaste projektidega, et välja selgitada, milliseid mõjusid tavapäraselt toidusüsteemide kestlikumaks muutmisel hinnatakse. Tulenevalt lähteülesandest keskenduti eelkõige sellistele mõjudele, mida on võimalik kaasatavatel ekspertidel üldisel tasemel hinnata, jättes kõrvale tehnilisemad ja rohkem infot ja aega nõudvad lähenemised nagu LCA, multiplikaatoripõhine analüüs jms. Konkreetsete mõjuliikide selget eristamist raskendab asjaolu, et mõnel juhul käsitletakse sama nähtust nii kriteeriumi kui ka mõjuna. Näiteks jäätmetekke vähendamine võib olla kasutusel nii hankekriteeriumina (kordus- või suurpakendite kasutamine) kui ka mõjuvaldkonnana. Erinevaid kriteeriumide ja mõjuvaldkondade näiteid Euroopast leiab näiteks sellistest töödest nagu Neto (2020), Tregear et al. (2022), Gómez-Ramos ja Gonzalez (2023), Gaitán-Cremaschi ja Valbuena (2024), Bjøntegaard et al. (2025). Kui eelnimetatud tööd keskenduvad konkreetselt koolide või muude avaliku sektori asutuste hangitavale toidule, siis kaudsemad mõjud (nagu nt

tervisemõjud või keskkonnamõjud) on toodud välja nt sellistes töödes nagu Chiriaco et al. (2022), Mie et al. (2017), Varela et al. (2026), Wang et al. (Wang et al., 2023).

Hinnatavad mõjud on toodud Tabel 13. **Hinnatavad mõjud ja mõjuvaldkonnad**., kus on välja toodud ka mõjutatud sihtrühmad ning mõjuvaldkonnad vastavalt Mõjude hindamise metoodika juhendile.

Kuna mõjuhinnangusse valitud kestlikkuse kriteeriumid adresseerivad tootjate ja tarnijate tegevust, siis jäid mõjude alt välja need aspektid, millega saab tegeleda eelkõige avaliku sektori asutuses endas (nagu nt toidujäätmed). Kestlikkuse kriteeriumid hõlmavad väga erinevaid aspekte ning kriteeriumi sõnastus võib oluliselt muuta mõjuhinnangu tulemusi, sõltuvalt näiteks sellest, kuidas defineeritakse lühike tarneteekond või millistele toiduainegruppidele mahetoodangu kriteerium kehtestatakse. Seetõttu ei osutunud võimalikuks mõjude kvantitatiivne ehk rahaline hinnang, vaid piirduti kvalitatiivse hinnanguga. Vastavalt Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei (2021) Mõjude hindamise metoodika juhendile tuleb kvalitatiivse mõjude analüüsi käigus koguda mõjude kohta nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid andmeid ning neid kvalitatiivselt analüüsida.

Uuringus hinnati mõjusid peamiselt Delphi meetodi ehk ekspertpaneeli alusel. Delphi meetod võimaldas mitmevoorulise ja anonüümse küsitluse kaudu saavutada eri valdkondade ekspertide seas tugevat poolehoidu või konsensust kriteeriumide olulisemate mõjuvaldkondade, sihttasemete ja rakendatavuse osas. Ekspertide paneeli kaasati sihtvalimi alusel esindajaid keskkonna-, põllumajandus-, toitumis-, majandus- ja hankevaldkonnast, toidutootjaid, hulgimüüjaid ning avaliku ja erasektori toitlustuse praktikuid. Küsimustik saadeti välja 73 eksperdile, vastajaid oli voorudes (I voor 5–12.05.2026; II voor 21–28.05.2026) vastavalt 24 ja 15. Mõjuhinnangus keskenduti seitsmele kõige olulisemale (potentsiaalselt suurima mõjuga) kriteeriumile.

Esimeses voorus uuriti, millistele avaliku sektori asutustele võiksid valitud kriteeriumid 2027. aastast kehtida, millised sihttasemed on realistlikud 2027. ja 2030. aasta kontekstis, milliseid mõjusid kriteeriumide kehtestamine ekspertide hinnangul kaasa toob ning kuidas oleks võimalik kriteeriumide täitmist kontrollida (viimased kaks küsimust esitati vabas vormis vastuse lüngana). Teises voorus anti ülevaade esimese vooru tulemustest ning uuriti, kas vastajad on iga kriteeriumi kohta tehtud järeldustega nõus (millistele sektoritele ja millises ulatuses võiks kriteerium kehtida nii 2027. kui ka 2030. aasta perspektiivis). Mittenõustumise korral said vastajad oma vastuseid põhjendada. Lisaks uuriti ülalmainitud mõjukategooriate alusel, kuidas hindavad vastajad erinevate mõjude ulatust (skaalal suur-keskmine-väike negatiivne ja positiivne mõju). Lisaks paluti II voorus vastajatel hinnata esimeses voorus mainitud kontrollimehhanismide halduskoormust lühikese tarneteekonna kriteeriumide näitel nii hankijate kui ka pakkujate vaatenurgast (skaalal väike-keskmine-suur halduskoormus). Viimaks paluti II vooru lõpus ekspertidel kriteeriume rakendatavuse alusel järjestada, et selgitada välja, millised kriteeriumid on kõige potentsiaalsemad 2027. aastast esmajärgus kehtestada.

Tabel 13. Hinnatavad mõjud ja mõjuvaldkonnad[9].

Enimkasutatavad mõjud sarnastest töödest	Sihtgrupp	Mõjuvaldkond
Tarnekindlus	Tootjad ja hankijad	Mõju majandusele ja regionaalarengule
Kohalike tootjate tulud	Tootjad	
Toidu hind	Hankijad	
Halduskoormus	Hankijad ja teenusepakkujad	
Põllumajandustootjate mitmekesisus	Tootjad	Mõju riigi julgeolekule
Töökohtade loomine	Tootjad ja elanikkond laiemalt	Sotsiaalsed mõjud (sh mõju tervisele)
Tervisemõjud (seotud nii pestitsiidide tarbimise vähendamisega kui ka taimse toidu osakaalu suurendamisega seotud haiguste ennetamisega)	Toidu tarbijad ja elanikkond laiemalt	
Kliimamuutuste leevendamine, seondub nii mahetoiduga, taimse toiduga kui ka transpordivahemaadega	Elukeskkond ja elanikkond laiemalt	Mõju elu- ja looduskeskkonnale
Mõju elurikkusele	Looduskeskkond ja elanikkond laiemalt	
Loomade heaolu	Loomad	

Allikas: autorite koostatud Neto (2020), Tregear et al. (2022), Gómez-Ramos ja Gonzalez (2023), Gaitán-Cremaschi ja Valbuena (2024), Bjøntegaard et al. (2025), Chiriaco et al. (2022), Mie et al. (2017), Varela et al. (2026), Wang et al. (2023) ning Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei 2021. aasta Mõjude hindamise metoodika alusel.

Järgnevalt on kirjeldatud mõjuhinnangu tulemusi, mis panustasid lõpliku kriteeriumide mudeli väljatöötamisse, ent mida täiendati teiste uuringu etappide alusel (turuanalüüs, rakendatavuse analüüs jm).

4.3.1 Delphi ekspertpaneeli I voor

Delphi 1. voorus osales 24 eksperti, kellest seitse olid avaliku sektori asutuse hankija kogemusega, neli defineerisid end toitumis- ja kolm põllumajanduseksperdina. Vastajate hulgas oli ka pakkujate esindajaid ning mitmeid inimesi, kes olid kas muu valdkonna eksperdid või tõid enda puhul välja mitu ekspertiisivaldkonda (joonis 2).

[9] Hinnatavate mõjude lõpliku nimekirja puhul arvestati ka ekspertide paneeli 1. vooru tagasisidega.



Joonis 2. Delphi esimeses voorus osalenud ekspertide ekspertiisivaldkonnad.

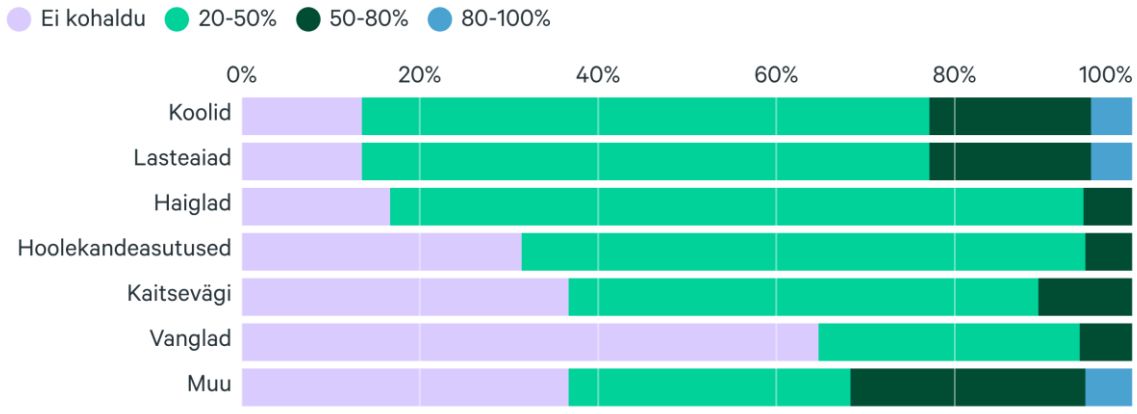
Allikas: autorite koostatud

Mahetootmisega seotud kriteeriumid (2)

TOITLUSTUSTEENUSE KRITEERIUM: *Pakkuja kasutab kogu lepingu vältel igakuiselt toidu valmistamiseks kogu tooraine kogusest/maksumusest vähemalt 20% mahepõllumajanduslikust tootmisest pärit toorainet. Kriteeriumi täitmise kontrollimiseks hangib pakkuja Põllumajandus- ja Toiduameti (PTA) väljastatava riikliku toitlustuse ökomärgi: „20–50% toorainest on mahe“ hiljemalt kuu aega pärast toitlustamise algust ning teavitab enne mahetoitlustamisega alustamist PTA-d.*

Valdav enamik vastajatest (üle 80%) oli seisukohal, et alates 2027. aastast võiks see kriteerium kohalduda koolides ja lasteaedades. Mõnevõrra vähem pakuti, et see võiks kohalduda haiglates (58%), hoolekandeasutustes (37%), Kaitseväes (26%) ja kinnipidamisasutustes (16%). Ligi pooled vastajatest (47%) pidasid seda kohaldatavaks muudele riigiasutustele (nt ministeeriumidele).

Kriteeriumi kohaldatavust alates 2030. aastast hindas ca 20 eksperti (sõltuvalt avaliku asutuse sektorist) ning oldi valdavalt üksmeelel, et koolides, lasteaedades ja haiglates peaks see kriteerium kohalduma (üle 80% vastajatest). Enim valitud protsendimäär nendes kolmes sektoris oli 20–50%. Teistes avaliku sektori asutustes (hoolekandeasutused, Kaitsevägi, kinnipidamisastused ja muud) on võimalikuks kohaldamisprotsendiks pakutud 35–68% (joonis 3).

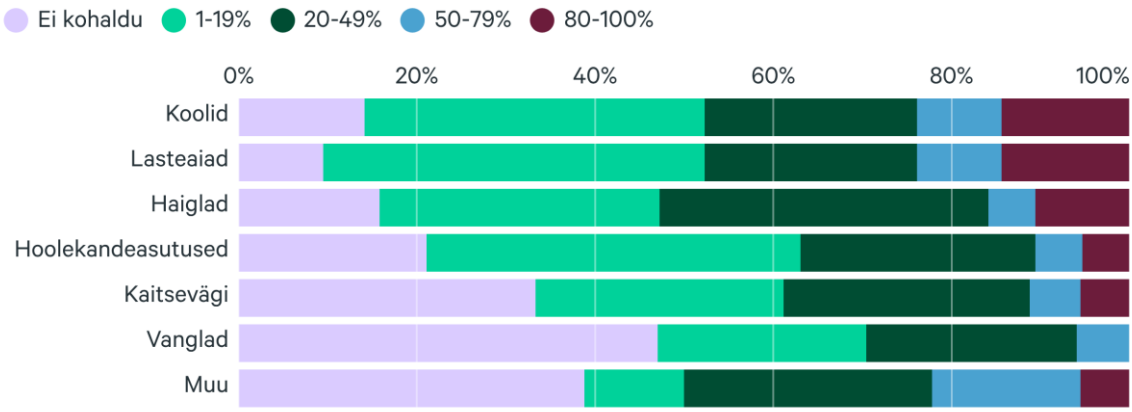


Joonis 3. Vastused küsimusele „Milline protsendivahemik oleks realistlik kohustuslikuna rakendada alates 2030. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

TOORAINE KRITEERIUM: *Pakkuja tagab, et vähemalt X% hankelepingu alusel tarnitavatest teraviljatoodete (nt pudruhelbed, jahu) väärtusest vastab EL-i mahenõuetele. Kriteeriumi täitmise kontrollimiseks lepingu täitmise ajal esitab pakkuja teraviljatoodete nimekirja ja väärtuse osakaalu teraviljatoodete koguväärtusest.*

Selle kriteeriumi puhul küsiti, kui suure protsendi võiks kehtestada alates 2027. aastast (joonis 4). Suur osa eksperte pidas seda eelkõige kohaldatavaks koolides, lasteaedades ja haiglates (85–90% ekspertidest). Hoolekandeasutustes, Kaitseväes ja kinnipidamisasutustes oli nende ekspertide osakaal, kes ei pidanud seda kriteeriumi kohaldatavaks, suurem, vastavalt 21%, 33% ja 47%.



Joonis 4. Vastused küsimusele „Kui suure % nõude teraviljade osas võiks kriteeriumiga kehtestada alates 2027. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

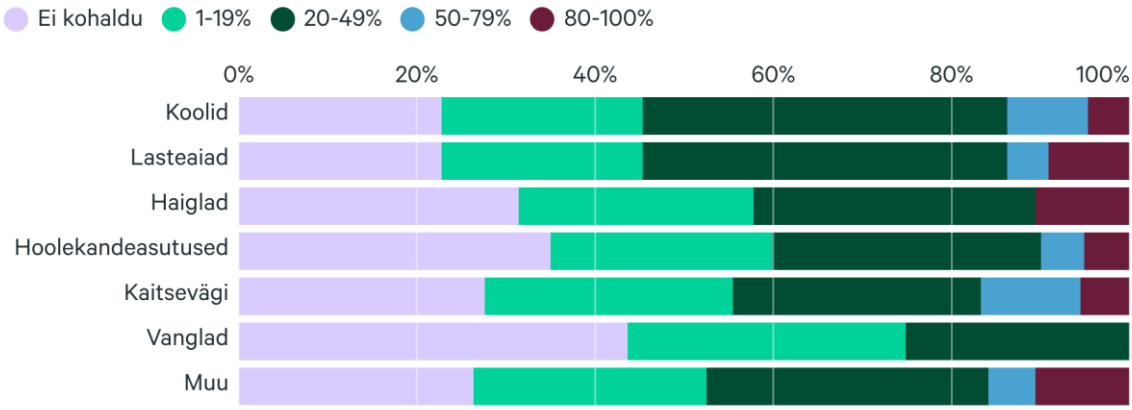
Küsimusele, millistele tootegruppidele võiks alates 2030. aastast taolist nõuet kehtestada, toodi enam välja köögivilja (9), puuvilja (8) ja piimatooteid (6). Lisaks mainiti ka mune, liha, juurvilju ja kaunvilju. Eksperdid tõid ka esile vajadust võrrelda soovitud tasemeid Eesti mahetootmise kogustega (osa turuanalüüsist, ptk 3.4) ning rakendada nõudeid etapiviisiliselt.

Mahetoidu kriteeriumi mõjude osas rõhutasid vastajad, et neil puudub ülevaade, kas meil on piisavalt mahetoodangut, et selliseid kriteeriume kehtestada. Samas toodi välja, et mahekriteeriumid annavad selge signaali mahetootjatele, et nende toodangut on vaja, mis toob kaasa ka investeeringukindluse ning tööjõunõudluse kasvu maapiirkondades. Positiivseteks kaasnevateks ilminguteks on ka põllumajandustootjate mitmekesisemaks muutumine ning potentsiaalselt suurem koostöö tootjate vahel. Positiivsete mõjudena märgiti veel mõju tervisele, mis seondub pestitsiidijääkide vähenemisega toidus ning kriteeriumiga kaasuvad ka positiivsed mõjud keskkonnale ja elurikkusele. Negatiivsete mõjudena toodi välja, et toidu maksumus kallineb ning hangete läbiviimine ja kriteeriumide täitmise kontrollimine muutuvad keerulisemaks, mis toob kaasa halduskoormuse kasvu.

Hooajalisuse ja kohaliku tootmisega seotud kriteeriumid (3)

TOORAINE KRITEERIUM: *X% kõigist pakutavatest köögiviljadest [tomat, kurk, paprika, lillkapsas, kõrvits, porgand, kapsas, peet, kaalikas, kartul] ja kaunviljadest [põlduba, hernes, läätsed][10] peavad aasta lõikes olema lühikese tarneteekonnaga. Lühikese tarneteekonna all peab tellija silmas vahemaad kuni 350 km raadiuses tellija asukohast.*

Ekspertidelt uuriti, millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda rakendada alates 2027. aastast. Võrreldes mahetootmise kriteeriumidega on selle kriteeriumi puhul enam neid, kes on pidanud seda kriteeriumi mittekohaldatavaks (nt 22% koolide ja lasteaedade, 44% kinnipidamisasutuste puhul). Need eksperdid, kes pidasid kriteeriumi kohaldatavaks, pakkusid sobivaks ulatuseks nii 1–19% kui ka 20–49% (joonis 5).

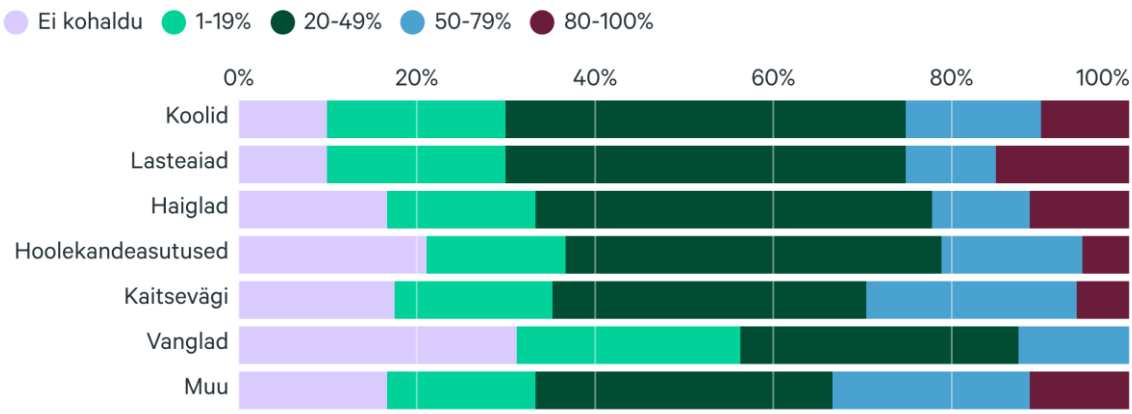


Joonis 5. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2027. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

Vastajatel paluti ka kommenteerida, kuidas kriteeriumi täitmist võiks kontrollida. Enamasti leiti, et kontrolli võiks läbi viia pakkuja või hankija ja seda saatelehtede, arvete vms alusel. Mitu vastajat leidis aga, et kuigi see suund on õige, siis sellise nõude kontrollimine on praegu võimatu. Näiteks toodi esile, et isegi kui ettevõtte registreeritud aadress on sobivas raadiuses, siis tooraine kasvukoht ei pruugi sama olla; töödeldud köögiviljade puhul võib töötlemise koht olla erinev tooraine kasvatamise kohast, jms. Kontrolli saaks teostada, kui oleks vastav andmebaas tootjate andmetega, aga see lisaks ettevõtjatele halduskoormust ning suurendaks riigi kulutusi.

[10] Tooraine loetelu määrab avaliku sektori hankija.



Joonis 6. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2030. aastast?“

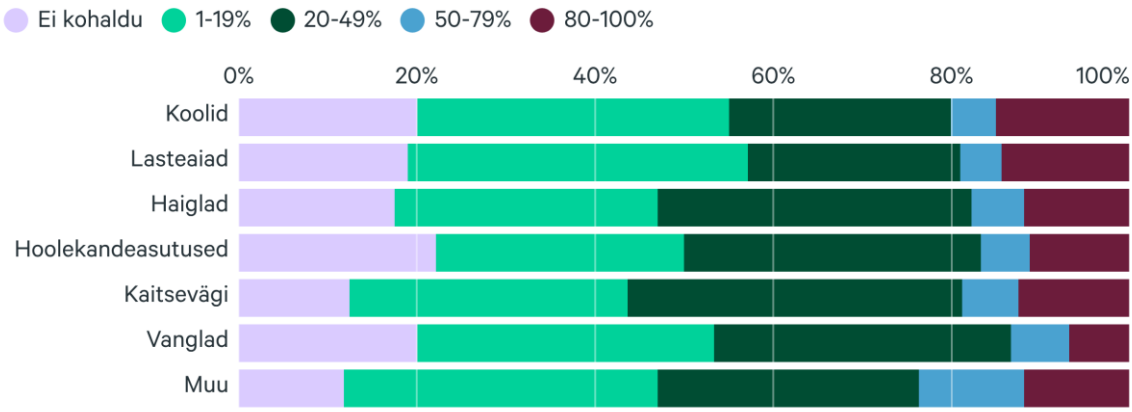
Allikas: autorite koostatud

Ekspertidel paluti hinnata ka selle kriteeriumi rakendamisvõimalust aastast 2030. Sellise ajaraami perspektiivis suurenes nende arv, kes arvas, et see kriteerium võiks olla kohaldatav (nt koolide ja lasteaedade puhul peeti seda kohaldatavaks 90% vastajatest, hoolekandeasutuste ja haiglate puhul ca 70% vastajatest). Suurem osa vastajatest oli seda meelt, et rakendamise ulatus võiks olla 20–49% (joonis 6).

Selle kriteeriumi mõjude puhul kerkis ekspertide vastustes kõige sagedamini esile kohaliku põllumajanduse elavdamine. Leiti, et kindel nõudlus avaliku sektori hangetest annab tootjatele investeeringukindluse ning tagab stabiilse turu, mis omakorda toetab maapiirkondade elujõulisust ja toidujulgeolekut. Positiivsete mõjudena rõhutati ka seda, et kriteerium soodustab väikeettevõtete tegutsemist ning aitab mitmekesistada põllumajandustootjate ringi ja seeläbi tugevdada piirkondlikke tarneahelaid. Tervisemõjude osas märgiti, et lühema tarneteekonnaga kaasneb värskem ja kvaliteetsem toit ning väiksem pestitsiidijääkide osakaal toidus. Lisaks toodi välja transpordi väiksem keskkonnajalajälg. Samas mainiti mitmes vastuses mure tooraine piisava kättesaadavuse üle. Leiti, et 350 km raadiuses ei pruugi hooajaliselt ega suuremate mahtude korral vajalikku toorainet jätkuda. Näiteks porgandiga varustamise osas talvekuudel tekib küsimus, mida teha, kui nõudele vastavat toorainet lihtsalt pole saada. Samuti juhiti tähelepanu sellele, et koolide suvine kinniolekuaeg langeb kokku hooajaliste köögiviljade parima kättesaadavuse perioodiga, mistõttu praktiline väärtus jääb osaliselt realiseerimata. Negatiivsete mõjudena nimetati ka toidutooraine hinnatõusu ning halduskoormuse kasvu, kuna kriteeriumi täitmise kontrollimine võib olla ressursimahukas.

TOORAINE KRITEERIUM: *X% kõigist suvel ja sügisel (juunis, juulis, augustis, septembris, oktoobris) pakutavatest puuviljadest peavad olema lühikese tarneteekonnaga [nt marjad, õun, pirn ja ploom]. Lühikese tarneteekonna all peab tellija silmas vahemaad kuni 350 km raadiuses tellija asukohast.*

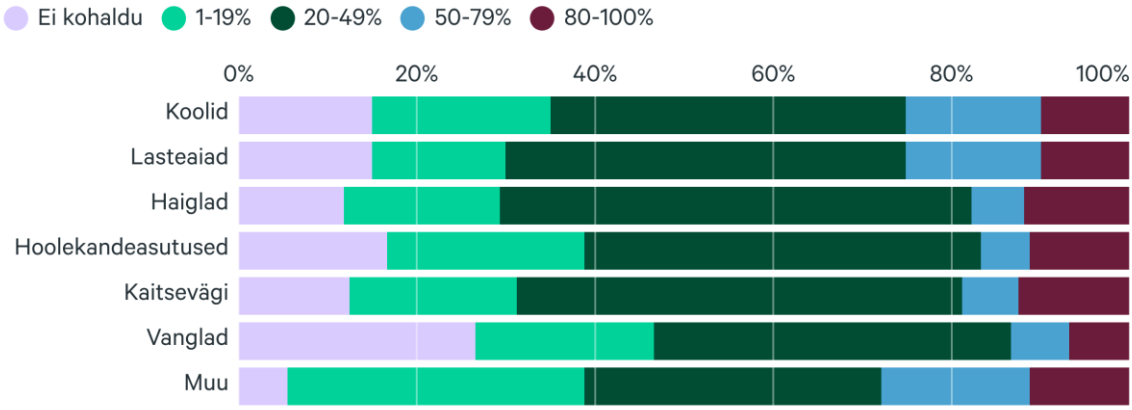
Ekspertidel paluti hinnata hooajalisuse kriteeriumi ka puuviljade osas. Võrreldes kriteeriumi rakendatavusega köögiviljade puhul on sel juhul rohkem neid, kes peavad seda kriteeriumi kohaldatavaks: 80–90% kõikides küsitud asutuste tüüpides (joonis 7).



Joonis 7. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2027. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

Kui 2027. aastal rakendamise sobivaimaks ulatuseks jagunevad enimvalitud protsendivahemikud enam-vähem pooleks (1–19% ja 20–49%), siis alates 2030. aastast peetakse sobilikuimaks vahemikuks 20–49% (joonis 8).



Joonis 8. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2030. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

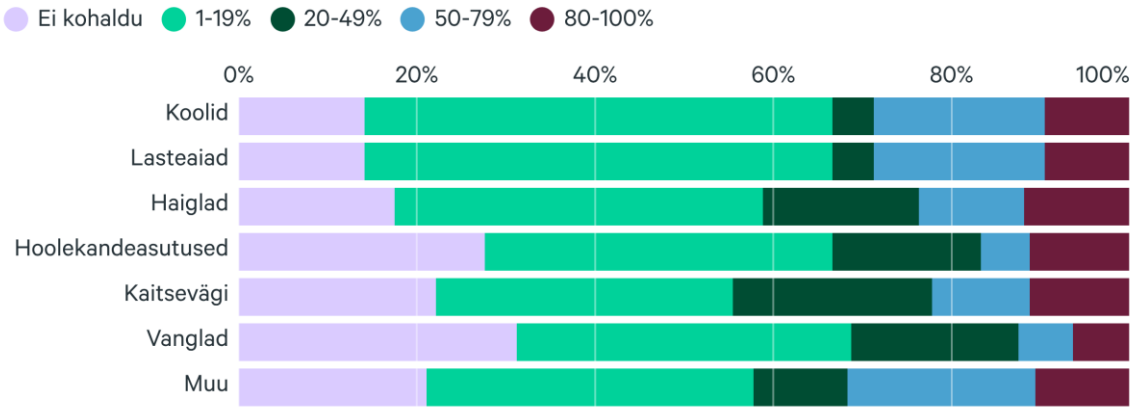
Suve ja sügise hooajalise puuvilja lühikese tarneteekonna kriteeriumi mõjude osas tõid eksperdid enim välja kohalike tootjate tulude ja toidujulgeoleku kasvu. Põhjendusena toodi, et avaliku sektori stabiilne nõudlus annab tootjatele kindluse, et nende toodangule on ostjad olemas. Mitmes vastuses märgiti, et kuigi alguses võib kohalikku päritolu puuviljade ja marjade sortiment olla üsna piiratud, kasvab tänu nõudlusele ka pakkumine. Samas rõhutati, et kriteeriumi rakendamine eeldab toimivat kontrollimehhanismi (nt selget märgistust ja/või registrit), sest ilma selleta on nõude täitmise kontrollimine keeruline ning tootjad võivad esitada valeandmeid. Positiivsete mõjudena nimetati veel väiksemat transpordi keskkonnajalajälge ning tervislikuma toitumise toetamist tänu värskema tooraine kasutamisele. Ühe täiendava positiivse

mõjuna toodi välja, et kohaliku hooajalise tooraine kaasamine haridusasutuste menüüsse avab võimalusi seostada toitlustust toiduharidusega (nt hooajalisuse, toidu päritolu ja kestliku tarbimise teemadel).

Peamiste negatiivsete mõjudena toodi välja tooraine piiratud kättesaadavus ning hinnatõus. Leiti, et 350 km raadiuses ei pruugi Eesti kliimatingimuste tõttu isegi suvel ja sügisel vajalikke koguseid alati saadaval olla, eriti väiksemate ja äärealade asutuste puhul. Toodi esile küsimus, kas sellises olukorras on lubatud alternatiivlahendus. Negatiivsete mõjudena mainiti ka halduskoormuse kasvu (sh vajadust teha täiendavat kontrolli ja töötada ümber olemasolevad retseptid).

TOORAINE KRITEERIUM: *Toidu valmistamisel kasutatavad toiduained esmatoote mõistes [nt koor, munad, juust, teraviljad, veiseliha] peavad olema lühikese tarneteekonnaga. Lühikese tarneteekonna all peab tellija silmas vahemaad kuni 350 km raadiuses tellija asukohast.*

Ka selle kriteeriumi osas on tulemused üsna sarnased eelmistele hooajalisuse kriteeriumidele: 86% vastajatest arvab, et see võiks alates 2027. aastast kohalduda koolide ja lasteaedade puhul, 82% haiglate puhul ning ülejäänud sektorite puhul on see 70–80%. Sobivaimaks rakendumise määraks on hinnatud 1–19% (joonis 9).



Joonis 9. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2027. aastast?“

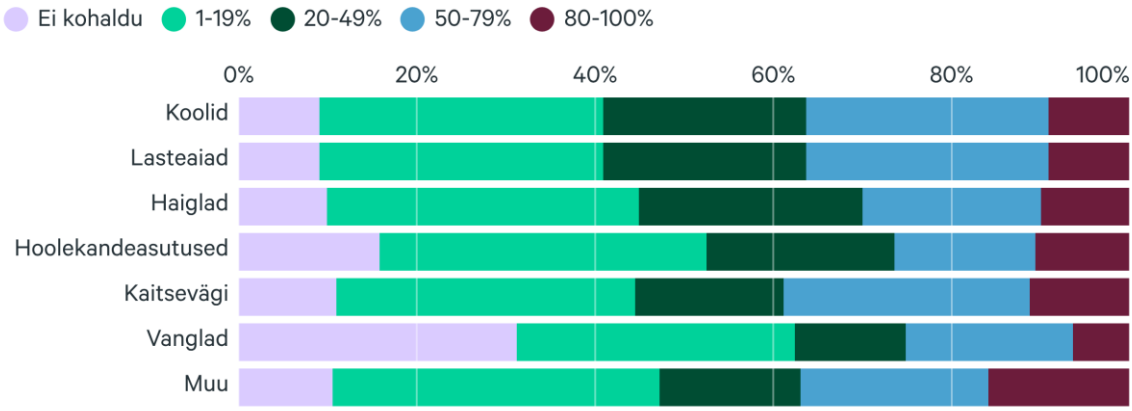
Allikas: autorite koostatud

Alates 2030. aastast hindab kriteeriumi kohaldumist võimalikuks koolide, lasteaedade, haiglate ja Kaitseväe puhul 90% vastajatest, muude sektorite asutuste puhul 70–90%. Rakendamise ulatuse osas vastused varieeruvad. Koolide ja lasteaedade puhul on üsna võrdselt neid, kes arvavad, et seda võiks rakendada 1–19%, 20–49% ja 50–79% ulatuses. Muude sektorite puhul on umbes kolmandik eksperte pakkunud sobivaks rakendamise määraks 1–19%, kahe kolmandiku vastused jagunevad kõrgemate protsentide vahel (joonis 10).

Esmatoodete lühikese tarneteekonna kriteeriumi mõjude kirjeldamisel tõid eksperdid enim välja, et avaliku sektori kindel nõudlus toetab kohalikku põllumajandust (nt loob

tootjatele usaldusväärse turu, toetab väikeettevõtteid ning aitab hoida maapiirkondade elujõulisust ja toidujulgeolekut).

Nõude rakendatavuse osas tõi üks ekspert konkreetselt esile, et eri toorainegrupid on kriteeriumi suhtes erineva valmisolekuga: piima- ja teraviljatooted, köögiviljad ning munad sobivad lühikese tarneteekonna nõudeks hästi, kuna Eesti tootmisvõimekus on nendes gruppides piisav. Liha- ja kalatoodete puhul soovitati olla ettevaatlikum, eelkõige suurte hangete puhul (nt tervishoiusektoris), kus mahud, eridieedid ja hinnasurve on olulisemad. Rõhutati, et 350 km piir välistab lähiriikide (Läti, Soome) tootjad, kes võiksid pakkuda hinnakonkurentsi ja laiendada valikuid.



Joonis 10. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2030. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

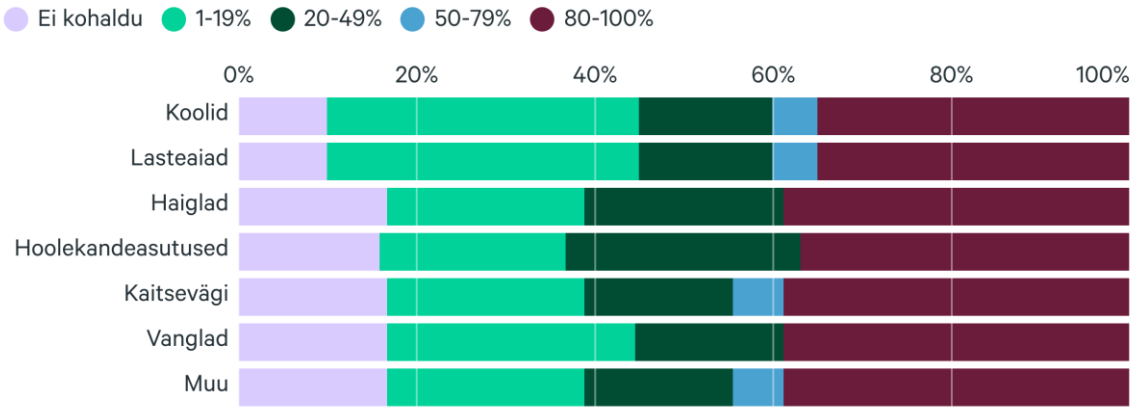
Peamiste negatiivsete mõjudena toodi taas esile vähene tooraine kättesaadavus ja hinnatõus. Äärealade ja väikeasutuste puhul toodi välja risk, et vajalikku toorainet sobivas koguses lihtsalt ei leidu ning hange võib ebaõnnestuda. Mainiti ka, et kooliõpilase toiduraha ei kata praegu kohaliku tooraine hinda. Sarnaselt eelmiste kriteeriumidega nähti probleemina ka kontrollimehhanismi puudumist. Halduskoormuse kasvu peeti samuti paratamatuks kaasnevaks mõjuks.

Tootmisviisiga seotud kriteeriumid (1)

TOORAINE/TOITLUSTUSTEENUSE KRITEERIUM: *X% pakutavatest munadest ei tohi olla märgistatud EL-i määruse nr 589/2008 koodiga 3 – puuris peetavate kanade munad.*

Selle kriteeriumi kohaldatavuse osas on enamik eksperte ühel meelel: sõltumata sektorist peetakse seda kohaldatavaks juba 2027. aastast (sõltuvalt sektorist 83–

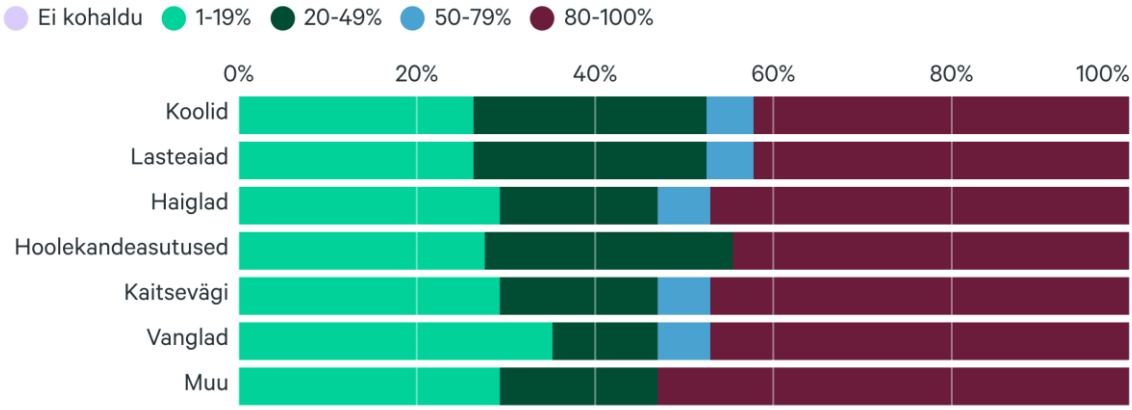
90%). Sealjuures peetakse ka rakendamise võimalikku ulatust väga kõrgeks: ca kolmandik vastajaid arvab, et see võiks olla 80–100% (joonis 11).



Joonis 11. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2027. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

Aastast 2030 peavad kõik küsitletud eksperdid seda kriteeriumi kõikides sektorites kohaldatavaks (100% vastajatest). Sealjuures ka rakendamise ulatust hinnatakse väga kõrgeks: enamik pakub 80–100% (joonis 12).



Joonis 12. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui ulatuslikult võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2030. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

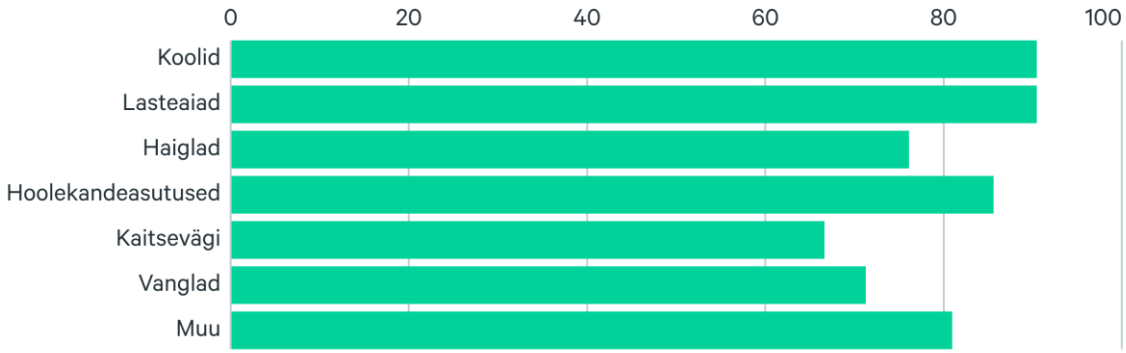
Selle kriteeriumi puhul oli ekspertide seas selgelt enim mainitud mõju loomade heaolu paranemine. Ekspertide hinnangul annab kriteerium tootjatele selge suunise liikuda vabapidamisele ning loob majanduslikud tingimused puurisüsteemist loobumiseks, sest kui avalik sektor enam puurikanamunadele nõudlust ei loo, väheneb ka stiimul neid toota. Lisaks toodi välja, et nii võiks Eesti liituda teiste Euroopa riikidega, kus puuris peetavate kanade munade müük on juba keelustatud.

Negatiivsete mõjudena toodi enim välja hinnatõus. Üks ekspert tõi välja, et alternatiivsetel viisidel peetavate kanade munad on praegu vähemalt 30% kallimad kui puurikanade omad. Olulise kitsaskohana tõsteti esile ka risk, et kõrgema hinna tingimustes hakatakse eelistama odavamat impordimuna riikidest, kus EL-i märgistus puudub (nt Ukraina), mis tähendaks, et kriteerium ei toetaks kohalikke tootjaid.

Taimse toiduga seotud kriteeriumid (1)

TOITLUSTUSTEENUSE KRITEERIUM: *Pakkuja pakub kõigile (sööjatele) kord nädalas taimset põhitoitu, kus on vastavalt ealistele toitumissoovitustele tagatud piisava valgu osakaal (eelkõige kaunviljade pakkumise kaudu).*

Taimse toidu kriteeriumi rakendamist alates 2027. aastast peetakse kõrgeks: 91% vastajatest peab seda võimalikuks koolide ja lasteaedade puhul, 86% hoolekandeasutuste puhul ja 67–91% muude sektorite puhul (joonis 13).

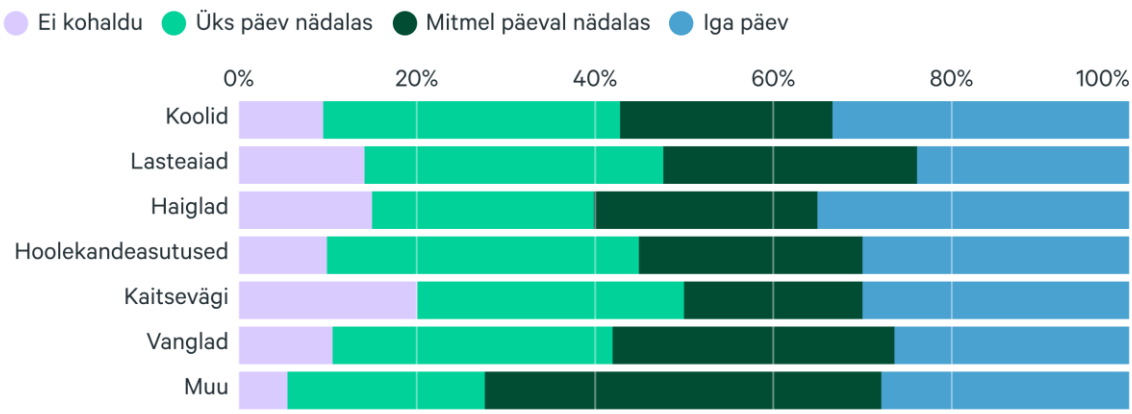


Joonis 13. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2027. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

Ekspertidelt uuriti ka, kui tihti peaks taimset toitu pakkuma vastavates sektorites 2030. aastast. Vastused varieerusid üsna ühtlaselt valikuvariantide „üks päev nädalas“, „mitmel päeval nädalas“ ja „iga päev“ vahel (joonis 14).

Selle kriteeriumi puhul mainisid eksperdid kõige sagedamini tervisele avalduvat positiivset mõju (nt südame-veresoonkonnahaiguste ja teiste krooniliste haiguste ennetamine). Taimse toidu osakaalu suurenemine menüüs tähendaks rohkem kiudaineid ja mitmekesisemaid valguallikaid ning vähem küllastunud rasvhappeid. Viidati ka toitumisuuringutele, mille põhjal on liha- ja piimatoodete tarbimine eestlaste hulgas tervise seisukohalt liiga suur. Lisaks mainiti positiivset mõju toitlustusega kaasneva keskkonnajalajälje vähendamisele. Haridusasutuste kontekstis peeti kriteeriumi mõju suurimaks, kuna just seal kujunevad laste ja noorte pikaajalised toitumisharjumused.



Joonis 14. Vastused küsimusele „Millised avaliku sektori asutused ja kui suurel määral võiksid seda kriteeriumi rakendada alates 2030. aastast?“

Allikas: autorite koostatud

Negatiivsete mõjudena toodi esile kaks peamist kitsaskohta. Esiteks võib kriteerium suurendada Eestis mittekasvavate taimsete toorainete (nt kikerherne) kasutamist, mis tähendab, et kriteerium ei pruugi toetada kohalikke tootjaid. Teiseks märgiti, et kokkadel ei pruugi olla piisavalt oskusi maitsvate taimsete roogade valmistamiseks, mistõttu kaasneb kriteeriumi rakendamisega koolitusvajadus. Haiglate puhul tõsteti eraldi esile, et lühiajalise viibimise tõttu võib harjumatu toit tekitada patsientides pahameelt, ning soovitati säilitada paindlikkus eridieetide ja suurema energiavajadusega inimeste puhul.

4.3.2 Delphi ekspertpaneeli II voor

Delphi 1. vooru tulemuste põhjal sõnastati igale kriteeriumile järeldus ning 2. voorus paluti ekspertidel hinnata, kas nad on sellega nõus või mitte. Neil, kes järeldusega nõus ei olnud, paluti oma seisukohta põhjendada.

Kriteeriumide järeldused

Mahetootmisega seotud teraviljatoodete kriteeriumi järeldus oli, et kriteeriumi võiks kehtestada alates 2027. aastast 20% ulatuses koolidele, lasteaedadele ja haiglatele ning alates 2030. aastast laiendada tooraine loetelu veiselihale ning valitud köögi- ja kaunviljadele. Järeldusega nõustus 53% vastanutest (8 eksperti) ja vastu olid 47% (7 eksperti). Mittenõustunud eksperdid leidsid, et enne täiendavate nõuete kehtestamist tuleks hinnata nende praktilist mõju ja mahetoodete tegelikku kättesaadavust. Mitmed eksperdid eelistaksid lähenemist, kus mahetooraine kasutamise nõue kehtib kogu toorainele tervikuna, mitte üksikutele kaubagruppidele, kuna eraldi osakaalude jälgimine suurendab halduskoormust. Samuti märgiti taas, et mahetooraine kasutamise laiem rakendamine võib olla realistlik eelkõige täiendava rahastuse olemasolul. Üks ekspert leidis seevastu, et maheteraviljatoodete osakaal koolides ja lasteaedades võiks 2027. aastaks olla seatud oluliselt kõrgemaks, kuna nende toodete kättesaadavus on juba praegu hea.

Lühikese tarneteekonnaga seotud esimese kriteeriumi (teatud osakaal hangitud köögiviljadest ja kaunviljadest peab olema lühikese tarneteekonnaga) järeldus oli, et 2027. aastast võiks kehtestada 20% nõude kõigile sektoritele ning alates 2030. aastast suurendada seda kuni 50%-ni. Järeldusega nõustus 40% vastanutest (6 eksperti) ja vastu olid 60% (9 eksperti). Mittenõustunud eksperdid tõid peamiste muredena välja rakendatavuse ja kontrollitavuse. Leiti, et nõude täitmise tõendamisega kaasneks märkimisväärne halduskoormus ning puudub selgus, kuidas tooraine päritolu ja tarneteekonda usaldusväärselt kontrollida. Samuti leiti, et kriteeriumi sõnastus vajab täpsustamist, näiteks millisest punktist tarneteekonna pikkust mõõdetakse. Mitmed eksperdid leidsid, et Eesti tootmismaht ei pruugi võimaldada suuremate osakaalude saavutamist kõigis sektorites ning eriti keeruliseks peeti 50% nõude rakendamist. Samuti seati küsimärgi alla 350 km raadiuse põhjendatus. Siiski ühe eksperdi hinnangul on 20% nõue juba praegu paljudel juhtudel täidetud ning kriteerium võiks olla ambitsioonikam, näiteks esialgu vähemalt 30% osakaal ning pikemas perspektiivis vähemalt 50% osakaal.

Hooajalisuse ja lühikese tarneteekonnaga seotud tooraine ja toitlustusteenuse kriteeriumi (suvel ja sügisel pakutavad marjad ja puuviljad peavad olema lühikese tarneteekonnaga) järeldus oli samuti, et 2027. aastast võiks kehtestada 20% nõude kõigile sektoritele ning alates 2030. aastast suurendada seda kuni 50%-ni. Järeldusega nõustus 47% vastanutest (7 eksperti). Järeldusega mittenõustunud eksperdid leidsid, et enne nõude kohustuslikuks muutmist tuleks välja töötada selge ja lihtsasti rakendatav kontrollimehhanism, kuna vastasel juhul võib kriteeriumi täitmise hindamine osutuda keeruliseks ja läbipaistmatuks. Lisaks väljendati muret kohaliku toodangu tarnekindluse ja hinnatõusu pärast, kuna kohalike puuviljade ja marjade kasutamine on tunduvalt kallim ning nõude täitmine võib sõltuda täiendavatest toetustest. Üks ekspert juhtis tähelepanu, et nõue võib vähendada pakutavate puuviljade mitmekesisust, kuna kohalik valik on piiratum ega pruugi toiteväärtuse poolest alati välismaise tootega võrreldav olla. Üks ekspert oli 2027. aastaks kavandatud nõudega nõus, kuid pidas 2030. aastaks seatud 50% taset siiski raskesti saavutatavaks.

Esmatoodete lühikese tarneteekonna kriteeriumi järeldus oli, et 2027. aastast võiks kehtestada kuni 20% nõude koolidele, lasteaedadele ja haiglatele ning alates 2030. aastast suurendada nende nõuet kuni 50%-ni ja laiendada kuni 20% nõuet hooldekodudele, Kaitseväele ja muudele avaliku sektori asutustele. Järeldusega nõustus 47% vastanutest (7 eksperti). Mittenõustunud eksperdid leidsid, et praegu puuduvad usaldusväärsed võimalused tooraine tegeliku päritolu ja tarneteekonna kontrollimiseks, mistõttu võib nõue jääda sisuliselt raskesti tõendatavaks. Üks ekspert viitas ka varasemale kogemusele, kus sarnase lähenemise rakendamisel pidas Riigihangete vaidlustuskomisjon tingimusi kontrollitamatuks ja läbipaistmatuks. Lisaks märgiti, et mõne tootegrupi puhul ei pruugi Eesti tootmismahud olla piisavad ning kliima- ja ilmastikutingimused võivad mõjutada toodangu kättesaadavust, mistõttu peaks osakaal olema maksimaalselt 20%. Mitmed eksperdid pidasid nõuet ka oma sektori jaoks liiga kulukaks. Vastupidisel seisukohal oli üks ekspert, kelle hinnangul on nende tootegruppide kättesaadavus piisav ning kavandatud osakaalud pigem tagasihoidlikud.

Puurivabade munade kriteeriumi järeldus oli, et 2027. aastast võiks kõigile sektoritele kehtestada nõude 80–100% ulatuses ning 2030. aastast täies mahus 100%. Järeldus leidis kõige suuremat toetust – sellega nõustus 87% vastanutest (13 eksperti) ja vastu oli vaid 13% (2 eksperti). Märgiti, et see kriteerium on põhjendatud eeldusel, et selle täitmine on praktikas teostatav ning tooted on turul piisavalt kättesaadavad. Samuti toodi välja, et kriteeriumi mõju tuleks hinnata koos teiste rakendatavate keskkonnahoidlike nõuetega, kuna erinevate nõuete koosmõju võib mõjutada nende rakendatavust (nt koosmõju esmatoote lühikese tarneteekonna kriteeriumiga).

Taimse toidu kriteeriumi järeldus oli, et 2027. aastast võiks selle (kord nädalas) kehtestada kõigile toitlustusteenust hankivatele sektoritele ning 2030. aastast võiksid haiglad ja koolid taimetoitu pakkuda igapäevaselt, Kaitsevägi ja muud riigiasutused[11] mõned korrad nädalas ning lasteaiad ja hooldekodud 1x nädalas. Esitatud järeldusega nõustus 87% vastanutest (13 eksperti). Tagasisides tõstatus peamiselt küsimus kriteeriumi tõlgendamise kohta. Mitmed eksperdid soovisid täpsustada, kas taimse põhitoidu pakkumine tähendab vaid taimse valiku pakkumist või teistele toitudele taimse toidu alternatiivi pakkumist. Leiti, et taimne toit võiks olla igapäevaselt kättesaadav juhul, kui selle kõrval on võimalik valida ka teistsugune põhitoit. Positiivse poole pealt toodi välja, et kriteeriumi täitmist on lihtne kontrollida ning sellega ei kaasne märkimisväärset halduskoormust.

Kriteeriumide võimalike mõjude ulatus

Ekspertidel paluti hinnata iga kriteeriumi kehtestamisega kaasnevate mõjude ulatust üheksas mõjuvaldkonnas: tarnekindlus, halduskoormus, toidu hind, kohalike tootjate tulud, põllumajandustootjate mitmekesisus, töökohtade loomine, tervis, elurikkus ja keskkond ning loomade heaolu. Mõju ulatust hinnati seitsmepunktilisel skaalal suurest negatiivsest kuni suure positiivseni, lisaks oli võimalik valida „ei oska öelda“. Mõjude ulatust analüüsiti skaalal -3 kuni +3, kus negatiivsed väärtused tähistavad negatiivset mõju ja positiivsed väärtused positiivset mõju (0 – neutraalne mõju, ±1 – väike mõju, ±2 – keskmine mõju, ±3 – suur mõju). Kuna mõnedest vastustest leiti ebakõlasid, kasutati tulemuste analüüsimiseks ja äärmuste leevendamiseks mediaanväärtuse leidmist.

Leiti, et mahetooraine 20% kriteeriumi rakendamisega kaasneks ekspertide hinnangul suur negatiivne mõju toidu hinnale (mediaan -3) ning keskmine negatiivne mõju tarnekindlusele ja halduskoormusele (mediaan -2). Suur positiivne mõju hinnati tervisele (mediaan 3), elurikkusele hinnati samuti suur positiivne mõju (mediaan 2,5). Loomade heaolule, kohalike tootjate tuludele ja põllumajandustootjate mitmekesisusele hinnati keskmine positiivne mõju (mediaan 2).

Maheteraviljatoodete kriteeriumi rakendamisega kaasneks keskmine negatiivne mõju halduskoormusele ja tarnekindlusele (mediaan -2) ning toidu hinnale väike kuni keskmine negatiivne mõju (mediaan -1,5). Tervisele, elurikkusele, keskkonnale ja

[11] Muud riigiasutused uuringu sihtrühmade tähenduses (7. sektor).

loomade heaolule kaasneks keskmine positiivne mõju (mediaan 2), samuti kohalike tootjate tuludele ja põllumajandustootjate mitmekesisusele (mediaan 2).

Köögivilja ja kaunvilja lühikese tarneteekonna kriteeriumi rakendamisega kaasneks ekspertide hinnangul suur negatiivne mõju tarnekindlusele (mediaan -2,5), keskmine kuni suur negatiivne mõju halduskoormusele ja toidu hinnale (mediaan -2). Keskmine positiivne oleks mõju kohalike tootjate tuludele, põllumajandustootjate mitmekesisusele ning töökohtade loomisele (mediaan 2). Tervisele ja elurikkusele oleks väike kuni keskmine positiivne mõju (mediaan 1,5).

Hooajaliste puuviljade ja marjade lühikese tarneteekonna kriteeriumi rakendamisega kaasneks ekspertide hinnangul keskmine negatiivne mõju tarnekindlusele, halduskoormusele ja toidu hinnale (mediaan -2). Kohalike tootjate tuludele, põllumajandustootjate mitmekesisusele, töökohtade loomisele ja tervisele kaasneks keskmine positiivne mõju (mediaan 2). Elurikkusele hinnati väike positiivne mõju (mediaan 1).

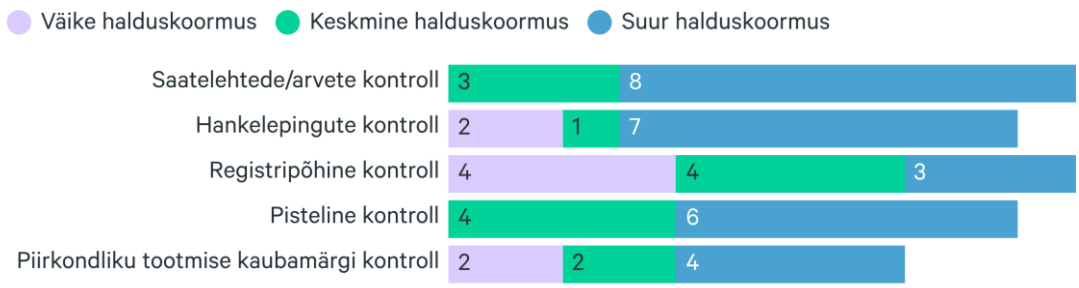
Esmatoodete lühikese tarneteekonna kriteeriumi rakendamisega kaasneks keskmine kuni suur negatiivne mõju halduskoormusele (mediaan –2,5) ning keskmine negatiivne mõju tarnekindlusele ja toidu hinnale (mediaan -2). Keskmine positiivne oleks mõju kohalike tootjate tuludele ja põllumajandustootjate mitmekesisusele (mediaan 2). Töökohtade loomisele, elurikkusele ja loomade heaolule hinnati väike positiivne mõju (mediaan 1).

Puurivabade munade kriteeriumi rakendamisega kaasneks keskmine negatiivne mõju tarnekindlusele ja toidu hinnale (mediaan -2), kuid suur positiivne mõju loomade heaolule (mediaan 3). Halduskoormusele oleks väike kuni keskmine negatiivne mõju (mediaan -1,5). Kohalike tootjate tuludele kaasneks väike kuni keskmine positiivne mõju (mediaan 1,5) ning põllumajandustootjate mitmekesisusele, töökohtade loomisele, tervisele ja elurikkusele oleks väike positiivne mõju (mediaan 1).

Taimse toidu kriteeriumi rakendamisega kaasneks ekspertide hinnangul keskmine positiivne mõju tervisele, elurikkusele, loomade heaolule ja põllumajandustootjate mitmekesisusele (mediaan 2). Väikest positiivset mõju nähakse kohalike tootjate tuludele ja töökohtade loomisele (mediaan 1). Tarnekindlusele ja halduskoormusele kaasneks väike negatiivne mõju (mediaan -1).

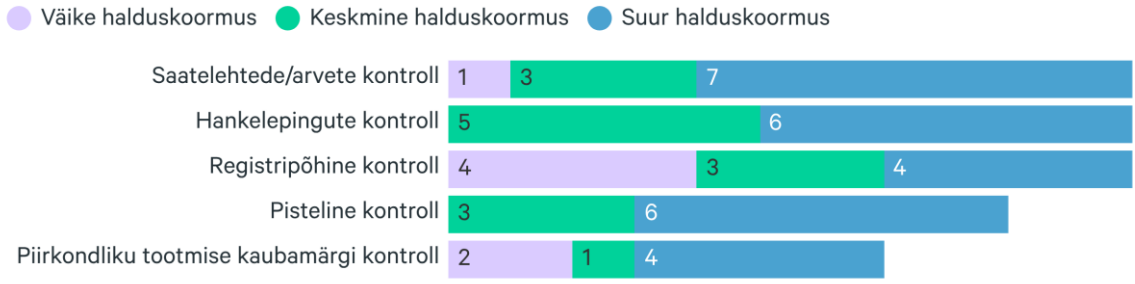
Kriteeriumide kontrollitavus ja halduskoormus

Ekspertidel paluti hinnata eeltoodud kriteeriumide kontrollimisega kaasnevat halduskoormust nii hankijate kui ka pakkujate seisukohast. Mõlemal juhul on mitmed eksperdid valinud vastuseks „ei oska öelda“ või „ei ole võimalik kontrollida“, mistõttu on halduskoormuse hindajaid vahemikus 7–11. Etteantud valikud põhinevad Delphi I voorus väljatoodud võimalustel. Nii hankijate (Joonis 15) kui ka pakkujate (joonis 16) seisukohast nähakse pigem keskmist või suurt mõju halduskoormusele. Väiksemat halduskoormust seostatakse üldjuhul registripõhise kontrolliga, kuid siinkohal tuleb silmas pidada, et mõnesid soovitud registreid praegu olemas ei ole ning olemasolevate puhul polnud vastajad kindlad, kas ja kuidas andmeid kasutada saab.



Joonis 15. Vastused küsimusele „Palun hinnake eelmainitud kriteeriumide kontrollimisega kaasnevat halduskoormust hankijate vaatenurgast“

Allikas: autorite koostatud



Joonis 16. Vastused küsimusele „Palun hinnake eelmainitud kriteeriumide kontrollimisega kaasnevat halduskoormust pakkujate (nt tootjad, hulgimüüjad, toitlustajad) vaatenurgast“

Allikas: autorite koostatud

Kriteeriumide järjestamine

Delphi 2. vooru küsimustiku viimases küsimuses paluti ekspertidel, võttes arvesse eelmainitud aspekte (kriteeriumide rakendamisega kaasnevad sotsiaalmajanduslikud ja keskkonnamõjud, kontrollitavus ning halduskoormus), järjestada küsimustikus käsitletud seitset kriteeriumi selle alusel, millised neist peaks teie hinnangul esmajärjekorras kehtestama. 1 – kõige esimesena, 7 – kõige viimasena.

Tabel 14 toob välja ekspertide keskmised ja mediaanhinnangud erinevate kriteeriumide rakendatavusele. Väiksemad väärtused näitavad, et neid meetmeid peaks esmajärjekorras kehtestama. Ekspertide arvates võiks esmajärjekorras kehtestada puurivabade kanade munade kriteeriumi (keskmine 2,7), sellele järgnevad taimetoit ning lühike tarneteekond valitud toiduainegruppides (mõlemad 3,2). Kõige viimases järjekorras peaks ekspertide hinnangul kehtestama mahetooraine kriteeriumi toiduainegruppide lõikes (keskmine 4,9).

Tabel 14. Ekspertide hinnang kriteeriumide rakendatavuse järjekorrale.

	Keskmine	Mediaan
Puurivabade kanade munad	2,7	2
Taimetoit	3,2	2
Lühike tarneteekond (valitud toiduainegrupid)	3,2	3
Lühike tarneteekond (köögi- ja kaunviljad)	3,8	4
Mahetooraine 20%	4	3
Lühike tarneteekond (puuviljad ja marjad)	4,2	4
Mahetooraine kriteerium toiduainegruppide kaupa	4,9	6

Allikas: autorite koostatud

4.3.3 Sisend kriteeriumide mudelisse ja koondmõjud

Mõjuhinnangu etapp oli oluline sisend lõpliku kriteeriumide mudeli kokkupanekuks, ent ei sisaldanud veel tervikpilti (nt turuanalüüsi tulemusi, kuna tegevus toimus mõjuhinnanguga paralleelselt). Mõjuhinnangu tulemuste alusel täpsustati kriteeriumide sihttasemeid (%), nende ajas muutumist ning lühikese tarneteekonna kriteeriumide puhul ka toiduainete loetelu, kui need olid kooskõlas turuanalüüsi tulemustega. Samuti võrreldi mõjuanalüüsis pakutud sihtrühmasid, kellele valitud kriteeriumid võiksid lühi- ja keskpikas perspektiivis kehtida, uuringu teiste etappide alusel loodud esialgses mudelis märgitud sihtrühmadega. Mõjuanalüüs võimaldas saada ülevaate kriteeriumidega kaasnevatest positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest ning nende olulisusest (-3 kuni +3), mille alusel anti mõjuhinnangus käsitletud kriteeriumidele (7) koondhinnang. Kuivõrd erinevaid mõjusid on raske omavahel võrrelda või neile kaalu anda, lähtuti koondhinnangu andmisel Delphi II voorus mõjude olulisuse mediaanidest, mis liideti omavahel kokku. Kriteeriumid, mis said koondhinnanguks <0, hinnati punasega ehk mittesoovituslikuks (1 kriteerium). Hinnanguga 0–5 kriteeriumid said kollase tulemuse ehk kaalumist vajavad kriteeriumid (4) ja hinnanguga >5 kriteeriumid said rohelise ehk soovitatud kriteeriumi hinnangu (2).

Mõjuhinnangu alusel rohelise tulemusega kriteeriumid:

- taimetoit
- mahetooraine 20%

Mõjuhinnangu alusel kollase tulemusega kriteeriumid:

- lühike tarneteekond (köögi- ja kaunviljad)
- lühike tarneteekond (puuviljad ja marjad)
- puurivabade kanade munad
- lühike tarneteekond (valitud toiduainegrupid)

Mõjuhinnangu alusel punase tulemusega kriteeriumid:

- mahetooraine kriteerium toiduainegruppide kaupa (maheteraviljatoodete nõue)

Mõjuanalüüs võimaldas eelnevates uuringu etappides (sihtrühmade vajaduste analüüs, piloteerimine, rakendatavuse analüüs) saadud sisendit valideerida ning samuti oli see vajalik erinevate osapoolte sisendi kogumiseks kriteeriumide kontrollmehhanismide halduskoormuse hindamiseks (ptk 5.2). Lõpliku kriteeriumide mudeli kokkupanekuks koostati Excelis maatriks, mis koondas uuringu kõigis etappides (sihtrühmade vajaduste analüüs, piloteerimine, turuanalüüs, rakendatavuse analüüs, mõjuanalüüs) saadud tagasiside. Maatriksi alusel korrigeeriti kriteeriumide lõplikku tüüpi (tehnilise kirjelduse nõue või hindamiskriteerium) ja sõnastust, täpsustati sihtrühmi, kellele kriteeriumid on kohustuslikud aastast 2027, kellele 2030 ning kellele soovituslikud ning märgiti iga kriteeriumi juurde põhjendus ning täitmise kontrollimiseks sobilikud meetodid (ptk 6).

4.4 Mudeli kasutamine hangetes

Kriteeriumide mudelis on igale sihtrühmale oma moodul, kus on välja toodud kõik sellele sihtrühmale sobivad kriteeriumid. Lisaks on olemas nn üldmudel, kuhu on koondatud kõik kriteeriumid.

Kriteeriumide mudelis on iga kriteeriumi juures märgitud, kas see kehtib toidutooraine või toitlustusteenuse hangetele või sobib kasutada mõlemas. Nii on võimalik filtreid kasutades ette võtta ainult need kriteeriumid, mis vastavad hanke objektile.

Kriteeriumid on jaotatud kohustuslikeks (mudelis märgitud K-tähega) ja soovituslikeks (mudelis märgitud S-tähega) kriteeriumideks ning number K ja S järel näitab, mis aastast hakkavad kriteeriumid kehtima:

- K27 – kohustuslikud alates 2027. aastast
- S27 – soovituslikud alates 2027. aastast
- K30 – kohustuslikud alates 2030. aastast
- S30 – soovituslikud alates 2030. aastast

Seega peaksid sihtrühmad hangetes kasutama kõiki kriteeriume, mis on nende sihtrühmale märgitud K-tähega. Soovituslike kriteeriumide kasutamine on üldjuhul vabatahtlik, kuid soovitatav on neid hangetes järk-järgult kasutusele võtta. Selle toetamiseks teeme ettepaneku teha kõikidele sihtrühmadele kohustuslikuks kasutada igas hankes vähemalt ühte soovituslikku hindamiskriteeriumi.

Kriteeriumide mudelis tuuakse kriteeriumide/nõuete juures (veerg E) välja ka see, kus ja kuidas neid hankes kasutada. Seega tehnilise kirjelduse nõudeid tuleks sätestada miinimumnõudena hangitava teenuse tehnilises kirjelduses või lisada vastavustingimusena riigihangete registris hanke ettevalmistamisel. Hindamiskriteeriume võib kasutada hindamisel kvaliteedikriteeriumidena, andes kriteeriumidele vastavuse eest täiendavaid punkte, mis võimaldab parimat pakkumist välja valida.

Mudelis on iga kriteeriumi juures märgitud ka, kes ja kuidas peaks kriteeriumidele vastavust lepingu täitmise ajal kontrollima (vt täpsemalt ptk 5).

4.5 Kriteeriumide mudeli õiguslik raamistik

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade õiguslikust raamistikust, millega kriteeriumide mudel peab kooskõlas olema, ning hinnatakse mudeli kriteeriumide õiguspärasust riigihankeõiguse põhimõtete valguses. Analüüs hõlmab riigisisest õigust, Euroopa Liidu riigihankeõigust, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning võimalikke vaidlustusriske ja nende maandamise meetmeid.

Riigisisene õigusraamistik
Riigihangete seadus (RHS) § 3 (*Riigihangete seadus (RT I, 12.07.2025, 26)*, 2017) kohaselt peab hankija riigihanke korraldamisel tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt; kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud; samuti tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise. Ühtlasi näeb RHS ette, et riigihangete planeerimisel ja korraldamisel arvestatakse muu hulgas keskkonnahoidlike lahendustega. Kõik käesolevas töös pakutud kriteeriumid tuleb hangetes rakendada viisil, mis on nende põhimõtetega kooskõlas.

Euroopa Liidu riigihankeõigus
Euroopa Liidu tasandil reguleerib valdkonda direktiiv 2014/24/EL (Euroopa Parlament and Euroopa Liidu Nõukogu, 2014). Direktiivi kohaselt võib tehniline kirjeldus hõlmata ka tootmisprotsessi ja -meetodit (nt mahepõllumajanduslik tootmine), tingimusel et see on seotud hankelepingu esemega (art 42). Märgiseid (nt mahemärgis, õiglase kaubanduse märgis) võib nõuda, kui märgise nõuded on lepingu esemega seotud ja aktsepteeritakse ka samaväärseid märgiseid või tõendeid (art 43). Pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema hankelepingu esemega seotud, kusjuures seos võib hõlmata toote olelusringi mis tahes etappi (art 67), ning lepingu täitmise tingimustena võib kehtestada keskkonna- ja sotsiaalkaalutlustest lähtuvaid tingimusi (art 70).

Oluline piirang tuleneb võrdse kohtlemise põhimõttest: otsene kohaliku või riigisisese päritolu eelistamine on EL-i õigusega vastuolus. Seetõttu on mudeli kriteeriumid sõnastatud geograafiliselt neutraalselt – näiteks lühikese tarneteekonna kriteerium lähtub kaugusest tellija asukohast (450 km tarneteekond mööda maanteid), mitte riigipiirist, ning kehtib ühtmoodi kõigile pakkujatele sõltumata nende asukohariigist.

Proportsionaalsuse põhimõte
Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad kõik piirangud ja kriteeriumid olema riigihanke eesmärgi suhtes sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Mudeli koostamisel on proportsionaalsust toetatud mitmel viisil: kriteeriumide ambitsioonitase on seotud Eesti turu tegeliku pakkumisvõimega (vt ptk 3.4 turu- ja isevarustatuse analüüs); kohustuslikud nõuded jõustatakse astmeliselt (2027 ja 2030), andes turule aega kohaneda; mahekriteeriumi juures on mudelis välja pakutud paindlikkusmehhanism, mis võimaldab alternatiivina kasutada ka kvaliteedikavade nõuet, kui kavade arv

suureneb, mis leevendaks tarnekindluse riski; kriteeriumide kohustuslikkus on eristatud sektorite kaupa; ning suuremate mahtude puhul soovitatakse hanked jagada osadeks, mis hoiab konkurentsi avatuna ka väiksematele pakkujatele. Iga kriteeriumi põhjendus on esitatud kriteeriumide mudelis (lisa 5), mis toetab hankijat proportsionaalsuse hindamisel konkreetse hanke kontekstis.

Võrdne kohtlemine ja tõendite samaväärsus
Võrdse kohtlemise tagamiseks aktsepteeritakse mudelis ka alternatiivsete tõenditega tooteid, et mitte välistada pakkujaid, kellel formaalne sertifikaat puudub, kuid kes sisulistele nõuetele vastavad. Näiteks MSC/ASC märgise alternatiivina võib kasutada ka kalafoori „rohelise“ kategooria kohalikku kala ja keskkonnasõbraliku majandamise jt sarnaste toetuste nõude puhul aktsepteeritakse ka teiste riikide sarnaseid toetusi saavate tootjate tooteid. Samuti toetavad võrdset kohtlemist läbipaistvad ja ühetaolised kontrollpõhimõtted (vt ptk 6), mis tagavad, et nõudeid rakendatakse kõigi pakkujate suhtes ühtemoodi.

Vaidlustusriskid ja nende maandamine
Peamised vaidlustusriskid on seotud kolme olukorraga: (1) kriteerium, mille täitmist ei ole võimalik usaldusväärselt kontrollida; (2) nõue, mis on turuolukorda arvestades ebaproportsionaalne (nt kõrge mahenõue toidugrupis, kus pakkumine sisuliselt puudub); ning (3) liiga kitsas tehniline kirjeldus, mis põhjendamatult piirab konkurentsi. Nende riskide maandamiseks tuleks: rakendada kohustuslikena üksnes kriteeriume, mille kontrollimehhanism on olemas (vt ptk 5; lühikese tarneteekonna ja tootmisviisi kriteeriumid eeldavad ühtse osakaalu arvutamise tööriista loomist, vt ptk 6); dokumenteerida riigihanke alusdokumentides kriteeriumide põhjendused, tuginedes käesoleva töö turuanalüüsile ja mõjuhinnangule; anda turule aegsasti teada kohustuslike kriteeriumide jõustumisest; ning kasutada erandjuhtude mehhanismi olukordades, kus nõuetele vastavat toorainet ei ole objektiivselt võimalik hankida. Selliselt rakendatuna on mudeli kriteeriumid põhjendatavad ka võimalikus vaidlustusmenetluses.

Kokkuvõttes on kriteeriumide mudel üles ehitatud riigihankeõiguse põhimõtteid arvestades: iga kriteeriumi juures on mudelis (lisa 5) märgitud selle õiguslik vorm (tehnilise kirjelduse nõue või hindamiskriteerium), kontrollimehhanism ning kontrollija ja piisavad tõendid. Käesolev analüüs ei asenda konkreetse hanke õiguslikku kontrolli. Iga hankija peab kriteeriumide rakendamisel hindama nende proportsionaalsust ja kontrollitavust oma hanke kontekstis.

5 Kriteeriumidele vastavuse hindamise ja lepingu täitmise kontrollimise põhimõtted

Selleks, et toidu- ja toitlustusteenuste kriteeriumide mudel saavutaks oma eesmärgi ja seatud mõju, on oluline tagada, et hankes määratud kriteeriumid oleksid täidetud ka lepingu täitmise käigus. Seetõttu on kriteeriumide rakendamisel keskne roll selgetel ja toimivatel kontrollpõhimõtetel, mis toetavad nii pakkumuste hindamist kui ka lepingu täitmise järelkontrolli.

Kontrollpõhimõtted pakuti välja iga kriteeriumi kohta, kus võimalik, sealhulgas märkides, millised kontrollpõhimõtted vajavad täiendavat väljatöötamist. Kontrollpõhimõtete koostamisel tugineti rahvusvahelisele kogemusele, läbiviidud intervjuude ja kohtumiste, piloteerimise ja mõjuhinnangu tulemustele. Lähenemine määratleb, kuidas hinnata kriteeriumidele vastavust pakkumuste hindamisel ja lepingu täitmise jooksul.

Järgnevalt on toodud välja kriteeriumide kontrollmehhanismid, mida koos kriteeriumide seadmisega rakendada:

- märgiste ja sertifikaatide alusel (mahetoodang, mahetoitlustus, õiglane kaubandus, MSC, ASC, Uma Mekk, RSPO standard);
- registripõhine kontroll (keskkonnasõbraliku majandamise toetuse saajad);
- dokumendipõhine kontroll ehk pisteline teabe esitamise nõue (nt arved, saatelehed ja e-veoselehed);
- pisteline kontroll (menüüd, pakendid);
- kohapealne visuaalne kontroll (pakutav toit, jäätmete liigiti sortimine, toidujäätmed, ökomärgisega puhastusvahendid);
- pakkumuses esitatud dokumentide kontroll;
- kord aastas või lepingu täitmise jooksul esitatud arvutatud osakaalu ja dokumentide kontroll;
- olemasolevate tööriistade alusel kontroll (Kalafoor);
- regulaarne suhtlus toitlustajaga.

Üldised kontrollpõhimõtted on lõpliku kriteeriumide mudeli lahutamatu osa ning tagavad selle rakendamise usaldusväärsuse. Mudeli kasutamist toetavad juhised hankijatele, kuidas kriteeriumide vastavust pakkumuste hindamise käigus hinnata/kontrollida, on leitavad kriteeriumide mudeli juures (lisa 5).

Järgnevalt on esitatud kontrollpõhimõtted viie keskse küsimuse kaupa: kes kontrollib, millal kontrollitakse, kuidas kontrollida alltöövõtjaid, millised tõendid on vastavuse tõendamiseks piisavad ning kuidas käituda rikkumise korral. Iga kriteeriumi juures on sobiv kontrollimehhanism märgitud kriteeriumide mudelis (lisa 5, veerg „Kontrollimehhanism/põhimõte“). Kontrollimehhanismid jagunevad viide põhitüüpi: märgise- või sertifikaadipõhine kontroll, registripõhine kontroll, dokumendipõhine kontroll (nt arved ja saatelehed), menüüde kontroll ning kohapealne pisteline kontroll; paljude kriteeriumide puhul kombineeritakse mitut mehhanismi. Kolme kriteeriumi

puhul (lühikese tarneteekonna ja tootmisviisi nõuded) vajab kontrollimehhanism alles väljatöötamist. Soovitused selleks on esitatud peatükis 6.

Kes ja kuidas kontrollib?
Pakkumuste hindamise etapis kontrollib kriteeriumidele vastavust hankija. Tehnilise kirjelduse nõuete ja vastavustingimuste täitmist hinnatakse pakkumuses esitatud dokumentide, märgiste, sertifikaatide ja registriandmete alusel ning hindamiskriteeriumide alusel antakse pakkumustele täiendavaid punkte. Lepingu täitmise ajal lasub kontrolli korraldamise vastutus samuti hankijal ehk tellijal (asutus või kohalik omavalitsus). Praktikas teeb pistelist ja kohapealset kontrolli hankija või asutuse esindaja (nt toitlustuse eest vastutav töötaja), kes tuleb lepingu haldamiseks selgelt määrata ning kellele tuleb tagada kontrolli läbiviimiseks vajalikud ressursid ja pädevus. Kontrolli toetavad kolmandad osapooled: sertifitseerimisasutused (nt mahemärgis, MSC/ASC, RSPO), riiklikud registrid (nt PRIA registrid keskkonnasõbraliku majandamise toetuse saajate kohta) ning olemasolevad tööriistad (nt Kalafoor).

Uuringu käigus tuli korduvalt välja, et just kontrollija küsimus on kriteeriumide rakendamise üks peamisi murekohti. Kuna hankespetsiifiliste keskkonnahoidlike kriteeriumide täitmise üle puudub riiklik järelevalve, jääb kontroll praegu sisuliselt hankija kanda, kellel ei pruugi olla selleks piisavalt ressursse ega pädevust. Eriti keeruliseks peeti lühikese tarneteekonna, hooajalisuse ja päritolu nõuete kontrollimist, mistõttu on need kriteeriumid kohustuslikena rakendatavad alles ühtse lühikese tarneteekonna osakaalu arvutamise tööriista ja juhendi väljaarendamise järel, mis võimaldab osakaalu ühtsetel alustel arvutada (vt ptk 6). Mudelis on nende kriteeriumide kontrollimehhanism märgitud väljatöötamist vajavaks. Seni on hankijal võimalik kontrollimisel tugineda eelkõige olemasolevatele registritele/tarkvaradele (nt toidujälgitavuse tarkvarad)[12] (Nutrada, 2026), sertifikaatidele ja pakkuja esitatavatele dokumentidele.

Millal kontrollitakse?
Kontroll toimub kolmes etapis. Esiteks kontrollitakse vastavust pakkumuste hindamisel enne lepingu sõlmimist, mil hinnatakse pakkumuses esitatud dokumente ja tõendeid. Teiseks toimub kontroll lepingu täitmise ajal: regulaarne kontroll (nt kord aastas esitatavate dokumentide kontroll, regulaarne suhtlus toitlustajaga) ning pisteline kontroll (nt menüüde, pakendite, arvete, saatelehtede ja e-veoselehtede kontroll ning kohapealne visuaalne kontroll). Hooajalisusega seotud nõudeid tuleb kontrollida vastaval hooajal, mil nõue kehtib. Kolmandaks tuleks põhjendatud kahtluse, kaebuse või varasema rikkumise korral viia läbi erakorraline kontroll (sh PTA-poolne kontroll).

Kuidas kontrollida alltöövõtjaid?
Hankelepingu nõuetekohase täitmise eest vastutab hankija ees pakkuja (toitlustaja või tarnija) ka juhul, kui ta kasutab lepingu täitmisel alltöövõtjaid. Seetõttu tuleb hankelepingus sätestada, et kriteeriumid kehtivad kogu tarneahela ulatuses ning pakkuja kohustus on tagada ja tõendada ka oma tarnijate ja alltöövõtjate vastavust nõuetele (sarnaselt toidujälgitavuse põhimõttele tagada läbipaistvus ahela eelnevas ja järgnevas etapis). Praktikas kogub pakkuja tarnijatelt vajalikud tõendid (nt

[12] Toiduainete jälgitavuse tarkvara

sertifikaadid, päritoludokumendid, saatelehed) ning esitab need hankijale viimase nõudmisel. Hankijal peab olema lepinguline õigus küsida alltöövõtjate ja tarnijate nimekirja, saada teavitus nende vahetumisest ning nõuda tõendusdokumente kogu lepingu kehtivuse jooksul.

Millised tõendid on piisavad?
Tõendite valikul tuleb lähtuda põhimõttest, et need oleksid objektiivselt kontrollitavad ning võimalikult väikese halduskoormusega nii pakkujale kui ka hankijale. Piisavaks tõendiks on eelkõige: kehtivad märgised ja sertifikaadid (nt mahemärgis, õiglase kaubanduse märgis, MSC/ASC, RSPO või samaväärne); registripõhised tõendid (nt PRIA registrite väljavõtted, riiklikult tunnustatud kvaliteedikava liikmesus); raamatupidamis- ja veodokumendid (arved, saatelehed, e-veoselehed), mis võimaldavad tuvastada tooraine päritolu ja tarneteekonna; menüüd ja tegevuskavad (nt toidujäätmete mõõtmise ja vähendamise kava) ning kohapealse kontrolli tulemused. Sertifikaadi või registrikande olemasolul ei ole hankijal vaja täiendavaid tõendeid nõuda. Samas tuleb aktsepteerida ka samaväärseid tõendeid, et mitte seada põhjendamatult ebasoodsasse olukorda väiksemaid tootjaid, kellel sertifikaat puudub (nt Kalafoori „rohelises“ nimekirjas olev kohalik kala peaks olema aktsepteeritud ka ilma MSC/ASC märgiseta).

Kuidas käituda rikkumise korral? Vastutus ja sanktsioonid
Kriteeriumide täitmise eest lepingu täitmise ajal vastutab pakkuja, kontrolli korraldamise ja rikkumistele reageerimise eest hankija. Selleks, et rikkumistele oleks võimalik tõhusalt reageerida, tuleb võimalikud sanktsioonid sätestada juba hankelepingus. Soovitatav on astmeline lähenemine: esmalt rikkumise fikseerimine ja pakkujalt kirjaliku selgituse küsimine; seejärel mõistliku tähtaja andmine puuduse kõrvaldamiseks; kui puudust tähtajaks ei kõrvaldata või rikkumine kordub, leppetrahvi rakendamine või teenustasu vähendamine; ning olulise või süstemaatilise rikkumise korral hankelepingu erakorraline ülesütlemine. Leppetrahvi määrad ja lepingu ülesütlemise alused tuleb hankelepingus selgelt määratleda. Rikkumisena ei käsitata olukorda, kus nõuetele vastavat toorainet ei ole objektiivsetel põhjustel (nt tarnehäired, ikaldus, hooajalisus) võimalik hankida – sellisteks puhkudeks näeb kriteeriumide mudel ette erandjuhud, mille kasutamist peab pakkuja dokumenteerima ja hankijat sellest eelnevalt teavitama.

6 Soovitused riigile ja kohalikele omavalitsustele

Eelnevalt kirjeldatud tegevuste (turuanalüüsi, piloteerimise ja mõjuhindamise tulemuste ning kriteeriumide rakendatavuse analüüsi) põhjal koostati soovitused riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele vajalike meetmete rakendamiseks. Käesolevas peatükis esitatud meetmed toetavad Eesti toidusüsteemi kestlikumat arengut, aitavad parandada elanike toitumisharjumusi ning võimaldavad riigil ja KOV-idel tõhusamalt rakendada ja toetada kohustuslike kriteeriumide kasutuselevõttu. Samuti loovad need eeldused, et toidu- ja toitlustushangetel oleks senisest suurem positiivne mõju keskkonnale ja ühiskonnale tervikuna.

Järgnevalt toome välja soovitused nii riigile kui ka KOV-idele.

Soovitused riigile

1. **Suurendada avaliku toidu/toitlustuse eelarvet, et suurendada lühikese tarneteekonnaga toidu hankimist.** Kohalik tooraine on ~15% kallim ja mahetooraine veelgi kallim; seega on mudelis pakutud K30 (kohustuslik aastast 2030) kriteeriumide rakendamine realistlik vaid lisarahastuse olemasolul. Lisaks tuleb arvestada, et sektorite eelarved on ebavõrdsed (koolidel vähem vahendeid kui nt haiglatel või Kaitseväel). Kriteeriumide sõnastuse muutmine 2030. aasta perspektiivis eeldab kohalikule tootmisele täiendavate toetusmehhanismide pakkumist/loomist, mis võimaldab suurendada kohalikku mahetootmist, suurendada toiduga isevarustatust ning toetab turu arengut.

2. **Jätkata ühise põllumajanduspoliitika meetmete raames tootjate sissetulekute stabiliseerimist ja konkurentsivõime tõstmist.** See aitaks omakorda kaasa isevarustatuse kasvule ning toetaks turu arengut.

3. **Kohustuslike kriteeriumide seadmisel informeerida turuosalisi, et anda turule aegsasti selge nõudlussignaal.** Oluline on, et riik teataks ette kohustuslike kriteeriumide seadmise plaanist (sh plaanidest aastaks 2030), et tootjad oleksid kursis muudatustega riigihangetes ning jõuaksid tootmist kohandada.

4. **Hankijatele juhendmaterjalide väljatöötamine.** Juhendmaterjalide eesmärk on suurendada hankijate teadlikkust pakkujate/tootjate vajaduste ning takistuste osas pakkumuste esitamisel (nt terve looma vs kindlate tükkide hankimine, erinevate kaubagruppide (näiteks sea- ja kanaliha) koos hankimine).

5. **Töötada välja loomade veoaja kriteeriumile kontrollmehhanism.** Kontrollmehhanismide väljatöötamisel on kõige olulisem luua eeldused selleks, et andmed liiguksid digitaalselt ja et kasutusele võetaks ühtne tõendusvorm. Praktikas tähendab see, et riik peaks välja töötama mehhanismi, mis seob kriteeriumide täitmise olemasolevate või loodavate andmevoogudega. Loomade veoaja (8 tunni) tõendamise saab siduda näiteks veodokumentide või veovahendi logidega. Kui see kontrollmehhanism on paigas, saab soovituslikud

tulevikukriteeriumid (S30) muuta kohustuslikuks, sest hankijal tekib võimalus täitmist usaldusväärselt ja väikese halduskoormusega kontrollida.

6. **Kohustuslike kriteeriumide seadmisel võimaldada määrusega paindlikkusmehhanism.** Mahekriteeriumi puhul lubada pakkujal tulevikus mahetoodangu kõrval tarnida ka kvaliteedikavade alla kuuluvat toodangut, kui riiklike kvaliteedikavade arv on kasvanud. Paindlikkusmehhanism leevendaks mahetoodangu liigse ambitsiooniga kaasnevat tarnekindluse riski, mille tõid esile nii tootjad, toitlustajad kui ka eksperdid.

7. **Kvaliteedikavade loomise toetamine erinevatele põllumajandussektoritele.** Riik peab toetama riiklikult tunnustatud kvaliteedikavade väljatöötamist ja käivitamist. Riiklikud kvaliteedikavad on osa laiemast põllumajandustoodete ja toiduainete kvaliteedikavade süsteemist, mille raamistik tuleb Euroopa Liidust. Süsteemis eristatakse kahte tasandit: EL-i tasandi kvaliteedikavad (nt kaitstud päritolunimetus, kaitstud geograafiline tähis, garanteeritud traditsiooniline toode ning mahepõllumajanduslik tootmine) ja liikmesriikide endi loodud, riiklikult tunnustatud kvaliteedikavad. Riiklik kvaliteedikava on sisuliselt seega vabatahtlik sertifitseerimissüsteem, mis seab tootele või tootmisviisile tavapärasest rangemad või eristavad nõuded ning mille vastavust kontrollitakse sõltumatult – ja just seetõttu võib sobida selline kava avaliku sektori hangetes tõenduspõhiseks kriteeriumiks.

   Riiklikult tunnustatud kvaliteedikavad peavad vastama Euroopa Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2022/126 artiklis 47 sätestatud nõuetele. Praktikas on Eesti kvaliteedikavade valik praegu väga kitsas. Eestis on praegu kaks riiklikult tunnustatud kvaliteedikava: 2014. aastal tunnustatud „Rohumaaveise liha tootmine“ ja hiljuti, 2022. aastal tunnustatud „Biosfääri programmiala rohumaaveis ja -lammas". Samas kahe veise- ja lambalihale keskenduva kavaga ei kata praegune süsteem enamikku toidugruppidest, mida avaliku sektori toitlustus vajab (köögivili, teravili, piim jne). Et kvaliteedikava saaks toimida mahenõude reaalse paindlikkusalternatiivina, peaks riik jätkuvalt (ja vajadusel täiendavalt) soodustama uute kavade loomist laiemale tooraineringile ja tagama, et tunnustatud kavade nimistu on hankijatele ühtviisi kättesaadav ja kontrollitav. See hõlmab lisaks otsesele kvaliteedikavade arendamise toetusele ja õigusraamistiku loomisele näiteks sektoripõhist teavitustööd ja koostöövõrgustike moodustamist.

   Lisaks loob kvaliteedikava kohalikele ja väiketootjatele realistliku tee avaliku sektori hangetes osalemiseks. Selleks peaks riik määratlema, kuidas tootjad kavasse astuvad ja kuidas liikmesust regulaarselt auditeeritakse.

8. **Soovituslike kriteeriumide kasutamine on üldjuhul vabatahtlik, kuid selle toetamiseks võiks teha kõikidele sihtrühmadele kohustuslikuks kasutada igas hankes vähemalt ühte soovituslikku hindamiskriteeriumi.**

9. **Töötada välja tööriist, mis võimaldaks lühikese tarneteekonnaga toidu osakaalu ühtsel meetodil arvestada.** Tööriist peaks võimaldama teha väljavõtet lühikese tarneteekonnaga/hooajalise tooraine/toidu osakaalu kohta ja tooraine päritolu/tarneteekonna kohta. Samuti peaks koos tööriistaga välja töötama ka

üksikasjaliku juhendi hankijatele ja pakkujatele, kuidas tööriista kasutada ja andmeid lepingu täitmise perioodil kriteeriumide täitmise kontrollimisel kasutada.

Selle soovituse järgimine on oluline eeldus, et muuta praegu mudelis olevad lühikese tarneteekonna tulevikukriteeriumid (K30) kohustuslikuks, sest hankijal tekib võimalus täitmist usaldusväärselt ja väiksema halduskoormusega kontrollida.

Soovitused kohalikele omavalitsustele

1. **Jagada tooraine hanked osadeks toidugruppide kaupa.** See võimaldab väiksematel ja kohalikel tootjatel osaleda ning toetab kohaliku ja mahetooraine osakaalu eesmärke (mudelis soovitatud lähenemine).

2. **Korraldada kohapealne kontroll.** Mitme kohustusliku kriteeriumi (jäätmete liigiti kogumine, korduskasutatavad nõud, menüüde vastavus taimetoidu nõudele, salatikomponentide eraldi serveerimine) kontroll käib asutuse esindaja pisteliste kohapealsete kontrollidena. Hankija organisatsioon peab tagama vajalikud ressursid kohapealse kontrolli läbiviimiseks.

3. **Piirkondlik ja KOV-ide vaheline koostöö.** Väiksemad omavalitsused võivad ühishangetega koondada mahtu, parandada tarnekindlust ja muuta kohaliku tooraine nõuded pakkujatele atraktiivsemaks.

Kasutatud allikad

Ahmed, N., Xinagyu, G., Alnafissa, M., Ali, A., Ullah, H., 2025. Linear and non-linear impact of key agricultural components on greenhouse gas emissions. Sci. Rep. 15, 5314. https://doi.org/10.1038/s41598-025-88159-1

Apoorva, M.S., Kundlas, K., 2024. Negative impacts of intensive agricultural practices on environment and ecosystem: A review. Int. J. Res. Agron. 7, 285–289. https://doi.org/10.33545/2618060X.2024.v7.i12d.2146

Ayten, S., Kabali, S., 2024. Strategies to Reduce Food Waste and Losses in Food Service. Glob. J. Nutr. Food Sci. https://doi.org/DOI:%2010.33552/GJNFS.2024.05.000609

Benton, T.G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R., Wellesley, L., 2021. Food system impacts on biodiversity loss. Three levers for food system transformation in support of nature.

Biganzoli, F., Caldeira, C., Dias, J., De Laurentiis, V., Leite, J., Wollgast, J., Sala, S., 2025. Towards Healthy and Sustainable Diets: Understanding Food Consumption Trends in the EU. Foods 14, 2798. https://doi.org/10.3390/foods14162798

Bjøntegaard, M.M., Paulsen, M.M., Van Oort, B., Andersen, L.F., 2025. Food procurement in upper secondary schools in a Norwegian county: nutritional quality and environmental impacts. Food Nutr. Res. 69. https://doi.org/10.29219/fnr.v69.12600

Bocean, C.G., 2025. The Role of Organic Farming in Reducing Greenhouse Gas Emissions from Agriculture in the European Union. Agronomy 15, 198. https://doi.org/10.3390/agronomy15010198

Brennan, L., Langley, S., Verghese, K., Lockrey, S., Ryder, M., Francis, C., Phan-Le, N.T., Hill, A., 2021. The role of packaging in fighting food waste: A systematised review of consumer perceptions of packaging. J. Clean. Prod. 281, 125276. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125276

Bryant, C.J., 2022. Plant-based animal product alternatives are healthier and more environmentally sustainable than animal products. Future Foods 6, 100174. https://doi.org/10.1016/j.fufo.2022.100174

Burgaz, C., Gorasso, V., Achten, W.M.J., Batis, C., Castronuovo, L., Diouf, A., Asiki, G., Swinburn, B.A., Unar-Munguía, M., Devleesschauwer, B., Sacks, G., Vandevijvere, S., 2023. The effectiveness of food system policies to improve nutrition, nutrition-related inequalities and environmental sustainability: a scoping review. Food Secur. 15, 1313–1344. https://doi.org/10.1007/s12571-023-01385-1

Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia, 2017. Product and Service Groups Subject to Mandatory Application of the Green Public Procurement (GPP), Regulation No. 353.

Cappuccio, F.P., 2013. Cardiovascular and other effects of salt consumption. Kidney Int. Suppl. 3, 312–315. https://doi.org/10.1038/kisup.2013.65

Chandler, C., Franklin, A., Ochoa, A., Clement, S., 2015. Sustainable Public Procurement of School Catering Services., INNOCAT.

Chen, X., Zhang, Z., Yang, H., Qiu, P., Wang, H., Wang, F., Zhao, Q., Fang, J., Nie, J., 2020. Consumption of ultra-processed foods and health outcomes: a systematic review of epidemiological studies. Nutr. J. 19, 86. https://doi.org/10.1186/s12937-020-00604-1

Chiriacò, M.V., Castaldi, S., Valentini, R., 2022. Determining organic versus conventional food emissions to foster the transition to sustainable food systems and diets: Insights from a systematic review. J. Clean. Prod. 380, 134937. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.134937

Clem, J., Barthel, B., 2021. A Look at Plant-Based Diets. Mo. Med. 118, 233–238.

Coley, D., Howard, M., Winter, M., 2009. Local food, food miles and carbon emissions: A comparison of farm shop and mass distribution approaches. Food Policy 34, 150–155. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2008.11.001

Daugbjerg, C., 2023. Using public procurement of organic food to promote pesticide-free farming: A comparison of governance modes in Denmark and Sweden. Environ. Sci. Policy 140, 271–278. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.12.012

Defranceschi, P., Rut, M., Novello, F., D'Addario, F., Semple, A., 2023. Report on Innovative Criteria and Models for Procurement of Sustainable and Healthy School Meals. SchoolFood4Change.

Den Ansvarlige Indkober, n.d. Indkøbsmål og kriterier [Hangete eesmärgid ja kriteeriumid] [WWW Document]. URL https://denansvarligeindkober.dk/indkoebsmaal-og-kriterier?kategori=p8 (accessed 6.1.26).

DG Environment, 2023. Field to fork: global food miles generate nearly 20% of all CO2 emissions from food. Sci. Environ. Policy.

EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition, and Allergies (NDA), 2010. Scientific Opinion on establishing Food-Based Dietary Guidelines. EFSA J. 8. https://doi.org/10.2903/j.efsa.2010.1460

El Bilali, H., Strassner, C., Ben Hassen, T., 2021. Sustainable Agri-Food Systems: Environment, Economy, Society, and Policy. Sustainability 13, 6260. https://doi.org/10.3390/su13116260

Espinosa-Marrón, A., Adams, K., Sinno, L., Cantu-Aldana, A., Tamez, M., Marrero, A., Bhupathiraju, S.N., Mattei, J., 2022. Environmental Impact of Animal-Based Food Production and the Feasibility of a Shift Toward Sustainable Plant-Based Diets in the United States. Front. Sustain. 3, 841106. https://doi.org/10.3389/frsus.2022.841106

Euroopa Komisjon, 2025. 2025. aasta aruanne Eesti kohta.

Euroopa Komisjon, 2023. COM(2023) 166 final. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV sõnaselgete keskkonnaväidete põhjendamise ja edastamise kohta (roheväidete direktiiv)., COM(2023) 166 final.

Euroopa Komisjon, 2019. ELi keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumid toidukaupade, toitlustusteenuste ja müügiautomaatide kohta. Komisjoni talituste töödokument.

Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, 2014. EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

European Commission, 2014. Procurement of 100% organic, seasonal food.

European Commission. Joint Research Centre., 2024. Sustainable public procurement: current status and environmental impacts : knowledge to support policymaking. Publications Office, LU.

European Commission. Joint Research Centre., 2019. EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines. Publications Office, LU. https://doi.org/10.2760/748165

Eurostat, 2025. Food waste and food waste prevention.

Eurostat, 2022. Farms and farmland in the European Union.

Ferrari, L., Panaite, S.-A., Bertazzo, A., Visioli, F., 2022. Animal- and Plant-Based Protein Sources: A Scoping Review of Human Health Outcomes and Environmental Impact. Nutrients 14, 5115. https://doi.org/10.3390/nu14235115

Gaitán-Cremaschi, D., Valbuena, D., 2024. Examining purchasing strategies in public food procurement: Integrating sustainability, nutrition, and health in Spanish school meals and social care centres. Food Policy 129, 102742. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2024.102742

Garcia Herrero, L., Perez Cornago, A., Casonato, C., Sarasa Renedo, A., Bakogianni, I., 2025. Criteria for sustainable public procurement (SPP) for food, food services, and vending machines. Publications Office, LU. https://doi.org/10.2760/0895877

Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Falcucci, A., Tempio, G., 2013. Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome.

Godfray, H.C.J., Aveyard, P., Garnett, T., Hall, J.W., Key, T.J., Lorimer, J., Pierrehumbert, R.T., Scarborough, P., Springmann, M., Jebb, S.A., 2018. Meat consumption, health, and the environment. Science 361, eaam5324. https://doi.org/10.1126/science.aam5324

Gómez-Ramos, A., Rico Gonzalez, M., 2023. The contribution of green public food procurement to sustainability: evidence from two case studies in Spain. Agroecol. Sustain. Food Syst. 47, 1158–1185. https://doi.org/10.1080/21683565.2023.2223555

Government of the Netherlands, n.d. MVI criteria tool [WWW Document]. URL https://www.mvicriteria.nl/en

Guimarães, N.S., Reis, M.G., Fontes, L.D.A., Zandonadi, R.P., Botelho, R.B.A., Alturki, H.A., Saraiva, A., Raposo, A., 2024. Plate Food Waste in Food Services: A Systematic Review and Meta-Analysis. Nutrients 16, 1429. https://doi.org/10.3390/nu16101429

Gupta, L., Khandelwal, D., Dutta, D., Kalra, S., Lal, P., Gupta, Y., 2018. The twin white herrings: Salt and sugar. Indian J. Endocrinol. Metab. 22, 542. https://doi.org/10.4103/ijem.IJEM_117_18

Hooper, L., Martin, N., Jimoh, O.F., Kirk, C., Foster, E., Abdelhamid, A.S., 2020. Reduction in saturated fat intake for cardiovascular disease. Cochrane Database Syst. Rev. https://doi.org/10.1002/14651858.CD011737.pub2

Jakobsson, S., Envall, I., Bengtsson, J., Rundlöf, M., Svensson, M., Åberg, C., Lindborg, R., 2024. Effects on biodiversity in semi-natural pastures of giving the grazing animals access to additional nutrient sources: a systematic review. Environ. Evid. 13, 18. https://doi.org/10.1186/s13750-024-00343-4

Justiitsministeerium, Riigikantselei, 2021. Mõjude hindamise metoodika.

Jwaideh, M.A.A., Dalin, C., 2025. The multi-dimensional environmental impact of global crop commodities. Nat. Sustain. 8, 396–410. https://doi.org/10.1038/s41893-025-01528-6

Kalmpourtzidou, A., Biasini, B., Rosi, A., Scazzina, F., 2025. Environmental Impact of Current Diets and Alternative Dietary Scenarios Worldwide: A Systematic Review. Nutr. Rev. https://doi.org/10.1093/nutrit/nuae215

Kan, M., Miller, S.A., 2022. Environmental impacts of plastic packaging of food products. Resour. Conserv. Recycl. 180, 106156. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2022.106156

Kiiker, K., Peetersoo, A., Piirimäe, K., Raidla, M., Niitra, B.R., 2023. Keskkonnahoidlike riigihangete kohustuslike valdkondade kehtestamise analüüs ja juhendmaterjalide koostamine.

Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balasz, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G., Blackett, M., 2013. Short food supply chains and local food systems in the EU: a state of play of their socio economic characteristics. Publications Office, LU. https://doi.org/10.2791/88784

Kroyer, G.Th., 1995. Impact of food processing on the environment—an overview. LWT - Food Sci. Technol. 28, 547–552. https://doi.org/10.1016/0023-6438(95)90000-4

Kustar, A., Patino-Echeverri, D., 2021. A Review of Environmental Life Cycle Assessments of Diets: Plant-Based Solutions Are Truly Sustainable, even in the Form of Fast Foods. Sustainability 13, 9926. https://doi.org/10.3390/su13179926

Lacour, C., Seconda, L., Allès, B., Hercberg, S., Langevin, B., Pointereau, P., Lairon, D., Baudry, J., Kesse-Guyot, E., 2018. Environmental Impacts of Plant-Based Diets: How Does Organic Food Consumption Contribute to Environmental Sustainability? Front. Nutr. 5, 8. https://doi.org/10.3389/fnut.2018.00008

Leedu Riigihangete Teenistus, 2025. Rekomendacijos dėl minimalių aplinkos apsaugos kriterijų nustatymo pirkimo dokumentuose [Soovitused hankedokumentides minimaalsete keskkonnakriteeriumite kindlaksmääramiseks].

Lundberg, S., Marklund, P.-O., 2018. Green public procurement and multiple environmental objectives. Econ. E Polit. Ind. 45, 37–53. https://doi.org/10.1007/s40812-017-0085-6

Maidre, K., 2025a. Aiandustootmise statistika Eestis. Presented at the Aianduse Visioonikonverents 2025.

Maidre, K., 2025b. Ülevaade taimekasvatushooajast 2025, suunad tulevikuks. Presented at the Viljelusvõistluse lõpukonverents 2025.

Marina, I., Grujić Vučkovski, B., Jovanović Todorović, M., 2024. Impact of intensive agricultural production on the environment. In: IV international scientific conference, in: Sustainable Agriculture and Rural Development. Institute of Agricultural Economics, Belgrade, pp. 301–311.

Mathiesen, M., 2023. Loomsete toiduainete maakasutus Eestis.

Michel, M., Eldridge, A.L., Hartmann, C., Klassen, P., Ingram, J., Meijer, G.W., 2024. Benefits and challenges of food processing in the context of food systems, value chains and sustainable development goals. Trends Food Sci. Technol. 153, 104703. https://doi.org/10.1016/j.tifs.2024.104703

Mie, A., Andersen, H.R., Gunnarsson, S., Kahl, J., Kesse-Guyot, E., Rembiałkowska, E., Quaglio, G., Grandjean, P., 2017. Human health implications of organic food and organic agriculture: a comprehensive review. Environ. Health 16, 111. https://doi.org/10.1186/s12940-017-0315-4

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, 2025. Criteri ambientali minimi per gli affidamenti relativi ai servizi di ristoro e alla distribuzione di acqua di rete a

fini potabili [Miinimumkeskkonnakriteeriumid toitlustusteenuste ja joogivee (kraanivee) lepingute sõlmimiseks]. GAZZETTA Uff. DELLA REPUBBLICA Ital. 96.

Molin, E., Lingegård, S., Martin, M., Björklund, A., 2024. Sustainable public food procurement: criteria and actors' roles and influence. Front. Sustain. Food Syst. 8, 1360033. https://doi.org/10.3389/fsufs.2024.1360033

Molin, E., Martin, M., Björklund, A., 2021. Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review. Sustainability 13, 13395. https://doi.org/10.3390/su132313395

Monteiro, C.A., Cannon, G., Levy, R.B., Moubarac, J.-C., Louzada, M.L., Rauber, F., Khandpur, N., Cediel, G., Neri, D., Martinez-Steele, E., Baraldi, L.G., Jaime, P.C., 2019. Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. Public Health Nutr. 22, 936–941. https://doi.org/10.1017/S1368980018003762

Motiva, 2023. Guide for the Responsible Procurement of Food - Recommendations for requirements and evaluation criteria.

Nekitsing, C., Blundell-Birtill, P., Cockroft, J.E., Hetherington, M.M., 2018. Systematic review and meta-analysis of strategies to increase vegetable consumption in preschool children aged 2–5 years. Appetite 127, 138–154. https://doi.org/10.1016/j.appet.2018.04.019

Neto, B., 2020. Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. Sci. Total Environ. 704, 135300. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.135300

Nutrada, 2026. Toiduainete jälgitavuse tarkvara [WWW Document]. URL https://nutrada.com/ee/blogi/toiduainete-jalgitatavuse-tarkvara (accessed 6.1.26).

OECD, 2024. Harnessing Public Procurement for the Green Transition: Good Practices in OECD Countries, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e551f448-en

Onyeaka, H., Duan, K., Miri, T., Pang, G., Shiu, E., Pokhilenko, I., Ögtem-Young, Ö., Jabbour, L., Miles, K., Khan, A., Foyer, C.H., Frew, E., Fu, L., Osifowora, B., 2024. Achieving fairness in the food system. Food Energy Secur. 13, e572. https://doi.org/10.1002/fes3.572

Paciarotti, C., Torregiani, F., 2021. The logistics of the short food supply chain: A literature review. Sustain. Prod. Consum. 26, 428–442. https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.10.002

Pehme, S., 2021. Lihaveise- ja lambaliha olelusringi hindamine. Sustinere.

Piirsalu, E., Moora, H., Väli, K., Aro, K., Värnik, R., Lillemets, J., 2021. Toidujäätmete ja toidukao teke Eesti toidutarneahelas. SEI Tallinn.

Põllumajandus Registrite ja Informatsiooni Amet, n.d. Seakasvatuse töölaud.

Poore, J., Nemecek, T., 2018. Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. Science 360, 987–992. https://doi.org/10.1126/science.aaq0216

Prada, M., Saraiva, M., Garrido, M.V., Sério, A., Teixeira, A., Lopes, D., Silva, D.A., Rodrigues, D.L., 2022. Perceived Associations between Excessive Sugar Intake and Health Conditions. Nutrients 14, 640. https://doi.org/10.3390/nu14030640

Pradhan, P., Kriewald, S., Costa, L., Rybski, D., Benton, T.G., Fischer, G., Kropp, J.P., 2020. Urban Food Systems: How Regionalization Can Contribute to Climate Change Mitigation. Environ. Sci. Technol. 54, 10551–10560. https://doi.org/10.1021/acs.est.0c02739

Rahandusministeerium, 2026. Riigihangete statistika 2019-2026.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2025. Toidujulgeoleku aastaraamat 2025. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

Reynolds, A., Mann, J., Cummings, J., Winter, N., Mete, E., Te Morenga, L., 2019. Carbohydrate quality and human health: a series of systematic reviews and meta-analyses. The Lancet 393, 434–445. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31809-9

Riigihangete Register, 2026. Tallinna koolide 2026/2027.–2030/2031. õppeaastate esimene toitlustuse ühishange.

Riigihangete seadus (RT I, 12.07.2025, 26), 2017.

Ritchie, H., 2020. You want to reduce the carbon footprint of your food? Focus on what you eat, not whether your food is local [WWW Document]. OurWorldinData.org. URL https://archive.ourworldindata.org/20251125-173858/food-choice-vs-eating-local.html (accessed 4.6.26).

Šálek, M., Boháč, O., Šimeček, K., Grill, S., Żmihorski, M., Kotowska, D., 2026. Small-scale farming benefits birds and boosts their diversity in nearby farmland and villages. Agric. Ecosyst. Environ. 397, 110048. https://doi.org/10.1016/j.agee.2025.110048

Sandström, V., Valin, H., Krisztin, T., Havlík, P., Herrero, M., Kastner, T., 2018. The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets. Glob. Food Secur. 19, 48–55. https://doi.org/10.1016/j.gfs.2018.08.007

Scherhaufer, S., Moates, G., Hartikainen, H., Waldron, K., Obersteiner, G., 2018. Environmental impacts of food waste in Europe. Waste Manag. 77, 98–113. https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.04.038

Smith, P., Gregory, P.J., 2013. Climate change and sustainable food production. Proc. Nutr. Soc. 72, 21–28. https://doi.org/10.1017/S0029665112002832

Szydłowski, C., 2023. Green public procurement and sustainable development: the case of social welfare centres from the Łódź Province in Poland. Władza Sądzenia 52–68. https://doi.org/10.18778/2300-1690.25.04

TAI, 2025. Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused: Tabelraamat.

TAI, 2022. Eesti rahvastiku soola tarbimise uuring.

Tregear, A., Aničić, Z., Arfini, F., Biasini, B., Bituh, M., Bojović, R., Brečić, R., Brennan, M., Colić Barić, I., Del Rio, D., Donati, M., Filipović, J., Giopp, F., Ilić, A., Lanza, G., Mattas, K., Quarrie, S., Rosi, A., Sayed, M., Scazzina, F., Tsakiridou, E., 2022. Routes to sustainability in public food procurement: An investigation of different models in primary school catering. J. Clean. Prod. 338, 130604. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.130604

UN DESA, 2024. The Sustainable Development Goals Report 2024. UN DESA, New York, USA.

UNEP, 2024. Food Waste Index Report 2024. United Nations Environment Programme, Nairobi.

Vabariigi Valitsus, 2026. Nõuded toitlustamisele kinnipidamisasutuses (RT I, 05.06.2026, 12).

Vabariigi Valitsus, 2025a. Nõuded laste toitlustamisele haridusasutuses ja, sotsiaalteenuse osutamisel (RT I, 05.08.2025, 11).

Vabariigi Valitsus, 2025b. Nõuded toitlustamisele tervishoiuasutuses ja täiskasvanutele sotsiaalteenuse osutamisel (RT I, 11.07.2025, 23).

Varela, E., Jay, M., Flinzberger, L., Mobarak, C., Plieninger, T., 2026. A review of high nature value farming systems in Europe: Biodiversity, ecosystem services, drivers, innovations and future prospects. People Nat. 8, 2049–2064. https://doi.org/10.1002/pan3.70048

Varela-Ortega, C., Blanco-Gutiérrez, I., Manners, R., Detzel, A., 2022. Life cycle assessment of animal-based foods and plant-based protein-rich alternatives: a socio-economic perspective. J. Sci. Food Agric. 102, 5111–5120. https://doi.org/10.1002/jsfa.11655

Visseren, F.L.J., Mach, F., Smulders, Y.M., Carballo, D., Koskinas, K.C., Bäck, Maria, Benetos, A., Biffi, A., Boavida, J.-M., Capodanno, D., Cosyns, B., Crawford, C., Davos, C.H., Desormais, I., Di Angelantonio, E., Franco, O.H., Halvorsen, S., Hobbs, F.D.R., Hollander, M., Jankowska, E.A., Michal, M., Sacco, S., Sattar, N., Tokgozoglu, L., Tonstad, S., Tsioufis, K.P., Van Dis, I., Van Gelder, I.C., Wanner, C., Williams, B., ESC Scientific Document Group, De Backer, G., Regitz-Zagrosek, V., Aamodt, A.H., Abdelhamid, M., Aboyans, V., Albus, C., Asteggiano, R., Bäck, Magnus, Borger, M.A., Brotons, C., Čelutkienė, J., Cifkova, R., Cikes, M., Cosentino, F., Dagres, N., De Backer, T., De Bacquer, D., Delgado, V., Den Ruijter, H., Dendale, P., Drexel, H., Falk, V., Fauchier, L., Ference, B.A., Ferrières, J., Ferrini, M., Fisher, M., Fliser, D., Fras, Z., Gaita, D., Giampaoli, S., Gielen, S., Graham, I., Jennings, C., Jorgensen, T., Kautzky-Willer, A., Kavousi, M., Koenig, W., Konradi, A., Kotecha, D., Landmesser, U., Lettino, M., Lewis, B.S., Linhart, A., Løchen, M.-L., Makrilakis, K., Mancia, G., Marques-Vidal, P., McEvoy, J.W., McGreavy, P., Merkely, B., Neubeck, L., Nielsen, J.C., Perk, J., Petersen, S.E., Petronio, A.S., Piepoli, M., Pogosova, N.G., Prescott, E.I.B., Ray, K.K., Reiner, Z., Richter, D.J., Rydén, L., Shlyakhto, E., Sitges, M., Sousa-Uva, M., Sudano, I., Tiberi, M., Touyz, R.M., Ungar, A., Verschuren, W.M.M., Wiklund, O., Wood, D., Zamorano, J.L., Smulders, Y.M., Carballo, D., Koskinas, K.C., Bäck, Maria, Benetos, A., Biffi, A., Boavida, J.-M., Capodanno, D., Cosyns, B., Crawford, C.A., Davos, C.H., Desormais, I., Di Angelantonio, E., Franco Duran, O.H., Halvorsen, S., Richard Hobbs, F.D., Hollander, M., Jankowska, E.A., Michal, M., Sacco, S., Sattar, N., Tokgozoglu, L., Tonstad, S., Tsioufis, K.P., Dis, I.V., Van Gelder, I.C., Wanner, C., Williams, B., 2021. 2021 ESC Guidelines on cardiovascular disease prevention in clinical practice. Eur. Heart J. 42, 3227–3337. https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehab484

Wang, T., Masedunskas, A., Willett, W.C., Fontana, L., 2023. Vegetarian and vegan diets: benefits and drawbacks. Eur. Heart J. 44, 3423–3439. https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehad436

Wijerathna-Yapa, A., Pathirana, R., 2022. Sustainable Agro-Food Systems for Addressing Climate Change and Food Security. Agriculture 12, 1554. https://doi.org/10.3390/agriculture12101554

World Bank, 2024. Reimbursable Advisory Services Agreement on Supporting Poland in the Implementation of its State Purchasing Policy : GPP Implementation Methodology - Recommendations for Boosting Green Public Procurement in Poland : Annex (English). World Bank Group, Washington, D.C.

Zhang, Y., Giovannucci, E.L., 2023. Ultra-processed foods and health: a comprehensive review. Crit. Rev. Food Sci. Nutr. 63, 10836–10848. https://doi.org/10.1080/10408398.2022.2084359

Lisa 1 Sihtrühmade intervjuude kava

Nimi:
Organisatsioon:
Valdkond:

Üldised küsimused:

1. Kuidas on toitlustus korraldatud? Mida tavaliselt hangite (toiduaineid või toitlustusteenust)?
2. Kuidas toimub hankeprotsess? Kui tihti toimuvad hanked?
3. Millised on hangete mahud? Milliseid toiduaineid teil kui palju aasta jooksul kulub? Kas kasutate mõnda arvepidamisprogrammi?
4. Kuidas toimub toitlustamine (mitu korda päevas, millest menüü tavaliselt koosneb)?
5. Kas toiduvalmistamine toimub keskses köögis või on teil koha peal oma köök?
6. Mis on toodetavate portsjonite arv aastas?
7. Kui palju kõigub portsjonite arv eri aastaaegadel?
8. Millised on teie organisatsiooni peamised eesmärgid toitlustuse kvaliteedi ja kestlikkuse osas?
9. Kas teil on oma toitlustuspoliitika või juhised (nt tervislik toitumine, kohaliku toidu eelistamine, mahetoidu eesmärgid)? Kas teie menüüd järgivad mõnda ametlikku toitumisjuhist (nt Tervise Arengu Instituudi soovitused)?
10. Kui suures ulatuses on teil otsustusvabadus hangete kriteeriumide ja tarnijate valiku osas?

A. Toiduhangete puhul:

11. Millised on peamised kriteeriumid toidule? Kas kasutate kriteeriume, mis toetavad tasakaalustatud toitumist?
12. Kas olete hangetes kasutanud ka keskkonnahoidlikke kriteeriume? Kui jah, siis milliseid?
13. Kas hangete struktuur soodustab väikeste kohalike tootjate osalemist?
    - Kui ei, siis kas oleks vajalik hangetes sellist infot nõuda?
    - Kui jah, siis milliseid tarneahelaid kasutate (otse tootjalt, vahendaja kaudu, hulgiladu)?
14. Millised on toiduhangete korraldamisega seatud peamised vajadused ja kitsaskohad? (tarnekindlus, tarnete ajastus, pakkujate paiknemine jne)?

B. Toitlustushangete puhul:

15. Millised on peamised kriteeriumid toitlustusele? Kas kasutate kriteeriume, mis toetavad tasakaalustatud toitumist?
16. Kas olete hangetes kasutanud ka keskkonnahoidlikke kriteeriume? Kui jah, siis milliseid?

17. Kas teil on ülevaade pakkujate tarneahelatest?

Üldised küsimused jätkuvad:

18. Mis on toidu päevamaksumus? Kes selle eest tasub? On seal paindlikkust? Kas saate lisarahastust eriprogrammidest (nt koolikava toetust haridusasutustes puu- ja köögivilja pakkumiseks või mõni muu toetus?)
19. Kui suur mõju on hinnal hangete otsustes võrreldes kvaliteedi- või keskkonnakriteeriumidega?
20. Kas olete kogunud tagasisidet toitlustuse kvaliteedi kohta (nt sööjate rahulolu, toidujäätmete hulk jms)?
21. Kui suur osa menüüst peab vastama eridieetidele (nt allergiad, taimetoit, diabeetikud jne)?
22. Kas ja kuidas tegelete toidujäätmetega/toidujääkidega?
23. Millised kohustuslikud hankekriteeriumid oleksid mõistlikud teie sektoris? (kohustuslikuks võib teha ka hindamiskriteeriume)
    - Mahepõllumajandusliku toiduainete osakaal
    - Kohalikud toiduained (millised?) läbi lühikese tarneahela nõude
    - Õrrel või vabapidamisel kasvatatud kanade munade kasutamine
    - Kestlikud meresaadused (kalandustooted) ja vesiviljelustooted
    - Õiglase ja eetilise kaubanduse tooted
    - Taimse toidu osakaalu suurendamine
    - Toidujäätmete vältimine ja vähendamine, sh mõõtmine
    - Taaskasutatavad serveerimisnõud ja pakendid
    - Ökomärgisega puhastusvahendid ja pehmepaber (WC ja kätepaber)
    - Energiaklassi nõue köögiseadmetele
    - Külmaine nõue külmikutele
    - Nõuded toidu transpordile (kütus, CO_2-heide)
    - Keskkonnajuhtimisesüsteemi nõue teenusepakkujale
    - Toitude ja jookide ümberjagamine
    - Jäätmete liigiti kogumise nõuded (ette antud liigid)
24. Milliseid takistusi näete selliste kriteeriumide seadmisel?
25. Kas näete võimalusi ühishangete või regionaalsete koostöövõrgustike loomiseks?
26. Millised toetused või tugitegevused (nt nõustamine, logistikalahendused) aitaksid suurendada kohaliku ja mahetoidu kasutust?

Lisa 2 Piloothangete keskkonnahoidlike tingimuste tagasiside küsimustik

Küsimustikus viidatud tingimuste lühendite selgitus

Mahetooraine nõue - Pakkuja kasutab kogu lepingu vältel igakuiselt toidu valmistamiseks kogu tooraine kogusest vähemalt 20% mahepõllumajanduslikust tootmisest pärit toorainet. Pakkuja hangib riikliku toitlustuse ökomärgi: „kuni 20% toorainest on mahe“ hiljemalt lepingu täitmise alguskuupäevaks.

Lühikese tarneteekonna nõue - Võimalusel eelistada lühikese tarneteekonnaga koostisosasid.

Troopiliste puuviljade mahetooraine või õiglase kaubanduse nõue - Troopilised puuviljad peavad olema mahetoodang või pärit õiglasest kaubandusest, millel on spetsiaalne sertifikaat või logo, mis tõendab tootja kuulumist mitme osapoole algatustesse, nagu Fairtrade labelling organizations (FLO-cert), World Fair Trade Organization (WFTO) või samaväärsed.

Puurivabade munade nõue - Toidu valmistamiseks kasutatud munad ei tohi olla märgistatud koodiga 3 - puuris peetavate kanade munad.

Taimse valgu nõue - Ühel päeval nädalas on lastele pakutav toit, kogu päeva vältel, liha- ja kalavaba. Tagatud peab olema vastavalt ealistele toitumissoovitustele piisava valgu osakaal (nt kaunviljade pakkumise kaudu).

Taimetoidu nõue - Iga päev pakutakse ühe valikuna ainult taimsest algtoorainest valmistatud praadi/suppi.

Ökomärgise nõue puhastusvahenditele - 100% Toitlustaja poolt kasutatavad kätepesuks, nõudepesuks ja regulaarseks puhastamiseks tooted peavad vastama konkreetse toote ELi ökomärgise nõuetele või samaväärsetele nõuetele.

Ökomärgise nõue pehmepaberile - 100% toitlustaja poolt kasutatavatest köögipaberirullidest ja -lehtedest peab vastama konkreetse toote ELi ökomärgise nõuetele või samaväärsetele nõuetele.

Pakendite nõue - Toiduainete transportimiseks kasutatav transportpakend peab olema tagastatav või taaskasutatav pakend. Plastpakendite kasutamisel peab pakend võimaluse korral koosnema taaskasutatud plastist. Pappkarpide kasutamisel peab pakend võimaluse korral koosnema taaskasutatud papist.

Korduskasutatavate nõude nõue - toitlustaja serveerib toidu korduvkasutusnõudel ja korduvkasutus söögiriistadega.

Toidujäätmete mõõtmise nõue - Pakkuja mõõdab toitlustamisel ja köögiteenuste toidujäätmeid, tehes pärast lepingu sõlmimist perioodilisi mõõtmisi ja analüüse (kord aastas nädala jooksul):

- Toitlustamise jäätmete protsent (kui palju tarbimata toitu/jooke millistest toodetest ära visatakse).
- Köögis äravisatud toodete protsent.
- Mõõtmiste tulemused edastatakse lasteaia juhtkonnale.

Mitmekesisuse nõue - pakutavad menüüd peavad sisaldama valikuid kaun-, köögi- ja puuviljade, täisteratoodete ning pähklite tarbimise suurendamiseks, tagades samas soovitatava toitainete tarbimise. Pakutavate puu- ja köögiviljade valik peab olema võimalikult mitmekesine, nädala jooksul vastavalt vähemalt kolm erinevat puuvilja ja kaheksa erinevat köögivilja.

Jäätmete nõue - toitlustaja on kohustatud tagama jäätmete liigiti kogumise biojäätmete, klaasi, paberi, papi, pakendi ning segaolmejäätmete osas.

1. Ettevõtte nimi
2. Email
3. Millistele piloothangetel tegite pakkumise?
   - Tallinna Paekaare lasteaed – 308576
   - Mustamäe Gümnaasium – 307170
   - Loodusmaja toitlustuse kontsessioon – 309074
   - Ei teinud ühtegi pakkumist
4. Kuidas need keskkonnahoiu tingimused mõjutasid/mõjutaksid teie otsust hankel osaleda? (kui te piloothangetes ei osalenud, vastake hüpoteetiliselt)

	Ei mõjutanud üldse	Mõjutas vähesel määral, kuid ei takista osalemist	Mõjutas märkimis-väärselt ja muudab pakkumuse tegemise keerulisemaks	Peaaegu takistas osalemist	Takistas osalemist täielikult
Mahetooraine nõue					
Lühikese tarneteekonna nõue					
Troopiliste puuviljade mahetooraine või õiglase kaubanduse nõue					
Puurivabade munade nõue					
Taimse valgu nõue					
Ökomärgise nõue puhastusvahenditele					
Ökomärgise nõue pehmepaberile					
Pakendite nõue					
Korduskasutatavate nõude nõue					

Toidujäätmete mõõtmise nõue	
Mitmekesisuse nõue	
Jäätmete nõue	

5. Soovi korral selgitage oma vastust
6. Kui arusaadav ja üheselt mõistetav on see tingimus?

	Väga selge	Põhimõtteliselt arusaadav, aga nõuab täpsustamist	Ebamäärane, mõni osa on ebaselge	Väga ebaselge, raskendab pakkumuse koostamist
Mahetooraine nõue				
Lühikese tarneteekonna nõue				
Troopiliste puuviljade mahetooraine või õiglase kaubanduse nõue				
Puurivabade munade nõue				
Taimse valgu nõue				
Ökomärgise nõue puhastusvahenditele				
Ökomärgise nõue pehmepaberile				
Pakendite nõue				
Korduskasutatavate nõude nõue				
Toidujäätmete mõõtmise nõue				
Mitmekesisuse nõue				
Jäätmete nõue				

7. Soovi korral selgitage oma vastust

8. Kuidas tõenäoliselt mõjutab/mõjutaks see tingimus lepingu täitmist?

	Ei mõjuta üldse	Mõjutab vähesel määral, kuid ei põhjusta olulisi riske	Aitab parandada lepingu täitmise kvaliteeti	Tekitab mõõdukat lisatööd või kohustusi	Tekitab olulisi lisa-kohustusi või riske	Ohustab lepingu täitmise suutlikkust
Mahetooraine nõue						
Lühikese tarneteekonna nõue						
Troopiliste puuviljade mahetooraine või õiglase kaubanduse nõue						
Puurivabade munade nõue						
Taimse valgu nõue						
Ökomärgise nõue puhastusvahendit ele						
Ökomärgise nõue pehmepaberile						
Pakendite nõue						
Korduskasutatava te nõude nõue						
Toidujäätmete mõõtmise nõue						
Mitmekesisuse nõue						
Jäätmete nõue						

9. Soovi korral selgitage oma vastust

10. Kas tingimuse täitmiseks on teie hinnangul turul piisavalt toorainet või lahendusi?

	Jah, toorainet on piisavalt ja see on kergesti kättesaadav	Toorainet on, kuid see on mõnevõrra kallim	Toorainet on vähe või on oluliselt kallima hinnaga	Toorainet ei ole – kriteeriumi täitmine on praktiliselt võimatu	Ei oska öelda
Mahetooraine nõue					
Lühikese tarneteekonna nõue					
Troopiliste puuviljade mahetooraine või õiglase kaubanduse nõue					
Puurivabade munade nõue					
Taimse valgu nõue					
Ökomärgise nõue puhastusvahenditele					
Ökomärgise nõue pehmepaberile					
Pakendite nõue					
Korduskasutatavate nõude nõue					
Toidujäätmete mõõtmise nõue					
Mitmekesisuse nõue					
Jäätmete nõue					

11. Soovi korral selgitage oma vastust

12. Olen nõus, et SEI Tallinn töötleb esitatud andmeid mõjuhinnangu läbiviimiseks.

Lisa 3 Eesti toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid

Kriteeriumi tüüp	Näide hankest	Hankija
Kestlik ja mahetooraine		
Mahetooraine miinimum-osakaal	„Teenuseosutaja peab igakuiselt tagama, et koolilõuna valmistamiseks kasutatavast kogu tooraine kogusest vähemalt 20% on mahepõllumajanduslikku päritolu.“	Koolid ja lasteaiad
Kõrgema maheosakaalu eelistamine	„Täiendavaid punkte on võimalik saada, kui toidu valmistamiseks kasutatavas kogu tooraine kogusest on vähemalt 51% mahepõllumajanduslikust tootmisest pärit tooraine.“	Koolid ja lasteaiad
Mahe- ja ökotoodete eelistamine	„Rohkem punkte antakse, kui pakkumus sisaldab suurema osakaaluga öko- ja mahetoodete märgisega toiduaineid.“	Koolid ja lasteaiad
Kvaliteetne ja värske tooraine	„Toidu valmistamisel kasutatakse värsket ja kvaliteetset toorainet, võimalusel mahetoodangut.“	Haiglad
Väiksema keskkonna-mõjuga tooted	„Kaubad, millel on nende olelusringi jooksul väiksem keskkonnamõju, võrreldes muu juhul hangitavate, sama esmaülesandega kaupadega.“	Haiglad
Taimne ja tervislik toit		
Igapäevane taimne valik	„Iga päev peab olema kooli söökla menüüs ka vähemalt üks taimetoit. Taimetoit võib sisaldada piimatooteid ja muna.“	Koolid ja lasteaiad
Taimsed päevad kord nädalas	„Igal teisipäeval toimub organisatsiooni "Taimne teisipäev". Hommikusöök, lõunasöök ja pikapäeva oode koosnevad ainult taimetoidust (piimatooted ja munad on endiselt sobivad).“ „Ühel päeval nädalas liha- ja kalavaba lõunasöök.“	Koolid ja lasteaiad

Taimse valiku olemasolu	„Praepäeval peab menüüs olema valikus kolm erinevat pearooga: üks lihaga, üks kalaga ja üks taimne pearoog.“ „Rohkem punkte saavad pakkujad, kes pakuvad ühel päeval kolme või enamat praadi (millel vähemalt ühel on põhikomponent taimne).“	Koolid ja lasteaiad
Tervislik ja vaheldusrikas toit	„Pakutav toiduvalik peab soodustama tervislikku toitumist; menüü peab olema vaheldusrikas ja tervislik.“	Hooldekodud
Värske tooraine kasutamine	„Toidud peavad olema võimalikult tervislikud – valmistatud värskest ja naturaalsest toiduainest; mitte kasutada poolfabrikaate.“	Hooldekodud
Kohalik, hooajaline ja lühike tarneahel		
Kodumaise toodangu eelistamine	„Toiduvalmistamisel tuleb eelistada Eestimaalt pärinevat toodangut.“ „Pakutavate toiduainete puhul pakkuda eelistatult eestimaist kaupa.“	Koolid, haiglad
Kohaliku toidu hindamiskriteerium	„Eestis toodetud toote eest on võimalik saada lisapunkte.“ „Iga Eestis toodetud toote eest on võimalik saada 1 lisapunkt (kokku kuni 24 punkti).“	Haiglad
Hooajaline toit	„Toiduvalmistamisel tuleb kasutada hooajale vastavaid toiduaineid.“	Koolid ja lasteaiad
Lühike tarneahel	„Toidud peavad olema … võimalikult lühikese tarneahelaga toorainest.“	Koolid
Pakendid, korduskasutus ja jäätmekäitlus		
Keskkonnahoidlikud pakendid	„Toidupakkide pakendamisel tuleb kasutada keskkonnahoidlikke pakendeid.“	Koolid ja lasteaiad
Ringlusse võetavad pakendid	„Kaupade pakendid peavad koosnema ringlusse võetavast materjalist ja/või taastuvatest ressurssidest pärit materjalidest või olema korduvkasutatavad.“	Koolid ja lasteaiad

Jäätmete liigiti kogumine	„Kõiki pakendimaterjale peab saama sorteerida ühest materjalist koosnevateks ringlusse võetavateks osadeks.“	Koolid ja lasteaiad
Tagastatavad pakendid	„Kõik tooted peavad olema pakendatud tagastatavatesse plastikkastidesse.“	Hooldekodud
Korduskasutat avad nõud	„Toitlustusteenuse osutamiseks tuleb kasutada korduvalt kasutatavaid nõusid; ühekordsed nõud on lubatud hankija nõusolekul.“	Haiglad
Vastutustundlik tootmine ja sertifikaadid		
Puurikanade munade vältimine	„Toidu valmistamiseks kasutatud munad ei tohi olla märgistatud EL määruse nr 589/2008 koodiga 3.“	Koolid ja lasteaiad
GMO keeld	„Keelatud on kasutada ja pakkuda geneetiliselt muundatud toiduaineid.“	Koolid ja lasteaiad
Jätkusuutlik ja vastutustundlik toode	„Pakutud toodetes kasutatud palmiõli peab olema sertifitseeritud jätkusuutlik palmiõli (RSPO standard või samaväärne).“ „Tellitav kohviuba peab olema vastutustundlik ja/või jätkusuutlik märgisega.“	Haiglad
Vastutus-tundlik loomakasvatus	„Väärtustatakse vastutustundlikku antibiootikumide kasutust loomakasvatuses.“	Haiglad
Pakkuja organisatsiooni keskkonnajuhtimine		
Keskkonnaees märkide ja tegevuskava	„Ettevõtjal on seatud oma ettevõtte tegevusega kaasnevate kliima- ja keskkonnamõjude vähendamise eesmärk, mis on avalikkusele piiranguteta kättesaadav.“ „Pakkumus saab 5 lisapunkti, kui ettevõttel on avalikult kättesaadav keskkonna- ja kliimamõjude vähendamise eesmärk ning seda toetav tegevusplaan.“	Haiglad

Lisa 4 Valitud riikide toidu- ja toitlustushangetes kasutatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid

Tabel A. Läti kohustuslikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele.

Vastavuskriteeriumid tehnilises kirjelduses ** katta tuleb kolm teemat ehk hankija valib ja kasutab vähemalt ühte nõuet igast alltoodud plokist.*	
Toidu kvaliteet/ tootmisviis	Teatud osa toidust või toorainest peab olema kas: • mahetoodang, • integreeritud tootmine (kus taimekaitset kasutatakse vajaduspõhiselt, peab kasutama ennetusmeetmeid ja seiret ning keemiline tõrje on lubatud vaid äärmisel vajadusel) või • vastama riiklikule kvaliteedisüsteemile/-näitajatele.
GMO-de vältimine	Nõue, et hangitavad tooted (või toitlustuses kasutatavad tooted) ei sisalda GMO-sid ega ole GMO-sid sisaldavat sööta kasutades toodetud.
Pakendid, keskkonnahoidlik tarne, hooajalisus	Valitakse vähemalt üks keskkonnahoidlik suund: • [X]% toidust tarnitakse korduskasutatavas pakendis; • [X]% toidust tarnitakse transpordipakendis, mille taaskasutatud võetud materjali osakaal on üle 45%; • [X]% toidust tarnitakse nii, et portsjonid ei ole ühekaupa pakendatud; • tarneks kasutatavad sõidukid vastavad vähemalt EURO5/V heitmestandardile; • tarne peab toimuma hankija määratud maksimaalse vahemaa sees (näiteks toodud 100 km); • puuviljade/marjade/köögiviljade tarnel arvestatakse hooajalisust (määratletud Läti Põllumajandusministeeriumi kodulehel).
Hindamiskriteeriumid	
Hindamise raamtingimused	• GPP-kriteeriumide osakaal hindamisel ≥ 20% • Hinna/kulu osakaal ≤ 50% Hind on ainsa hindamiskriteeriumina lubatud siis, kui tehniline kirjeldus katab kõik GPP tehnilised nõuded.
Toidu kvaliteedi/tootmisviisi hindamine	Hinnatakse tehnilises kirjelduses seatud osakaalu alusel üht järgnevatest: • mahetoit; • integreeritud tootmine; • kasutatakse riiklikku kvaliteedisüsteemi/kvaliteedinäitajaid.
Pakendi, tarne, hooajalisuse hindamine	Hinnatakse tehnilises kirjelduses seatud osakaalu/tingimuse alusel: • korduskasutatav pakend; • transportimiseks kasutatav pakend >45% ringlussevõetud materjalist; • mitte üksikportsjonitesse pakendamine; • tarnesõidukid vähemalt EURO 5/V standardile vastavad; • tarne toimub hankija määratud vahemaa piires (nt 100 km); • hooajalisuse arvestamine (puuviljad/marjad/köögiviljad).

Lisapunkte saab juhul, kui pakutakse üle tehnilises kirjelduses nõutud miinimumi	• nõutust suurem mahetoidu osakaal • nõutust suurem integreeritud tootmise osakaal • nõutust suurem kvaliteedisüsteemi/kvaliteedinäitajate osakaal • nõutust suurem osa korduskasutatavas esmapakendis • nõutust suurem osa toidust (>45%) transporditud ringlussevõetud materjalist pakendis • nõutust suurem osa “mitte üksikportsjonites” • säästvalt püütud/toodetud kala ja mereannid koos vastavate märgistega (kui asjakohane)
Võrdsete pakkumiste puhul (eelistatakse pakkumist, kus on suurem osakaal)	• mahe/kvaliteedisüsteem/integreeritud tooteid ja • hankija määratud vahemaa piires tarnitavaid tooteid

Allikas: Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia, 2017, Annex 1, item 4

Tabel B. Itaalia kohustuslikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele.

Kohustuslikud keskkonnakriteeriumid tehnilises kirjelduses **Pakkumuse esitaja peab koostama CAM-aruande, milles kirjeldab iga käesolevas dokumendis nimetatud tehnilise spetsifikatsiooni puhul tehtud valikuid ja vastavuskontrolle, lisades asjakohased dokumendid.*
Pakkudes puuvilju või köögivilju, peavad need olema värsked, hooajalised, pärit Itaalia või Euroopa riikide põllumajandusettevõtetest ja vähemalt 30% ulatuses mahetoodangust iga neljakuulise perioodi jooksul. Seda protsenti võib täita, võttes aluseks toidu jagamise perioodi (nt jagades puuvilju ja võimaluse korral maheköögivilju tsükliliselt ühe kuu jooksul neljast või 4,5 nädalat 18-st jne). • Troopilised puuviljad peavad olema mahetoodang või pärit õiglasest kaubandusest, millel on spetsiaalne sertifikaat või logo, mis tõendab tootja kuulumist mitme osapoole algatustesse, nagu Fairtrade Labelling Organizations (FLO-cert), World Fair Trade organization (WFTO) või samaväärsed. • Salatite pakkumisel peab vähemalt üks neist olema mahetoode.
Võileivad ja muud pagaritooteid peavad olema värsked, säilitusaineteta ja valmistatud rasvavabast leivast. Peavad olema valmistatud järgmistest jahu- või teraviljasortidest või nende kombinatsioonist: nisujahu tüüp 0, 1, 2, kõva nisujahu, segateravilja, spelta, rukis. Vähemalt üks kolmest tootest peab olema mahe või sisaldama peamisi mahetooraineid. Kui tooted sisaldavad juustu või piimatooteid, peab vähemalt üks toode olema mahetoode või kandma DOP (Protected Designation of Origin) kvaliteedimärki vastavalt määrusele (EL) nr 1151/2012 ja määrusele (EL) nr 665/2014
Vahepalad, soolased ja magusad suupisted võivad sisaldada ekstra neitsioliivõli, päevalilleõli, viinamarjaseemneõli. Lubatud on ka muud taimsed õlid ja rasvad, sealhulgas nende derivaadid, kui neil on järgmised jätkusuutlikkuse sertifikaadid: ISCC plus (International Sustainability and Carbon Certification), CSQA DTP 112, palmiõli jätkusuutlikkuse ümarlaud (RSPO), palmiõli innovatsioonirühm (POIG), vastutustundliku soja ümarlaud (RTRS), soja jätkusuutlikkuse tagamise protokoll (SSAP), pro-terra, samuti nende sertifitseeritud õlide ja rasvade baasil valmistatud võided. • Vähemalt üks kolmest tootest peab olema mahe • Vähemalt üks toode kolmest peab olema madala rasvasisaldusega või rasvavaba
Šokolaaditahvlid peavad sisaldama vähemalt 50% kakaod. Kakao peab olema mahe või pärit õiglasest kaubandusest, omama spetsiifilist sertifikaati või logo, mis tõendab tootja osalemist mitme osapoole algatuses, Fairtrade Labelling Organizations (FLO-cert) või World Fair Trade Organization (WFTO).
Kanade kasvatamise süsteemist tuleneva keskkonnamõju vähendamiseks oleks soovitatav hankida ainult mahe- või vabalt peetavate kanade mune ja alles seejärel kanala peetavate kanade mune. Kõik peale suupistete ja snäkide peavad olema märgistatud kas: „0 – mahepõllumajanduslik tootmine” või „1 – vabalt peetavad kanad” või „2 – maapinnal peetavad kanad”. Välja on jäetud munad, mille kasvatusviisi kood on „3 – puurikasvatus”.

Hindamiskriteeriumid
**Kui hankija kasutab lepingu sõlmimisel hinna ja kvaliteedi parima suhte kriteeriumi, võtab ta arvesse ühte või mitut käesolevas peatükis nimetatud lisapunkte andvat kriteeriumi, omistades neile olulise osa tehnilisest punktisummast*

- Pakkuja, kes kohustub pakkuma pakutavate toodete jaoks plastpudeleid ja -karpe, mis sisaldavad vähemalt 40% ringlussevõetud materjali, antakse lisapunkte.
- Pakkuja, kes kohustub pakkuma ainult pakendivaba vett ja jooke, paigaldades veevõrguga ühendatud automaadid, antakse tehnilisi lisapunkte.
- Pakkuja, kes kohustub pakkuma mineraalvett, mille allikas ja villimiskoht asuvad müügikohaga samas piirkonnas või igal juhul mitte kaugemal kui 300 km, antakse lisapunkte
- Pakkujale, kes tõendab oma pühendumust pakkuda ainult „lühikese tarneahela" kaudu toodetud mahetooteid vähemalt ühes kriteeriumis loetletud tootekategoorias, antakse boonuspunkte. Punkte antakse proportsionaalselt pakutavate lühikese tarneahelaga mahetoodete kategooriate arvuga. Mitmest koostisosast valmistatud toodete puhul võetakse aluseks koostisosa, st põllumajanduslik tooraine, mis moodustab kaaluliselt suurima osa
- Pakkujale, kes tõendab oma pühendumust pakkuda ainult kohalikke mahetooteid vähemalt ühes kriteeriumis loetletud tootekategooriatest, antakse täiendav või igal juhul suurem tehniline punktisumma võrreldes alakriteeriumiga „lühike tarneahel". Punkte antakse proportsionaalselt pakutavate kohalike mahetoodete kategooriate arvuga. Mitmest koostisosast valmistatud toodete puhul võetakse aluseks koostisosa, st põllumajanduslik tooraine, mis on kaaluliselt kõige olulisem.

Tehnilisi boonuspunkte antakse pakkujatele, kes kohustuvad paigaldama seadmeid kohvi valmistamiseks, värskelt pressitud mahla või muude jookide või sarnaste vedelate või poolvedelate toitude väljastamiseks kraanist, või muud tüüpi masinaid, mis on projekteeritud ja valmistatud ökodisaini kriteeriumide alusel, st millel on järgmised omadused või vähemalt kolm neljast allpool loetletud punktist:

- kuluvad või rikkeid tekitavad osad on parandatavad ja/või asendatavad; varuosad on kergesti kättesaadavad või toodetavad (näiteks 3D-printimise abil);
- erinevatest materjalidest valmistatud komponendid on kergesti eraldatavad, et neid saaks suunata ringlussevõttu;
- plastkomponentide üldine ringlusse võetud plastisisaldus on vähemalt 30%;
- neil on funktsionaalsus või tehnoloogilised lahendused, mis aitavad vähendada energiatarbimist, materjalide tarbimist (nt pakendid) ja/või muid keskkonnamõjusid kogu elutsükli jooksul.

Punkte antakse vastavalt selliste omadustega seadmete osakaalule kogu paigaldatud seadmete hulgas.

Allikas: (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, 2025)

Tabel C. Rootsi kriteeriumipanga põhi- ja lisakriteeriumid.

Põhikriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele
Toidujäätmete vältimine ja vähendamine: Pakkuja peab esitama kirjaliku dokumendi, milles kirjeldatakse parimaid tavasid, mida ollakse toidujäätmete vältimiseks vastu võtnud.
Liha ja teiste loomsete toodete puhul tuleb esitada teave tooraine(te) päritoluriigi(de) kohta ning see teave peab olema pakkumise esitamisel läbivaatamiseks kättesaadav. See teave tuleb teha kättesaadavaks või esitada nõudmisel kogu lepingu kehtivusaja jooksul, sealhulgas asendustoodete puhul. • Teave kauba päritoluriigi(de) kohta peab sisaldama järgmist: • Riik, kus loom sündis/koorus. • Riik, kus loom kasvatati./Riik, kus piima/mune koguti. • Riik, kus loom tapeti. • Riik, kus liha/mune/piima töödeldakse, kui see on asjakohane.
Taimsetest toorainetest valmistatud toidu puhul peab teave tooraine päritoluriigi(de) kohta olema kättesaadav ja seda saab lepingu kehtivusaja jooksul nõudmisel esitada, sealhulgas kõik asendustooted. Teave tooraine päritoluriigi(de) kohta peab sisaldama järgmist: o Riik(id), kus toorainet kasvatatakse. o Riik(id), kus toorainet töödeldakse, kui see on asjakohane.
Looduslike kalade/karploomade koostisosadega tooted peavad pärinema tervete kalavarudega veekogudest, mida hoitakse jätkusuutliku püügi abil, kus kala- ja koorikloomade ressursse ei kasutata üle. Lisaks tuleb täita järgmisi nõudeid: • Ökosüsteemi struktuuri, tootlikkust ja mitmekesisust säilitatakse püügivahendite abil, mis on kohandatud nii, et minimeerida negatiivset mõju teistele liikidele kaaspüügi ja kahjustatud elupaikade näol. • Kalapüüki tuleb asjakohaselt majandada. Seda saab teha näiteks majandamiskava või muu varude hindamise ja nõustamise süsteemi abil, mis võib hõlmata kokkuleppeid varude suuruse vähendamise meetmete kohta.
Tarnija kohustub lepingu algusest peale tarnima ainult selliseid kala- ja/või koorikloomatooteid, mis ei pärine liikidest ja/või varudest, mis on nimekirjas, ressursiülevaates või muus sarnases dokumendis, mis kajastab kalavarude seisundit erinevates püügipiirkondades ja/või vesiviljelustavade keskkonnamõju, hinnatud punaseks või haavatavaks. Nimekirjas või ressursiülevaates esitatud hinnang võib looduslike liikide puhul sisaldada näiteks järgmisi parameetreid: • varu suurus • paljunemisvõime • püügisurve • majandamine Vesiviljelusliikide puhul: • sööda kasutamine • kemikaalide kasutamine Hankija otsustab lepingu kehtivusaja aluse, st nimekirja, ressursiülevaate vms. Lepingu tingimuse aluseks on järgmine nimekiri või ressursiülevaade: [X] Hankija teavitab tarnijat ajakohastatud versioonist, kui märgitud nimekirja või ressursiülevaadet lepingu kehtivusaja jooksul ajakohastatakse. Punaseks märgitud või haavatavaks hinnatud kala- ja/või koorikloomavarusid võidakse ajakohastamise ajal nimekirja või ülevaatesse lisada või sealt kustutada. Tarnija peab ajakohastatud versiooni rakendama hiljemalt [30] päeva jooksul alates teavitamisest.

Vesiviljelustooted peavad pärinema tootmisest, mis vastab järgmistele miinimumnõuetele:

- Sööda koostisosad peavad olema jälgitavad vastavalt järgmisele: Taimsete koostisosade puhul peavad olema märgitud saak/tüüp ja tootmisriik. Loodusest püütud liikide koostisosade puhul peavad olema märgitud liigi nimi ja püügipiirkond. Vesiviljelustoodete koostisosade puhul peavad olema märgitud liigi nimi, kasvatuspiirkond ja kasvatusmeetod. Teavet saab näiteks esitada söödatootja kaudu või muul viisil.
- Kehtestatud peab olema tervisekava, mis sisaldab dokumentatsiooni kemikaalide ja antibiootikumide kasutamise kohta igas tootmistsüklis: Antibiootikume võib kasutada ainult pärast veterinaararsti retsepti. Kui antibiootikume kasutatakse, peab annus olema veterinaararsti retsepti järgi ja kogu kasutus tuleb dokumenteerida.
- Käes peab olema keskkonnamõju hindamine. Hinnang peab hõlmama vähemalt tootmise mõju ökosüsteemile, toitainete leket, põgenemisohtu, nakkuste levikut ja energiatarbimist.

Teraviljast, näiteks nisust, kaerast ja odrast valmistatud töötlemata tooted peavad olema kasvatatud taimekasvuregulaatoreid kasutamata.

Taimset päritolu tooted ei tohi koosneda geneetiliselt muundatud organismidest (GMO-dest), neid sisaldada ega olla neist saadud. Lubatud GMO jäljed on lubatud tingimusel, et need on tahtmatud või tehniliselt vältimatud ning et need ei moodusta iga üksiku tooraine kohta rohkem kui 0,9 protsenti vastavalt geneetiliselt muundatud toidu ja sööda määrusele (EÜ) nr 1829/2003.

Loomne toit peavad pärinema loomakasvatusest, kus antibiootikume ei kasutata kasvu soodustamiseks ega rutiinselt ennetava meetmena. Antibiootikume võib manustada ainult haigetele loomadele või veterinaararsti ettekirjutusel loomadele rühmades, kus on haigus puhkenud, pärast seda, kui rühma osas on kliiniliselt diagnoositud haigus.
Ravimite koguarv tuleb dokumenteerida koos ravi põhjuste ja kasutatud meditsiiniliste preparaatidega.
Linnuliha puhul piisab dokumentatsioonist karja kohta.
3. ja 4. põlvkonna tsefalosporiine ja fluorokinoloone võib kasutada ainult juhul, kui mikrobioloogiline uuring ja antimikroobse tundlikkuse testid näitavad, et tõhusaid alternatiive ei ole.

Loomset päritolu toit peab pärinema loomadelt, kelle söödas kasutatud soja (kui see on asjakohane), on toodetud viisil, mis hõlmab vähemalt järgmist:

- Rakendatud rutiinid, mis tagavad, et põllumajandusmaaks muutmine ei too kaasa metsade hävitamist ega kahjusta kõrge looduskaitseväärtusega alasid. Kõrge looduskaitseväärtuse hindamise saab läbi viia kooskõlas kõrge looduskaitseväärtuse lähenemisviisiga või sarnase geograafilise piirkonna jaoks asjakohase hindamismeetodiga.
- Taimekaitsevahendite kasutamine peab toimuma kooskõlas integreeritud kahjuritõrje (IPM3) põhimõtetega. See hõlmab taimekaitseprobleemide ennetamist, kahjude ohu jälgimist haritavatel aladel/põldudel, vajaduspõhiseid meetmeid ning kahjuritõrjemeetmete tõhususe jälgimist ja hindamist.
- Piisab, kui soja jälgitavuse dokumenteerimist saab näidata eraldatud tarneahela (identiteedi säilitamine või eraldamine) või massibilansi põhimõtte või krediidipõhimõtte (krediidid/raamatupidamine ja nõue) kaudu.

Liha peab pärinema loomadelt, keda on tapale veetud mitte kauem kui kaheksa tundi. Veoaeg on aeg, mis kulub saadetise jõudmiseks lähtepunktist sihtkohta, sealhulgas peale- ja mahalaadimine. Kui lähimasse tapamajja veoaeg ületab kaheksa tundi, võib sea- ja veiseliha puhul üksikjuhtudel veoaega pikendada maksimaalselt kolme tunni võrra, kui sõiduk vastab vähemalt järgmistele pikamaaveo tingimustele:

- Loomadele peab olema juurdepääs kontrollimiseks.
- Transpordi ajal peab loomadele olema võimalik vett anda.
- Rongis peab olema rahuldav ventilatsiooni- ja temperatuuri reguleerimise süsteem, mida saab reguleerida vastavalt sise- ja välistemperatuurile.
- Rongis peavad olema vaheseinad loomade vajadustele vastavate eraldi sektsioonide loomiseks.
- Loomade mugavuse tagamiseks peab olema piisavalt allapanu.
- Linnuliha puhul ei tohi tapale transportimisest olla möödunud rohkem kui 12 tundi, kaasa arvatud peale- ja mahalaadimine. Pimedal ajal toimuvate üle kaheksa tunni kestvate vedude korral peab sõidukil olema ka seadmed, mis võimaldavad ventilatsiooni ja temperatuuri reguleerida nii sise- kui ka välistemperatuurile.

Sealiha peab olema toodetud loomadelt, kellelt ei ole sabasid ennetuslikel eesmärkidel, näiteks sabavigastuste vältimiseks, eemaldatud. Sea saba võib ravida ainult meditsiinilistel põhjustel ja protseduuri võib läbi viia ainult veterinaararst.

Sealihatooted peavad vastama järgmistele nõuetele:

- Sead peavad olema vähemalt neli järjestikust kuud õues maal, kus nad saavad toituda ja püherdada.
- Kui sigu ei peeta karjamaal, peab neil olema juurdepääs õue ja sügava allapanuga siseruumides asuvale allapanukohale.
- Soojemal aastaajal peab sigadel olema juurdepääs mudavannile või muud tüüpi veevannile.
- Põrsaid võib võõrutada mitte varem kui 49 päeva vanuselt või 40 päeva vanuselt, kui neid peetakse rühmades täielikult sisse-välja-tootmisviisil.

Piimast valmistatud tooted peavad pärinema loomadelt, keda peetakse karjatamisperioodil vähemalt 60 päeva karjamaal, nagu on määratletud tootmisriigis. Loomad loetakse üheks päevaks karjatatuks, kui nad veedavad vähemalt kuus tundi päevas järjest õues.

Linnuliha tooraine kohta peab kogu lepinguperioodi vältel olema kättesaadav dokumentatsioon, mis näitab, et tooraine tootmisel on arvesse võetud loomade heaolu ennetavaid terviseparameetreid, mis hõlmavad vähemalt järgmist:

- Jalgade tervise kontroll ja meetmed jalavigastuste esinemissageduse minimeerimiseks.
- Kanade loomkoormus maksimaalselt 36 kg/m2.
- Tõrjeprogrammide kohased protseduurid ja meetmed, mis minimeerivad loomade kasvatamisel Campylobacteri ja kõigi salmonella serotüüpide esinemist.
- Puhastamine loomagruppide vahetumise ajal.
- Terviseparameetreid tuleb süstemaatiliselt jälgida, jalavigastuste või infektsioonide põhjuseid tuleb analüüsida ning kõrvalekalded tuleb dokumenteerida ja viia asjakohaste meetmeteni, konsulteerides veterinaararsti või tootmisnõustajaga, et probleeme lahendada.

Lisakriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele
Hiljemalt lepingu alguses ja lepingu kehtivusaja jooksul peab tarnija esitama kirjaliku teabe kala ja/või koorikloomade koostisosade kohta lepinguga hõlmatud valmis- või konservtoodete puhul, mis sisaldavad ühte või mitut kala ja/või koorikloomade koostisosa, mille kala ja/või koorikloomade kogusisaldus on üle 20%: o Tootmismeetod (püütud/kasvatatud) o Piirkond, kus toode püüti või kasvatati (FAO kalapüügipiirkonna kood, sealhulgas FAO piirkonna 27 alapiirkonnad)/kasvandusriik o Püügivahendite kategooria/kasvatusmeetod o Liigi kaubanduslik nimetus o Liigi teaduslik nimetus
Puu- või köögiviljade kasvatamisel tuleb väetist kasutada viisil, mis vähendab toitainete leostumise ohtu. Väetise kogus tuleb kohandada vastavalt kasvatamise vajadustele ja valitsevatele tingimustele. See tähendab, et: o Peab olema dokumenteeritud kasvatusplaani, väetamisplaani või muu sarnase vormis. See hõlmab toote toitainevajadust koos kavandatud fosfori ja lämmastiku annusega mineraalväetise, sõnniku ja/või muu orgaanilise väetise kujul. o Kõik väetise kasutused, sealhulgas kastmine väetisega ja/või lehtede väetamine, pinnasesse või taimedele registreeritakse.
Tarnija peab lepingu algusest peale tarnima ainult kohvi- ja kakaotooteid, mis vastavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/848 (mahepõllumajandusliku tootmise ja mahetoodete märgistamise kohta) kriteeriumidele ning mida kasvatatakse töötingimustes, mis on kooskõlas: o ILO põhikonventsioonidega sunniviisilise töö, laste tööjõu, diskrimineerimise, ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kohta (nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 ja 182) o ÜRO lapse õiguste konventsiooniga, artikkel 32 o Töökeskkonda ja tööjõudu käsitlevate seadustega, mis kehtivad riigis, kus tööd tehakse.
Kohvi-, tee- ja kakaotooted peavad pärinema põllumajandusest, kus keskkonnale, kliimale ja kohalikele ökosüsteemidele avaldatava mõju minimeerimiseks on võetud vähemalt järgmised meetmed: o Looduslike ökosüsteemide harimine või püsiv muutmine ei ole lubatud. Tuleb kontrollida, et looduslikes ökosüsteemides ei ole harimist toimunud pärast 2014. aastat. o Kõrge kaitseväärtusega aladel (KKV-aladel) harimine või püsiv muutmine ei ole lubatud. Tuleb kontrollida, et KKV-aladel ei ole harimist toimunud pärast 2008. aastat. o Võetakse meetmeid bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks. o Võetakse meetmeid veevarude ja mulla kvaliteedi kaitsmiseks.

Allikas: Upphandlings Myndigheten

Tabel D. Hollandi riikliku kriteeriumitöövahendi põhikriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele.

Põhikriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele
Pakkuja mõõdab toitlustamisel ja köögiteenuste toidujäätmeid, tehes pärast lepingu sõlmimist perioodilisi mõõtmisi ja analüüse: o Toitlustamise jäätmete protsent (kui palju tarbimata toitu/jooke millistest toodetest ära visatakse) o Köögis äravisatud toodete protsent.
Lepingu kohaselt tarnitavad toorained tuleb kasvatada töötingimustes, mis on kooskõlas: o ILO põhikonventsioonidega sunniviisilise töö, laste tööjõu, diskrimineerimise, ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse ning töötervishoiu ja tööohutuse kohta (nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182, 155 ja 187). o Töökeskkonda ja tööjõudu käsitlevate seadustega, mis kehtivad riigis, kus tööd tehakse. Kui eeskirjad ei vasta ILO põhikonventsioonidele, kohaldatakse konventsioone.
Pakkumine: Sööklates pakutav toit vastab riiklikele toitumissoovitustele. See hõlmab järgmisi kategooriaid: joogid, suupisted, võileivad, supid ja road. Iga tootekategooria peab eraldi sisaldama vähemalt 60% ulatuses tervislikke valikuid. Tervislikus toidukeskkonnas pakutakse vett ning köögi- ja puuvilju. Esitlus- ja müügitehnikad: Toitlustusasutus rakendab järgmisi esitlus- ja müügitehnikaid: o (Peaaegu) kõigis silmatorkavates kohtades on ainult tervislikumad valikud; o Puu- ja köögivilju pakutakse viisil, mis on kergesti söödavad; o Puhvetis on ainult tervislikud valikud. o Pakkuja peab esitama tegevuskava toitlustusasutuse esitlus- ja müügitehnikate kohta.
Pakkujal on ISO14001, EMAS või samaväärne juhtimissüsteem organisatsiooni nende osade jaoks, mis on seotud pakutava lepingu täitmisega ja milles on reguleeritud vähemalt järgmine: o Organisatsiooni keskkonnapoliitika põhimõtted. o Konkreetsed meetmed, mida pakkuja on võtnud või võtab lepingu täitmisega seotud äriprotsesside keskkonnamõju vähendamiseks või ennetamiseks, vähemalt seoses [x]. o Kuidas eespool nimetatud organisatsiooni keskkonnaaspekte jälgitakse ja hinnatakse ümber pideva täiustamise alusena, pöörates erilist tähelepanu nendes kriteeriumides sisalduvatele keskkonnaaspektidele. o Kuidas pööratakse tähelepanu töötaja(te) ja tarnija(te) teadlikkusele ja pädevusele käesoleva lepinguga seotud keskkonnaaspektidega tegelemisel. o Kas on tagatud vastavus nõutava(te) tulemuslikkuse suhtes kohaldatavatele keskkonnaalastele õigusaktidele. o Pakutava valikuga seotud konkreetsed meetmed, mida on võetud või võetakse keskkonnamõju (igal juhul kliimaheitmed; maakasutus; toidukadu/toidujäätmed) vähendamiseks või ennetamiseks ja töötajate tervise parandamiseks. o Tähelepanu, mida on pööratud töötaja(te) teadlikkusele ja pädevusele käesoleva lepinguga seotud keskkonnaaspektide käsitlemisel.

Allikas: MVI criteriatool

Tabel E. Leedu miinimumnõuded vastavus- ja hindamiskriteeriumidele toidu- ja toitlustushangetes ning soovituslikud kriteeriumid .

Miinimumnõuded toidu- ja toitlustushangetele tehnilises kirjelduses *Hange viiakse läbi keskkonnahoidliku riigihanke põhimõtetel. Hankija nõuab, et pakkumus vastaks vähemalt ühele alltoodud miinimumnõuetele. Miinimumnõuded on kujundatud loogikaga „vähemalt X%", kus X määrab hankija ning hindamisel antakse lisapunkte alles, kui miinimumnõuded on saavutatud. (European Commission JRC, 2019, lk 16.)*	
Mahetooted	Pakkuja tagab, et vähemalt X% (mass või väärtus) hankelepingu alusel tarnitavatest toidust vastab EL mahenõuetele. Pakkuja esitab toodete loetelu koos koguste ja osakaaludega.
Kestlik kala ja mereannid	Kui menüüs pakutakse kala/mereande, peab pakkuja tagama, et need pärinevad kestlikest varudest või vastavad tunnustatud kestlikkuse standardile (või samaväärsele tõendusele).
Taimsete valikute miinimum	Menüü peab sisaldama igapäevaselt taimseid pearoogi ning (kui hankija soovib) vähemalt X taimset päeva nädalas või kuus.
Toidujäätmete ennetus ja sortimine	Pakkujal peab olema kirjeldatud protseduur toidujäätmete vähendamiseks (nt mõõtmine/registreerimine, portsjonite kohandamine) ning jäätmete liigiti kogumine ja üleandmine. EL GPP käsitleb neid tüüpiliselt toitlustusteenuse nõuetena koos lepingutäitmise kontrolliga.
Pakendid ja ühekordsed nõud	Pakkuja vähendab ühekordsete pakendite/nõude kasutust ja eelistab korduskasutust (lubatud erandid, nt hügieeninõuded).
Miinimumnõuded hindamiskriteeriumidele *Hankija annab keskkonnahoidlikkuse eest lisapunkte proportsionaalselt sellele, kui palju pakkumus ületab tehnilises kirjelduses seatud miinimumi.*	
Mahetoodete osakaal üle miinimumi	Lisapunktid iga täiendava protsendipunkti eest üle miinimumtaseme.
Kestliku kala osakaal üle miinimumi/ rangem standard	Lisapunktid, kui pakkuja pakub suuremat kestliku kala osakaalu või rangemat tõendatavat standardit.
Taimsed road	Lisapunktid suurema taimsete roogade osakaalu/sageduse eest (oluline koolides-lasteaedades; sobib ka haiglatele, kui on kooskõlas ravitoitumisega).
Toidujäätmete vähendamise tulemuslikkus	Lisapunktid paremale mõõtmis- ja vähendamise plaanile (nt selge aruandlus).

Kriteeriumide valdkond	Soovituslikud nõuded
Menüü ja tooraine valik	• Hankija võib nõuda, et osa toodetest või roogadest oleks vegetaarne/vegan. • Hooajalisus ja (võimalusel) lühikesed tarneahelad: puu- ja köögiviljad, marjad, seemned ja mereannid valida nii, et eelistatakse kohalikes tingimustes ja vastaval hooajal kasvatatud • Soovitus on vältida mune, mis on märgistatud koodiga “2” ja “3” (s.t eelistada 0/1 tüüpi munasid). • Õiglase kaubanduse standardid imporditavatele toodetele (nt kakao, kohv, tee, šokolaad, pähklid, eksootilised puuviljad)
Serveerimine, pakendid ja joogivesi	• Toit ja joogid serveerida korduskasutatavate söögiriistade, nõude, laudlinade jms abil. • Kui korduvkasutus pole võimalik, lubada/soovitada biolagunevate (kompostitavate) vahendite kasutamist • Vältida üksikportsjonite eraldi pakendamist • Joogivee puhul eelistada kraanivett, kui peab olema ühekordne pakend, siis soovitatakse klaaspudeleid 0.3 - 0.5 L.
Toidujäätmete ennetus ja annetamine	• Hankija võib küsida pakkujalt kirjalikku kirjeldust, kuidas vähendatakse toidukadu ja raiskamist. • Lepingu täitmise tingimustes võib nõuda, et kasutamata sobiv toit annetatakse heategevuseks (vastava korra järgi). • Teenuse osutamisel tagada jäätmete sortimine ja järgida jäätmekäitluse prioriteete (ennetamine -> korduskasutus -> ringlussevõtt -> muu kasutus -> kõrvaldamine).
Hügieen ja puhtus	• Kasutada puhastusvahendeid, mis vastavad ISO 14024 I tüüpi ökomärgise nõuetele (nt EU Ecolabel, Nordic Swan, Blue Angel jm või samaväärne tõend). • Soovitus kasutada biolagunevaid (kompostitavaid) puhastuslappe/käsnasid. • Köögipaber, salvrätid jms võiksid olla 100% ringluspaberist, ning pleegitamata või pleegitatud ilma kloorigaasita.
Jäätmekäitlus	• Toidujäätmete kogumiskotid peaksid olema biolagunevad (kompostitavad). • Liigiti kogudud eraldi vähemalt klaas, paber, plast, metall, biojäätmed jms. • Jäätmed anda üle jäätmekäitlejatele/kompostijatele või muul viisil nõuetekohaselt kasutusse.
Tõenduspõhisus	• Kehtivad sertifikaadid (nt mahe, NKP/kvaliteedimärk, ökomärgis, Fairtrade vms) ja ametlikud tootjanimistud. • Tootja tehnilised dokumendid/deklaratsioonid, mis tõendavad kompostitavust või materjalinõudeid. • Osade nõuete puhul kohapealne kontroll teenuse osutamise ajal (nt kas kasutatakse korduskasutusnõusid, kas välditakse üksikportsjoneid, kas vesi on kraaniveest jne).

Allikas: (Leedu Riigihangete Teenistus, 2025)

Tabel F. Kriteeriumide näiteid Soome Kriteeriumipangast

Soovituslikud nõuded
Sertifitseeritud palmiõli nõue toidus – kui toode sisaldab palmi- või palmituumaõli, nõutakse eraldi tarneahela kirjeldust ning miinimumnõudeid (vihmametsade raadamise vältimine, ohustatud liikide kaitse, kohalike kogukondade õigused ja töötingimused).
Sertifitseeritud palmiõli nõue loomasöödas (sealiha tootmisahelas) – kui palmiõli kasutatakse loomade söötmisel, peab see tulema süsteemist, mis tagab sarnased kaitse- ja töötingimuste miinimumnõuded.
Alakasutatud metsikute kalaliikide suurem kasutamine kalapõhistes toodetes – kriteerium suunab kasutama looduslikest kalavarudest pärit kala (nt särg, haug, heeringas) ning võimaldab tellijal kokku leppida ka osakaalu/protsendi (nt turudialoogi kaudu), tuues eesmärgiks ringmajanduse ja jäätmete vähendamise (vähem kala läheks loomasöödaks või raisku).
Mahetooraine nõue taimeõlides – taimeõli peab vastama EL mahemäärusele (2018/848); sobib nt margariinide/õlide hankesse või toodete koostise nõudesse.

Allikas: Kriteeripankki, s.a.

Tabel G. Taani koostöövõrgustiku POGI (Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb) seatud kohustuslikud kriteeriumid toidu- ja toitlustushangetele.

POGI partnerite liikmetele kehtivad kohustuslikud kriteeriumid
Kõik liikmed tagavad, et ostetakse peamiselt hooajalisi puuvilju ja köögivilju, tarnijalt nõutakse laia valikut hooajalisi puu- ja köögivilju.
Liikmesorganisatsioon kohustub tagama, et vähemalt 50% kogu ostetud kohvist, teest ja kakaost on Fairtrade ja/või mahe.
Kõik liikmed peavad pakkumisdokumentides/lepingus nõudma, et tarnija teavitaks, kuidas ta vähendab toidujäätmeid käitlemis- ja transpordiprotsessis ning lepingu alusel pakutavate kaupade laoseisude haldamises.
Pakendid peavad olema PVC- ja ftalaadivabad ning vabad kõigist teadaolevatest soovimatutest ainetest.
Toidu transportimiseks kasutatav transportpakend peab olema tagastatav või taaskasutatav pakend. Plastpakendite kasutamisel peaks pakend võimaluse korral koosnema taaskasutatud plastist. Pappkarpide kasutamisel peaks pakend võimaluse korral koosnema taaskasutatud papist. Lisaks sellele nõutakse tarnijalt kasutatud pakendite nõuetekohast sorteerimist, kui neid enam kasutada ei saa.

Allikas: (Den Ansvarlige Indkober, n.d.)

Lisa 5 Kriteeriumide mudel

Kriteeriumide mudel on esitatud eraldi Exceli failis.