

Justiits- ja Digiministeerium
Kliimaministeerium
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Tallinn

28.10.2026

Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti kaudu
info@just.ee
info@kliimaministeerium.ee
info@mkm.ee

MÄÄRUSE EELNÕU „TOIDUALASE TEABE KAUBAMÄRGI KASUTAMISE NÕUDED“ (NUTRI-SCORE)

Austatud minister

- 15.10.2026 avaldas Regionaal- ja Põllumajandusministeerium eelnõude infosüsteemis maaeluministri määruse eelnõu „Toidualase teabe kaubamärgi kasutamise nõuded“ (**eelnõu**)¹. Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile.
- Advokaadibüroo Sorainen OÜ analüüsis Eesti Toiduainetööstuse Liidu (registrikood 80014737) palvel eelnõud.
- Palume jätta eelnõu kooskõlastamata. Nutri-Score'i kasutuselevõtu vajadus ja eeldatav mõju ei ole eelnõus piisavalt põhjendatud, mistõttu puudub alus eelnõu menetlemisega jätkamiseks selle praegusel kujul. Põhjendame seda alljärgnevalt.**

1. EUROOPA KOHTUS ON POOLELI VAIDLUS NUTRI-SCORE'I KOOSKÕLA ÜLE EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA. SÜSTEEMI KASUTUSELEVÕTT EESTIS ON SEETÕTTU ENNATLIK

4. Nutri-Score'i süsteemi kooskõla määrusega (EL) nr 1169/2011 on praegu Euroopa Liidu Kohtus vaidluse all kohtuasjas C-687/26.² Vaidluse tulemus mõjutab Nutri-Score'i õiguslikku raamistikku kogu Euroopa Liidus. Eelnõu seletuskirjas on kolmel real pelgalt nenditud, et eelnõu on kooskõlas EL õigusega. Samal ajal leidis Prantsusmaa kõrgeim halduskohus, et määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 35 lõike 2 tõlgendamine *tekitab tõsiseid raskusi* ja esitas seetõttu EL õiguse tõlgendamise küsimused Euroopa Liidu Kohtule. Ministeerium ei ole seda olulist asjaolu seletuskirjas käsitleanud ega hinnanud selle võimalikku mõju. Vaidluse sisuks oli Prantsusmaa otsus võtta üle 2023. aastal muudetud Nutri-Score'i algoritm. Esiteks ütles Prantsusmaa kõrgeim halduskohus, et tõsiseid raskusi valmistab küsimus, kas liikmesriik võib üldse soovitada sellist märgistust, mis ei esita energiasisaldust ja toitaineid eraldi, vaid taandab kogu toitumisalase teabe

¹ Kättesaadav eelnõude infosüsteemis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1bcf8391-812d-4f56-9157-7a7a408ea7c6>

² [C-687/26](#) - Groupe Lactalis, 22.06.2026.

üheks täheks või värvikoodiks (näiteks graafilised kujundid). Sisuliselt küsitakse Euroopa Kohtult, kas Nutri-Score'i laadne süsteem on määruse (EL) nr 1169/2011 alusel üldse lubatud. Teiseks märkis kohus, et tõsiseid raskusi põhjustab ka küsimus, et kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kas võib arvesse võtta või näidata muid elemente peale nende, mida on artiklis 30 ette nähtud kohustuslikus toitumisasalases teabes (näiteks puu- ja aedviljad, pähklid ning magusained).³ Seega on ebaselge, kas artiklis 30 nimetatud elemente võib arvesse võtta.

5. Arvestades, et Euroopa Liidu Kohtule esitati eelotsusetaotlus 22.06.2026, misjärel avaldati teave Euroopa Liidu Kohtu lehel ning Euroopa Liidu Teatajas 21.09.2026, pidanuks ministeerium eelnõu ettevalmistamisel ja mõjude hindamisel arvesse võtma nii käimasolevat kohtumenetlust kui ka selles esile toodud õiguslikke riske. Seda ei ole tehtud.

2. NUTRI-SCORE'I KASUTUSELEVÕTT EELDAB TOIDUSEADUSE MUUTMIST

6. Nutri-Score'i puhul on tegemist olulise regulatiivse muudatusega, mis mõjutab ettevõtjaid, tarbijaid ja konkurentsiolukorda turul. Sellise meetme kehtestamine eeldab seaduse tasemel regulatsiooni. Isegi juhul, kui Nutri-Score oleks Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, ei saa süsteemi kasutuselevõttu rajada üksnes ministri määrusele.

7. Põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik olulised otsused langetama seadusandja ning seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Seega on PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt määrus põhiseadusega vastuolus mh juhul, kui see on antud põhiseadusvastase volitusnormi alusel.⁴ Määrus peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.⁵

8. Lisaks ei võimalda Nutri-Score'i kasutuselevõttu kehtiva volitusnormi alusel reguleerida ka toiduseaduse § 38 lõige 4. Nutri-Score'i puhul ei ole tegemist üksnes toidualase teabe esitamisega, vaid hinnangulise märgistussüsteemi kehtestamisega ja kaubamärgi kasutamise reguleerimisega – selline regulatsioon ei kuulu volitusnormi esemelisse kohaldamisalasse.

3. NUTRI-SCORE'I KASUTUSELEVÕTT NÄIB OLEVAT SISULISELT JUBA ETTE ÄRA OTSUSTATUD

9. Seletuskirjast ei ole võimalik üheselt aru saada, milliste konkreetsete uuringute, analüüside või teadusallikate põhjal on tehtud otsus toetada just Nutri-Score'i süsteemi kasutuselevõttu Eestis.

10. Ministeerium märkis 28.06.2026 vastuses Toiduliidu pöördumisele, et lõplik seisukoht Nutri-Score'i küsimuses kujundatakse pärast asjakohaste uuringute valmimist. Praktikas nii ei toimitud. Eelnõu esitati kooskõlastamisele enne oluliste uuringute avalikustamist.

11. Ministeerium tugineb eelnõu seletuskirjas vähemalt kolmele Eestis läbiviidud uuringule, millest ükski ei olnud eelnõu avaldamise ajal avalikkusele kättesaadav. Ühe uuringu koostas Tartu Ülikooli RAKE ning kaks uuringut viis läbi LABRIS. Uuringuid ei olnud eelnõu kooskõlastamise esitamise ajal avalikustatud ehkki neile viidatakse eelnõu seletuskirjas:

³ Conseil d'État, [C-687/26](#), 16. juuni 2026, p-d 16 ja 19.

⁴ Riigikohtu üldkogu kohtuotsus [5-19-29](#), p 57.

⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus [3-4-1-55-14](#), p 47.

- a) Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus. 2025. Pakendi esikülje toitumisalase teabe märgisüsteemid. I etapp: erinevate märgisüsteemide võrdlus, teaduskirjanduse ülevaade.
- b) Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus. (2026). Pakendi esikülje toitumisalase teabe märgisüsteemid. II etapp: Nutri-Score märgistuse kooskõla Eesti toidusoovitustega. Tallinn Saaroja, A., Varblane, U., Mägi, M., Allik, A., Sahku, K.
- c) (2026). Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõtuga kaasnevate majanduslike mõjude hindamine. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

12. Tartu Ülikooli majanduslike mõjude uuringu üleandmise kohustus oli 4.10.2026.⁶ Ei ole usutav, et ajavahemikus 5.-15. oktoober 2026 viidi läbi põhjalik analüüs, hinnati järeldusi ning töötati nende põhjal välja eelnõu ja seletuskiri. Seetõttu tekib põhjendatud kahtlus, kas põhimõtteline otsus Nutri-Score'i süsteemi kasutuselevõtu kohta oli tehtud juba enne mõjude uuringu valmimist. Lisaks ei ole eelnõu allikad osaliselt kontrollitavad:

- Kolm Eesti uuringut, millele seletuskirjas viidatakse, ei olnud eelnõu kooskõlastamiseks esitamise ajal avalikustatud. Neist ühte kavandab ministeerium tutvustada alles 10.11.2026 ning on selleks kaasanud kommunikatsioonipartneri.
- Ministeerium on tuginenud ulatuslikule võõrkeelsele materjalile, mille järeldused ei ole kontrollitavad. Eelnõu seletuskiri tugineb enam kui 1000 leheküljele ingliskeelsetele ning ligikaudu 30 leheküljele prantsuskeelsetele materjalidele, millel puuduvad viited konkreetsetele lehekülgedele. Selline viitamisviis ei võimalda kontrollida, kas ja kuidas viidatud allikad tegelikult toetavad eelnõus esitatud väiteid. Sisuliselt eeldatakse, et menetlusosalised töötavad läbi üle tuhande lehekülje võõrkeelseid materjale, et välja selgitada ministeeriumi argumentide võimalik alus. See ei ole kooskõlas hea õigusloome ega läbipaistva haldusmenetluse põhimõtetega.
- Eelnõu koostamisel tugineti osaliselt allikatele, mida ei analüüsitud. Näiteks viitab seletuskiri mitmetele tasulistele teadusväljaannetele. Teisalt kinnitas ministeerium 23.10.2026 vastuskirjas käesoleva pöördumise koostajatele, et tasulisi teadusartikleid kasutatud ei ole.
- Eelnõu koostamisel kasutati allikaid valikuliselt. Tähelepanuta on jäetud mitmed asjaolud, mis seavad küsimärgi alla tarbijate tegeliku võime märgistest aru saada ning viitavad märgistamissüsteemidega seotud olulistele riskidele. Näiteks avaldas Euroopa Kontrollikoda 2024. aastal eriaruande „*Toidu märgistamine Euroopa Liidus. Tarbijad võivad märgiste rägastikus ära eksida*“.⁷ Seletuskirjas ei ole käsitletud Euroopa Kontrollikoja raportit, kuigi see avaldatati 2024. aastal ning pidi ministeeriumile teada olema. Raportile viidatakse ka Tartu Ülikooli majanduslike mõjude uuringus.⁸ Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, kuidas kavandatav Nutri-Score'i süsteem Euroopa Kontrollikoja osundatud riske väldib või maandab. Samuti ei ole arvesse võetud teisi Tartu Ülikooli 2026. aasta oktoobris valminud majanduslike mõjude hindamise uuringus esile toodud riske.

⁶ Töövõtuleping: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Tartu Ülikool, nr 3.1-8/116, punkt 2.1.

⁷ Euroopa Kontrollikoda, 2024, Eriaruanne: [Toidu märgistamine Euroopa Liidus. Tarbijad võivad märgiste rägastikus ära eksida](#).

⁸ Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõtuga kaasnevate majanduslike mõjude hindamine. 2026, lk 15.

**4. MINISTEERIUM KULUTAB NUTRI-SCORE'I
KOMMUNIKATSIOONILE LIGI 20 000 EUROT ENNE
REGULATSIOONI VASTUVÕTMIST**

13. Ministeerium otsis juba enne määruse eelnõu kooskõlastamisele saatmist Nutri-Score'i kommunikatsioonipartnerit eesmärgiga Nutri-Score'iga seotud meediakommunikatsiooni teenuse osutamiseks, sealhulgas sihitud sotsiaalmeedia kampaaniate läbiviimiseks ja postituste võimendamiseks. Tegevused viiakse ellu lähikuudel, hankekokkuvõtte koostati 08.10.2026 ning lõpparuanne esitatakse hiljemalt 15.12.2026. Selline tegevus viitab, et põhimõtteline otsus Nutri-Score'i kasutuselevõtu toetamiseks oli tehtud enne, kui huvitatud isikutele anti võimalus eelnõu kohta seisukohti esitada.

14. Avalike vahendite kasutamine Nutri-Score'i propageerimiseks enne menetluse lõppu viitab sellele, et ministeerium käsitleb Nutri-Score kasutuselevõttu ette otsustatuna, mitte küsimusena, mille üle kooskõlastusmenetluses alles sisuliselt otsustatakse. Riik ei peaks maksumaksja raha kasutama ühe konkreetse lahenduse edendamiseks olukorras, kus selle põhjendatus ja õiguspärasus on alles vaidluse all.

**5. EELNÕUS PUUDUB NÕUETEKOHANE PÕHISEADUSPÄRASUSE
ANALÜÜS**

15. Muudatus riivab toidutootjate ettevõtlusvabadust (PS § 31). Eelnõu seletuskirjas on põhiseadust nimetatud ühel korral ning põhjendatud muudatuse kooskõla põhiseadusega üksnes ühe lühikese lõiguga (lk 8). Tegemist ei ole nõuetekohase põhiseaduslikkuse analüüsiga. Esiteks on ebaselge riive legitiimne eesmärk – eelnõu seletuskirjas ja ka eelnõu avalikustamise pressiteates viidatakse võrdsete konkurentsitingimuste tagamise eesmärgile, kuid samuti tuuakse eesmärgina välja ka tervise kaitse. Teiseks on analüüsimata meetme proportsionaalsus, sh sobivus, vajalikkus ja mõõdukus, mida tuleb hinnata koosmõjus meetme eesmärgiga.

16. Seletuskirjas piirdatakse ühe lausega, et meede on sobiv, kuna Nutri-Score võimaldab esitada tarbijale toidu toitainelise koostise kohta lihtsalt mõistetavat ja võrreldavat teavet. Selline põhjendus ei vasta põhiseaduslikkuse kontrolli nõuetele. Sobivuse hindamisel tuleb analüüsida, kas meede aitab kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele. Seetõttu ei ole asjakohane küsimus mitte see, kas Nutri-Score edastab tarbijale täiendavat teavet, vaid kas Nutri-Score aitab tegelikult kaasa rahvatervise paranemisele ja soovitud käitumismuutuse saavutamisele. Seda tuleb hinnata Eesti kontekstis, võttes arvesse nende Eesti tarbijate tarbimisharjumusi, kelle käitumist soovitakse meetmega mõjutada. Ministeerium on aga sobivuse analüüsi sisuliselt asendanud eeldusega, et täiendava teabe esitamine on iseenesest piisav meedet õigustav asjaolu.

17. Seletuskirjas (lk 8) tõdetakse, et meede on mõõdukas, kuna see on vabatahtlik, mistõttu otsustusvabaduse riive on väike või puudub üldse. Samas on jäetud tähelepanuta eelnõu koostajate tellitud uuringus adresseeritu, et Nutri-Score võib kujuneda praktikas *de facto* turustandardiks ning vabatahtlikkus on natukene näilik või et märgistuse laialdane levik teatud riikides ja jaekaubanduse ootused võivad suurendada ettevõtete survet süsteemiga liituda. Uuringus on osundatud tootja tähelepanekule, et kui jaekett ütleb, et ilma märgiseta toodet sortimenti ei võeta, siis ei ole ettevõttel tegelikult enam vaba valikut.⁹

⁹ Tartu Ülikool. RAKE. 2026. Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõttuga kaasnevate majanduslike mõjude hindamine, lk 23, lk 35.

18. Ei ole ka selge, millel tugineb ministeeriumi järeldus, et Nutri-Score parandab Eesti toidutööstuse konkurentsitingimusi. Ministeeriumi avaldatud 22.10.2026 pressiteade kandis pealkirja ”*Terras allkirjastas Eesti toidutootjate ebavõrdset kohtlemist lõpetava eelnõu*”. Arusaamatuks jääb, millel põhineb ministeeriumi veendumus, et Nutri-Score'i kasutuselevõtt parandab Eesti toidutootjate konkurentsiolukorda. Vastupidi, päev varem, 21.10.2026, pöördusid suuremad Eesti toidutootjad peaministri poole seisukohaga, et Nutri-Score'i kasutuselevõtt kahjustaks nende konkurentsipositsiooni.¹⁰ Ministeerium ei saa eeldada, et meede parandab ettevõtjate konkurentsiolukorda olukorras, kus puudutatud ettevõtjad ise väidavad vastupidist. Riigil ei ole alust eeldada, et ta teab ettevõtjatest paremini, millised turutingimused või märgistussüsteemid nende konkurentsivõimet parandavad. Riigi ülesanne on luua õigusselge ja põhjendatud regulatiivne raamistik, mitte teha ettevõtjate eest ärilisi valikuid või otsustada nende eest, milline märgistussüsteem on neile konkurentsi seisukohalt kõige kasulik.

19. Ministeerium ei ole analüüsinud Nutri-Score sobivust Eesti kontekstis, sh kas see lahendab seletuskirjas adresseeritud terviseprobleeme. Puudub tõenduspõhine seos Nutri-Score'i kasutuselevõtu ja rahvatervise paranemise vahel. Nutri-Score sobivuse hindamisel tuleb analüüsida, kuidas meede on sobiv eesmärgi saavutamiseks. Näiteks, millist sihtrühma soovitakse mõjutada ning milliste toodete tarbimine on senini problemaatiline olnud ning kas nende toodete puhul Nutri-Score kasutamine võiks tuua muudatuse tarbijakäitumises. Tartu Ülikooli mõjude hindamise uuringus on otsesõnu öeldud, et Nutri-Score'i mõju tervisele ei hinnatud.¹¹ Niisiis ei ole Eestis kontekstis hinnatud, kas Nutri-Score on üldse sobib adresseeritud probleemide lahendamiseks. Eesti ei peaks teiste riikide praktikaid põhjendamatult üle võtma olukorras, kus meetme mõju tarbijatele on jätkuvalt küsitav ning sellel võivad olla olulised konkurentsi moonutavad mõjud.

20. Ka puuduvad põhjendused, miks eelistatakse just Prantsusmaal välja töötatud Nutri-Score'i süsteemi. Euroopa Liidus puudub ühtne lähenemine pakendi esiküljemärgistusele ning liikmesriigid kasutavad erinevaid lahendusi, sealhulgas *NutrInform Battery* süsteemi Itaalias, *Keyhole*'i märgistust Põhjamaades ning valgusfoori põhimõttel põhinevat süsteemi Ühendkuningriigis. Juba erinevate süsteemide paralleelne kasutamine näitab, et puudub teaduslik üksmeel küsimuses, milline lahendus on tõhusaim. Riigil on kohustus põhjalikult põhjendada, miks on Eesti jaoks valitud just Nutri-Score ning kuidas see mõjutab Eesti tarbijaid ja ettevõtjaid.

6. NUTRISCORE ON VASTUOLUS RIIGI EESMÄRGIGA VÄHENDADA BÜROKRAATIAT NING SUURENDAB RIIGIEELARVE KULUSID

21. Koalitsioonileppes 2025-2027 on selgelt kokku lepitud, et vähendatakse bürokraatiat ja lõpetatakse uue halduskoormuse pealekasv.¹² Nutri-Score'i süsteemi kasutuselevõtt liigub aga vastupidises suunas ning toob ettevõtjatele kaasa täiendava administratiivkoormuse ning mõjutab konkurentsi. Tegelik ressursivajadus on jäetud hindamata.¹³ On ilmne, et süsteemi juurutamisega kaasnevad kulud ka riigile. Lisaks ettevõtjatele tuleb Nutri-Score'i süsteemi juurutamiseks ja

¹⁰ [Toidu- ja joogitootjad taunivad pöördumises peaministrile ministeeriumi tegevust Nutri-Score'i kasutuselevõtu ettevalmistamisel – Toiduliit Koduleht](#) (21.10.2026).

¹¹ Tartu Ülikool. RAKE. 2026. Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõtiga kaasnevate majanduslike mõjude hindamine, lk 5.

¹² Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping, p 7.2.

¹³ Eelnõu seletuskiri, lk 18-19.

rakendamiseks panustada nii ministeeriumil kui ka Põllumajandus- ja Toiduametil seoses juhendmaterjalide, nõustamise ning järelevalve korraldamisega. Nende kulude suurst ei ole hinnatud.

22. Ei ole esitatud ühtegi analüüsi, vaid üksnes märgitakse, et määrase kehtestamine ei tooks Põllumajandus- ja Toiduametile „tõenäoliselt” kaasa märkimisväärsset ressursivajadust. Samal ajal on Euroopa Kontrollikoda adresseerinud mitmeid puudusi toidumärgistamisega seotud järelevalves ja süsteemide toimimise puudustes ning otsesõnu öelnud, et vabatahtliku teabe esitamist ja internetikaubandust kontrollitakse vähe. Riik ei tea, millised kulud ja halduskoormus Nutri-Score'i kasutuselevõtuuga kaasnevad, kuid järeldab sellele vaatamata, et need ei ole olulised.

7. EELTOODUT ARVESTADES EI OLE REGULATIIVNE SEKKUMINE VAJALIK. KINDLASTI TULEKS EELNÕU MENETLUS PEATADA EUROOPA LIIDU KOHTU MENETLUSE LÕPUNI

23. Ei ole põhjendatud võtta Eestis kasutusele süsteemi, mille kooskõla Euroopa Liidu õigusega alles hinnatakse, eriti olukorras, kus riik ei ole piisavalt põhjendanud Nutri-Score'i eelistamist teistele lahendustele ega tõendanud meetme vajalikkust ja proportsionaalsust. Euroopa Liidu Kohtu lahendi äraootamine võimaldaks vältida olukorda, kus Eesti kehtestab regulatsiooni, mille õiguslik alus võib hiljem ära langeda.

Lugupidamisega

Allar Jõks

vandeadvokaat

Carri Ginter

vandeadvokaat

Liisa Kähr

advokaat