

SELETUSKIRI

regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Toidualase teabe kaubamärgi kasutamise nõuded“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Toidualase teabe kaubamärgi kasutamise nõuded“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud toiduseaduse § 38 lõike 4 alusel.

Eelnõu eesmärk on anda Eesti toidukäitlejatele võimalus kasutada vabatahtlikult „Nutri-Score ABCDE“ kaubamärki (edaspidi *Nutri-Score*) ning luua võrdsemad konkurentsitingimused olukorras, kus Eestis võib juba turustada teistes liikmesriikides seaduslikult turule viidud ja õiguspäraselt Nutri-Score'iga märgistatud tooteid. Nutri-Score on pakendi esikülje märgis, mis annab viie tähe ja värvi skaalal koondhinnangu lähtudes peamiselt toidu toitainelisest koostisest. Nutri-Score täiendab pakendil esitatavat kohustuslikku toitumisalast teavet (energiasisaldus, rasvad, küllastunud rasvhapped, süsivesikud, suhkrud, valgud, sool) ning aitab tarbijal toidu üldist toitainelist koostist lihtsamini mõista ja teha teadlikum, sh tervist toetavam toiduvalik. Eelnõukohase määrusega reguleeritakse Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ameti poolt kollektiivkaubamärgina registreeritud pakendi esikülje märgise „Nutri-Score ABCDE“ kasutamise nõuded Eestis.

Müügipakendisse pakendatud toidul esitatav kohustuslik toitumisalane teave pakub tarbijale detailset teavet, ent selle teabe kasutamine ostuolukorras võib olla tarbijale keeruline ja ajakulukas. Kohustuslik toitumisalane teave esitatakse sageli pakendi tagaküljel muu teksti sees, mis ei pruugi olla hästi nähtav ega loetav sõltuvalt teabe esitus- ja paigutusviisist (näiteks ei esitata toitumisalast teavet tabeli kujul, kuigi selleks pakendil ruumi oleks). Eesti Lastearstide Selts, Eesti Kaaluravi Selts ja Eesti Endokrinoloogide Selts on rõhutanud, et Eesti pered seisavad silmitsi järjest keerulisema toidukeskkonnaga¹ ning et pakenditel olev kohustuslik toitumisalane teave on inimestele sageli raskesti mõistetav. Eesti Pereõdede Ühingu ning Eesti Toitumisenõustajate ja -Terapeutide Ühenduse liikmed näevad oma igapäevatoos, et inimestel on soov parandada enda või oma pere toitumisharjumusi, ennetada kroonilisi haigusi ja toetada oma tervist, kuid tervist toetavate valikute tegemine ei sõltu üksnes teadmistest. Lisaks toitumisteadmiste omandamisele valmistab paljudele inimestele raskusi ka toidupakenditel oleva teabe tõlgendamine ning erinevate toodete omavaheline võrdlemine. Detailse toitumisteadmise teabe tõlgendamine nõuab taustateadmisi ja eriti keeruliseks muutub tarbija jaoks olukord siis, kui valiku tegemisel soovetakse arvestada mitme toitainet sisaldusega. See teeb erinevate toodete võrdlemise keeruliseks ja ajakulukaks.

Ka Eesti Kardioloogide Selts on oma avalikus pöördumises² Vabariigi Valitsusele märkinud, et praegune kohustuslik toitumisalane teave pakendil on vajalik ja täpne, kuid poeriivi ees

¹ Toidukeskkond on füüsiline, majanduslik, poliitiline ja sotsiaal-kultuuriline kontekst, milles tarbijad suhestuvad toidusüsteemiga ning teevad otsuseid toidu hankimise, valmistamise ja tarbimise kohta. HLPE. 2017. *Nutrition and food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. lk 28. PDF: <https://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>

² <https://eks.ee/eesti-kardioloogide-selts-sudameinfarkti-ennetus-ei-alga-haiglast-toetame-nutri-scorei-kasutuselevottu-estis/>

seistes eeldab selle kasutamine mitme toitaine ja ühiku samaaegset võrdlemist, ning et tervist toetava valiku tegemine ei peaks nõudma toitumisteadlase teadmisi ega kalkulaatorit ostukorvi kõrval.

Nende väljakutsetega toimetulekuks ja tarbija toetamiseks on välja töötatud erinevaid pakendi esikülje lihtsustatud toitumisalase teabe märgisüsteeme (*edaspidi* FOP-märgis). Kasutusel on näiteks numbrilised FOP-märgised, mis kordavad kohustuslikus toitumisasas teabes esitatavat teavet ja esitavad teabe portsjoni kohta (nt *NutrInform Battery*). Selline numbriline FOP-märgis võib olla kombineeritud ka värvidega (nt *Multiple Traffic Light*). Kuna toidu portsjonite suurus ei ole Euroopa Liidus ühtlustatud, saab iga tootja valida portsjoni suuruse, mille kohta teavet esitada. Lisaks numbrilistele märgistele on kasutusel ka positiivsed märgised (nt *Keyhole*, *Sydänmerkki*), mida on võimalik kasutada teatud toidugruppidel ja mis tähistavad kindlaid kriteeriume arvestades toidugruppide parimaid valikuid. Samuti on kasutusel ka kokkuvõtlikke FOP-märgiseid, mis annavad kindlate kriteeriumide alusel toidu toitainelisele koostisele koondhinnangu, kasutades selleks näiteks värve ja tähti. Selliseks FOP-märgiseks on näiteks Nutri-Score, mis annab toidu (peamiselt) toitainelisele koostisele koondhinnangu viie tähe ja värvi skaalal (tumerohelisest A-st tumeoranži E-ni). Nutri-Score'i hinnang (A, B, C, D või E) kujuneb koondhinde alusel, mis arvutatakse 100 g või 100 ml teabe alusel. See võimaldab erinevaid tooteid võrrelda ühtsel ja tootjast sõltumatu alusel.

Kuna Euroopa Liidus ei ole kehtestatud ühtset kohustuslikku pakendi esikülje FOP-märgist, võivad liikmesriigid teatud tingimustel lubada või soovitada vabatahtlike FOP-märgiste kasutamist, lähtudes muu hulgas rahvatervise ja toidupoliitika eesmärkidest. Paljud liikmesriigid on seda võimalust kasutanud. Toidualase teabe esitamist käsitlev Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1169/2011³ (*edaspidi toidualase teabe määrus*) võimaldab esitada vabatahtlikku toidualast teavet ning kasutada ka täiendavaid toitumisalase teabe väljendamis- ja esitusviise. Teatud FOP-märgiste puhul tuleb arvestada ka toitumis- ja tervisealaseid väiteid käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1924/2006⁴ (*edaspidi väidete määrus*). Euroopa Komisjoni kirjaliku seisukoha alusel vastab FOP-märgis, mis aitab kaasa üldise positiivse sõnumi edastamisele (näiteks Nutri-Score'i hinnang roheline värv abil), toitumisalase väite õiguslikule määratlusele.

Euroopa Komisjoni tervise ja toiduohutuse peadirektoraat (DG SANTE) on Nutri-Score'i märgise õiguslikku staatust selgitanud liikmesriikidega toimunud aruteludes. Euroopa Komisjoni käsitle⁵ kohaselt on Nutri-Score'i märgisega antavad hinnangud tervikuna vabatahtlik teave toidualase teabe määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 36 tähenduses, ent positiivsed hinnangud kuuluvad ka väidete määruse kohaldamisalasse. Väidete määruse kohaldamisalasse kuuluvaid FOP-märgiseid võib kasutada liikmesriigi territooriumil üksnes juhul, kui asjaomane liikmesriik on need vastu võtnud nimetatud määruse artiklis 23 ette nähtud

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1169/2011, 25. oktoober 2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1169/oj>

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1924/2006 toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1924/2014-12-13>

⁵ European Commission. (2018). *Summary report of the meeting of the Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed held in Brussels on 22 June 2018*. https://food.ec.europa.eu/system/files/2018-10/comm_ahac_20180622_sum.pdf

korras. Sama seisukohta on Euroopa Komisjon väljendanud ka 2025. aastal esitatud üksikasjalikus arvamuses⁶, milles toodi välja, et Nutri-Score'iga märgistatud tooted on õiguspäraselt turule viidud nendes liikmesriikides, kus vabatahtlik Nutri-Score'i märgis on riiklikult heaks kiidetud väidete määruuse artiklis 23 ette nähtud korras.

Kuna Eestis ei ole Nutri-Score'i kaubamärgi kasutamine riigisiselt lubatud ega õiguslikult reguleeritud, ei ole Eesti toidukäitlejal praegu võimalik Nutri-Score'i märgist oma toodetel õiguspäraselt kasutada. Samas võib kaupade vaba liikumise ja vastastikuse tunnustamise põhimõtetest tulenevalt Nutri-Score'i märgisega toitu Eestis turustada, kui see on esmakordselt seaduslikult viidud turule liikmesriigis, kus Nutri-Score'i kaubamärgi kasutamine on õiguslikult lubatud. Selline olukord võib halvendada Eesti toidukäitlejate turupositsiooni ning ka Eesti toidukäitlejatel peaks olema võimalus soovi korral Nutri-Score'i märgist kasutada. Eelnõukohase määruusega luuakse alus Nutri-Score'i kollektiivkaubamärgi kasutamise võimaldamiseks Eestis.

Eelnõu ettevalmistamisel on arvestatud 2025. aasta Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskuse (LABRIS) koostatud teaduskirjanduse ülevaatega⁷. Sobiva märgise valikul oluline tugineda teadusuuringutele, mis käsitlevad erinevate märgiste eesmärgi, eeliseid ja piiranguid. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata märgise mõistetavusele, mõjule ostukäitumisele ning tootjate motivatsioonile toodete koostist reformuleerida (s.o muuta toidu koostist vähendades selle soola, suhkrute ja küllastunud rasvhapete sisaldust). Teaduskirjanduse ülevaate kohaselt toetavad olemasolevad teadusandmed sageli just Nutri-Score'i või Nutri-Score'i tüüpi FOP-märgiseid. FOP-märgised on tarbijale paremini nähtavad ja arusaadavamad kui kohustuslik üksikasjalik toitumisalane teave pakendi tagaküljel^{8,9}. Euroopa Teadusuuringute Ühiskeskuse 2022. a aruandes¹⁰ on välja toodud, et tarbijatele, sealhulgas väiksema sissetulekuga tarbijatele võiksid paremini sobida lihtsad, värve kasutavad ja hindavad pakendi esikülje märgised, mida on lihtsam mõista kui keerukamaid toitainepõhiseid ühevärvilisi märgiseid. Euroopa Komisjoni 2021. aastal läbi viidud avaliku konsultatsiooni tulemused¹¹ näitasid, et suur osa Euroopa Liidu kodanikest, tarbijaorganisatsioonidest, teadusasutustest ja riigiasutustest toetab hinnangulisi astmelisi märgiseid. Maailma Terviseorganisatsiooni Rahvusvaheline Vähiuurimiskeskus (IARC) on teaduslikele andmetele tuginedes rõhutanud just Nutri-Score'i paremust võrreldes

⁶ Euroopa Komisjon. (2025). Notification 2024/662/RO: Decision on the provision of information in the marketing of food products with the application of the NUTRI-SCORE nutrition label: Delivery of a detailed opinion pursuant to Article 6(2) of Directive (EU) 2015/1535 and comments pursuant to Article 5(2) of Directive (EU) 2015/1535 (C(2025) 1524 final). Technical Regulation Information System. <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/et/notification/26483/message/111144/EN>

⁷ Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus. 2025. Pakendi esikülje toitumisalase teabe märgisüsteemid. I etapp: erinevate märgisüsteemide võrdlus, teaduskirjanduse ülevaade.

⁸ Kelly, B., Ng, S.H., Carrad, A. and Pettigrew, S., 2024. The potential effectiveness of front-of-pack nutrition labeling for improving population diets. Annual Review of Nutrition, 44. <https://doi.org/10.1146/annurev-nutr-011224-030917>

⁹ Shrestha, A., Cullerton, K., White, K.M., Mays, J. and Sendall, M., 2023. Impact of front-of-pack nutrition labelling in consumer understanding and use across socio-economic status: A systematic review. Appetite, 187, p.106587. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2023.106587>

¹⁰ Nohlen, H., Bakogianni, I., Grammatikaki, E., Ciriolo, E., Pantazi, M., Alves Dias, J., Salesse, F., Moz Christofolletti, M., Wollgast, J., Bruns, H., Dessart, F.J., Marandola, G. and Van Bavel, R., Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence, EUR 31153 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-55032-7, doi:10.2760/932354, JRC130125.

¹¹ Euroopa Komisjoni avaliku konsultatsiooni tulemused. 2022. [Toidu märgistamine – tarbijatele antavat teavet käsitlevate eeskirjade läbivaatamine.](#)

teiste taoliste FOP-märgistega.¹² Nendel põhjustel on osutunud valituks just Nutri-Score. Ühtlasi on see ka Euroopas kõige laiemalt kasutatav FOP-märgis. Nutri-Score on praegu kasutusel seitsmes Euroopa riigis: Belgias, Hispaanias, Luksemburgis, Madalmaades, Prantsusmaal, Saksamaal ja Šveitsis.¹³

Kuigi ükski FOP-märgis üksi ei lahenda toitumisega seotud probleeme ega asenda riiklike toitumis- ja toidusoovituste järgimist, on selline märgis oluliseks osaks tervist toetavama toidukeskkonna kujundamisel ning võib toetada tarbijat teadlike valikute tegemisel. Eesti on seni pidanud otstarbekaks oodata Euroopa Liidu ülese FOP-märgise väljatöötamist ja kasutuselevõttu. Kuna Euroopa Liidu tasandil ei ole aastate jooksul edasiminekut toimunud, ent teema on rahvatervise seisukohast prioriteetne, on oluline sellega edasi liikuda riigisiselt.

Nutri-Score on teaduspõhine ja üks enim valideeritud pakendi esikülje märgiseid. Nutri-Score'i märgise töötasid välja sõltumatud Prantsusmaa toitumise, epidemioloogia ja rahvatervise valdkonna teadlased koostöös Prantsusmaa avaliku sektori terviseasutustega.¹⁴ Kollektiivkaubamärgina registreeritud märgise omanik ja haldaja on Prantsusmaa riiklik rahvatervise asutus *Santé Publique France*, mis tegutseb Prantsusmaa terviseministreriumi haldusalas ja on oma rollilt võrreldav Eesti Tervise Arengu Instituudiga.

Nutri-Score annab toidu toitainelisele koostisele üldise hinnangu viie tähe ja värvi abil. Näiteks näeb A-hinnang välja selline:



Nutri-Score'i hinnangu arvutamiseks kasutatakse kohustuslikku toitumisalast teavet, sellele lisaks kiudainete-, puu- ja köögiviljasisalduse¹⁵ andmeid ning magusaine sisaldumist. Nutri-Score aitab tarbijal ostuolukorras sarnaseid tooteid kiiremini võrrelda. Suure tootevaliku tõttu nõuab parimate valikute leidmine aega ja pühendumist. Nutri-Score aitab toidugrupist välja tuua toitaineliselt koostiselt parimad valikud ja lihtsustab sarnaste toodete võrdlemist oluliselt. Tumerohelisel taustal esitatav A tähistab sarnaste toodete võrdluses parimat valikut. Roheline ei tähenda automaatselt „head“ ja oranž „halba“ toodet. D- ja E-hinnangu saavad üldjuhul suurema energia-, suhkrute-, küllastunud rasvhapete- ja/või soolasisaldusega tooted, mille tarbimist soovitatakse rahvatervise seisukohast vähendada. See ei tähenda, et tegu oleks „halva“ tootega, vaid seda tuleks tarbida harvem ja väiksemas koguses. Roheline hinnang ei tähenda, et toodet võiks tarbida piiramatult, ja oranž hinnang ei välista selle sobivust mitmekülgse ja tasakaalustatud menüüsse. Oluline on mõõdukus ja toitumine tervikuna. Toidupüramiid näitab, millistest toidugruppidest süüa rohkem ja millistest vähem. Ka oranži hinnanguga toit (sageli toidupüramiidi tipuosas paiknevad toidud) võib olla mitmekülgse ja tasakaalustatud toitumise osa, kuid seda tuleks süüa harva ja väikestes kogustes.

¹² International Agency for Research on Cancer (IARC). 2021. *The Nutri-Score: A Science-Based Front-of-Pack Nutrition Label (IARC Evidence Summary Brief No. 2)*. World Health Organization. <https://www.iarc.who.int/featured-news/brief2-nutri-score>

¹³ Santé publique France. Nutri-Score. <https://www.santepubliquefrance.fr/en/nutri-score>

¹⁴ Nutri-Score. <https://www.santepubliquefrance.fr/en/nutri-score> (uuendatud 6.11.2025)

¹⁵ Puu- ja köögiviljade hulka loetakse ka marjad ja kaunviljad.

Nutri-Score'i kasutusloogika seisneb sarnaste ja võrreldavate toodete kõrvutamises. Selle abil saab võrrelda omavahel sarnaseid tooteid samas tooterühmas – näiteks erinevaid jogurteid või hommikusöögihelbeid. Nutri-Score ei ole mõeldud eri liiki toodete, näiteks leiva ja õli omavaheliseks võrdlemiseks. Kuna üks ja sama algoritm ei sobi ühtmoodi kõigile toidu-gruppidele, on Nutri-Score'i arvutusmudel kohandatud viide gruppi jagatud toidule (joogid; rasvad, õlid, pähklid ja seemned; punane liha; juust; muud toidud), võttes arvesse nende gruppide toitainelist koostist ja rolli toitumises. Hinnang arvutatakse 100 grammi või 100 milliliitri kohta esitatud andmete põhjal, mis võimaldab erinevaid tooteid võrrelda ühtsel ja tootjast sõltumatul alusel.

Nutri-Score'i kalkulaator¹⁶ on kõigile tasuta kättesaadav. Hinnangu arvutamisel tuleb valida lähtuvalt tootest sobiva toidugrupi arvutusleht ning sisestada vajalikud väärtused. Nutri-Score'i hinnangu kujunemisel annavad plusspunkte valgud, kiudained ning puu- ja köögiviljade sisaldus.¹⁷ Miinuspunkte annavad suhkrud, sool, küllastunud rasvhapped ja üldine energiasisaldus, millele jookide toidugrupis lisandub lisaainena kasutatava magusaine (nt aspartaam, sukraloos) sisaldumine.

Eelnõuga kavandatu on kooskõlas „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukavaga aastani 2030“¹⁸, mille toiduohutuse tegevussuuna üks eesmärk on, et tarbija teadlikkus toiduohutusest oleks kõrge ja tema valikud tervist toetavad. Arengukavas rõhutatakse, et lisaks toidukäitlejatele tuleb tähelepanu pöörata ka tarbijate teadlikkusele ja oskusele teha teadlikke, tasakaalustatud toitumist toetavaid valikuid. Selle olulisust kinnitavad ka Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu ja Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringu tulemused, mille kohaselt on ülekaalulisuse ja rasvumise levik suurenenud, sealhulgas laste seas. Nutri-Score'i kasutamise võimaldamine toetab seda eesmärki, kuna pakendi esiküljel esitatav lihtsasti märgatav ja võrreldav teave võib aidata tarbijal teha teadlikumaid ja tervist toetavaid toiduvalikuid ning kaasa aidata tervist toetava toidukeskkonna kujundamisele.

Samuti on eelnõuga kavandatu kooskõlas „Toiduohutuse programmiga 2026–2029“¹⁹, mille eesmärkide hulka kuulub kestliku toidukeskkonna ja tarbijate kestlikumate toiduvalikute edendamine ning aja- ja asjakohase õigusruumi hoidmine, et tagada inimeste tervise ja tarbijate huvide kõrge kaitse tase. Samuti on see kooskõlas Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030²⁰ toiduohutuse tegevussuuna sekkumisega analüüsida tarbija tervist toetavaid valikuid suunava märgisüsteemi loomist ja/või rakendamist, sealjuures arvestades võimalusel ELi ülest lähenemist.

¹⁶ Nutri-Score'i kalkulaator. https://www.santepubliquefrance.fr/sites/default/files/rdd/document/Nutri-Score_Updated_algorithm_20240404.xlsx

¹⁷ Merz, B., Temme, E., Alexiou, H. et al. Nutri-Score 2023 update. *Nat Food* 5, 102–110 (2024). <https://doi.org/10.1038/s43016-024-00920-3>

¹⁸ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kodulehekülg <https://www.agri.ee/pollumajanduse-ja-kalanduse-valdkonna-arengukava-aastani-2030>

¹⁹ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi „Toiduohutuse programm 2026–2029“. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kodulehekülg <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2026-01/programm-2026-2029-toiduohutus.pdf>

²⁰ <https://www.valitsus.ee/media/3944/download>

Kavandatu toetab ka Eesti pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“²¹ sihte kujundada inimeste hoiakuid ja käitumist tervist ning keskkonda hoidvaks ning luua tervist toetav elukeskkond. Eelnõu toetab ka Sotsiaalministeeriumi „Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030“²² ning programmi „Tervist toetavad valikud 2026–2029“²³ eesmärgi, mis on suunatud tervist toetavate valikute soodustamisele, tasakaalustatud toitumise edendamisele ja elanikkonna tervise parandamisele. Samuti on eelnõu kooskõlas Eesti vähitõrje tegevuskava 2021–2030²⁴ eesmärkidega vähendada elustiiliga seotud terviseriske ja toetada vähiennetust.

Kuna eelnõus kavandatud meede on vabatahtlik, siis ei kaasne sellega ettevõtjatele üldist kohustuslikku halduskoormust, kuid märgise kasutusele võtvatele ettevõtjatele toob see kaasa mõningase halduskoormuse tõusu ja rakenduskulusid, mida on kirjeldatud seletuskirja punkti 4 majanduslike mõjude osas.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi toiduohutuse osakonna toidu üldnõuete valdkonna nõunik Helli Kallaste (5687 2296, helli.kallaste@agri.ee), Sotsiaalministeeriumi rahvatervishoiu osakonna nõunik Silje Pihlak (58860459, sille.pihlak@sm.ee) ja sama ministeeriumi analüüsi osakonna analüütik Evelin Tähtväli (53775846, evelin.tahtvali@sm.ee). Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Diana Rammul (5590 7870, diana.rammul@agri.ee). Keeleliselt on eelnõu toimetanud sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (5698 3427, leeni.kohal@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 sätestatakse määruse reguleerimisala, milleks on Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ameti poolt registreeritud kollektiivkaubamärgi „Nutri-Score ABCDE“ kasutamise nõuded turustatava müügi pakendisse pakendatud toidu märgistusel. See kollektiivkaubamärk ei ole mõeldud kasutamiseks toidualase teabe määruse mõistes müügi pakendisse pakendamata toidu, näiteks jaekaubandusettevõttes, sh toidlustusettevõttes tarbija juuresolekuta vahetult müügi pakendatud toidu pakendil.

Eelnõu § 2 lõikes 1 sätestatakse Nutri-Score'i kasutamise tingimused. Käitleja (müügi pakendisse pakendatud toidu tootja, jae- ja hulgimüüja) võib turustatava toidu märgistusel nimetatud kaubamärki kasutada, kui ta on saanud selle omanikult nõusoleku selle kasutamiseks ning kui ta täidab kaubamärgi kasutamisele kehtestatud tingimusi.

Kaubamärgi omanik on Prantsusmaa tervishoiuministeeriumi Ministère de la Santé alluvuses tegutsev riiklik rahvatervise asutus [Santé publique France](https://www.solidarite-sante.gouv.fr/). Nutri-Score'i kasutamiseks tuleb käitlejal end registreerida selle kaubamärgi kasutajaks selleks kaubamärgi omaniku poolt loodud [registreerimissüsteemis](https://www.solidarite-sante.gouv.fr/le-nutri-score/) ja nõustuda kollektiivkaubamärgi kasutamise tingimustega. Registreerimise käigus esitab käitleja andmed enda ning oma kaubamärkide ja toodete kohta,

²¹ Strateegia „Eesti 2035“. Vabariigi Valitsuse kodulehekül, <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

²² Sotsiaalministeeriumi „Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030“. Sotsiaalministeeriumi kodulehekül <https://www.sm.ee/rahvastiku-tervise-arengukava-2020-2030>

²³ Sotsiaalministeeriumi „Tervist toetavate valikute programm 2026–2029“. Sotsiaalministeeriumi kodulehekül, https://sm.ee/sites/default/files/documents/2026-01/Lisa%20Tervist%20toetavad%20valikud_programm_2026%E2%80%932029.pdf

²⁴ Vähitõrje tegevuskava 2021–2030. Tallinn: Sotsiaalministeerium, Tervise Arengu Instituut; 2021.

millel soovitakse Nutri-Score'i kasutada. Käitleja kinnitab registreerimisel esitatud andmete õigsust ja nõustub nende ajakohastamise kohustusega. Samuti kohustub kasutama Nutri-Score'i kõigi registreerimissüsteemis registreeritud käitleja kaubamärkide all turustatava asjaomase toidu märgistusel ning järgima Nutri-Score'i kasutamise tingimusi. Muu hulgas kohustub arvutama ja esitama Nutri-Score'i hinnangu kehtestatud metoodika alusel ning kasutama märgist ettenähtud graafiliste nõuete kohaselt. Nutri-Score'i kasutusõigus antakse tasuta, s.t käitleja ei pea Nutri-Score'i kasutamise eest selle omanikule tasuma.

Nutri-Score on disainitud kasutamiseks üldelanikkonnale mõeldud müügipakendisse pakendatud toidu märgistusel. Seetõttu on ka kaubamärgi kasutustingimustes²⁵ nimetatud, et seda ei saa seda kasutada sellise toidugrupi puhul, mis on mõeldud teatavale tarbijarühmale, kelle toitumisvajadused erinevad üldelanikkonna toitumisvajadustest. Sellised toidud on imiku piimasegu ja jätkupiimasegu, imiku- ja väikelapsetoit, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toit ja kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendaja, mis kuuluvad määruse (EL) nr 609/2013²⁶ reguleerimisalasse. Samuti ei sobi Nutri-Score kasutamiseks näiteks alkohoolsetel jookidel etanoolisisaldusega üle 1,2 mahuprotsendi ega ka toidulisanditel.²⁷

Eespool nimetatud asjaomase toiduna käsitatakse eeskätt toitu, mille puhul tuleb esitada toitumisalane teave toidualase teabe määruse kohaselt. Sellisel juhul on Nutri-Score'i hinnangu arvutamiseks vajalikud andmed toidukäitlejal suures osas juba olemas. Kohustuslikus toitumisasemes teabes ei pea esitama kiudainete sisaldust, mistõttu ei pruugi toidukäitlejal seda andmekomponenti olemas olla. Nutri-Score'i hinnangu arvutamiseks saab kiudainete sisalduse määrata laborianalüüsiga, arvutada retsepti ja koostisosade põhjal või kasutada üldiselt tunnustatud andmeid, näiteks Tervise Arengu Instituudi NutriData toidu koostise andmebaasi²⁸. Retseptarvutust, sh toidu toitumisaseme teabe arvutamist on võimalik teostada tasuta NutriData toote andmesisestus- ja arvutusprogrammis²⁹. Toote retsepti ja koostisosade alusel on võimalik leida toote puu- ja köögiviljasisaldus ning märkida ka magusaine sisaldumine. Toidugrupid, mille suhtes ei kohaldata kohustusliku toitumisaseme teabe esitamise nõuet, on loetletud toidualase teabe määruse V lisas, teiste hulgas on nt töötlemata tooted, mis koosnevad ühestainsast koostisosast (näiteks kaerahelbed) või koostisosade grupist (näiteks hakkliha sea- ja veiseliha), aga ka toit, sh käsitööna valmistatud toit, millega tootja varustab väikestes kogustes vahetult lõpptarbijat või kohalikku jaemüüjat, kes vahetult varustab lõpptarbijat. Kui käitleja soovib sellisel tootel Nutri-Score'i siiski kasutada, tuleb toote märgistusel esitada toidualase teabe määruse kohane kohustuslik toitumisalane teave energiasisalduse ning rasvade, küllastunud rasvhapete, süsivesikute, suhkrute, valkude ja soola sisalduse kohta.

Vajalik teave registreerimise, kasutustingimuste, arvutusmetoodika ja graafiliste nõuete kohta on kättesaadav Nutri-Score'i ametlikul [veebilehel](https://www.nutri-score.fr). Pärast registreerimissüsteemis registreerimist saadetakse süsteemist kontaktisiku e-posti aadressile registreerimiskinnitus, märgise kasutamiseks vajalikud failid ja kasutustingimused. Nutri-Score'i võib kasutada kohe pärast

²⁵ Santé publique France. (2025). *Conditions of use of the trademark "Nutri-Score"*. https://www.santepubliquefrance.fr/sites/default/files/rdd/document/march2025CoU_EN.pdf

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 609/2013, 12. juuni 2013, imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 92/52/EMÜ, komisjoni direktiivid 96/8/EÜ, 1999/21/EÜ, 2006/125/EÜ ja 2006/141/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/39/EÜ ning komisjoni määrused (EÜ) nr 41/2009 ja (EÜ) nr 953/2009. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/609/2025-09-01>

²⁷ Santé publique France. (2025). *Nutri-Score: Questions & answers*. <https://www.santepubliquefrance.fr/sites/default/files/rdd/document/FAQ-updatedAlgo-V11.pdf>

²⁸ NutriData toidu koostise andmebaas. <https://tka.nutridata.ce/et/>

²⁹ NutriData toote andmesisestus- ja arvutusprogramm. <https://asp.nutridata.ce/et/avaleht>

elektroonilise kinnituse saamist. Toidukäitleja võib igal hetkel loobuda Nutri-Score'i kasutamisest kas kõigi või üksnes ühe oma kaubamärgi toodete märgistusel, kuid peab sellest Nutri-Score'i kaubamärgi omanikule teada andma.

Viide Nutri-Score'i ametlikule veebilehele ning ettevõtjatele vajalik teave tehakse pärast määruse vastuvõtmist kättesaadavaks ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehel Nutri-Score'i teemalisele alamlehele loodavas ettevõtjatele suunatud rubriigis. Eesti käitlejate abistamiseks on plaanis avaldada samas rubriigis ka olulisemate dokumentide, sealhulgas Nutri-Score'i kasutustingimuste eestikeelsed tõlked ning ülevaade registreerimisprotsessi etappidest.

Eelnõu § 2 lõikes 2 sätestatakse, et kaubamärgi „Nutri-Score ABCDE“ kasutamine on vabatahtlik, see tähendab, et ettevõtja saab ise otsustada, kas hakata „Nutri-Score ABCDE“ märgist kasutama. Kui käitleja hakkab nimetatud märgist kasutama, peab ta täitma § 2 lõikes 1 sätestatud tingimusi.

Eelnõu on kooskõlas põhiseadusega. Eelnõus kavandatud meede võib riivata Nutri-Score'i kasutava käitleja ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna selle kasutamine turustatava toidu märgistusel toob käitlejale kaasa täiendavaid kohustusi (vt p 4, majanduslik mõju). Meetmega soovitakse aidata tarbijal toidu üldist toitainelist koostist lihtsamini mõista, et teha teadlikum, sh tervist toetavam toiduvalik ning seeläbi toetada rahvatervise kaitset, mis on legitiimne eesmärk. Meede on sobiv. Nutri-Score võimaldab esitada tarbijale toidu toitainelise koostise kohta lihtsasti mõistetavat ja võrreldavat teavet. Meede on vajalik. Kirjeldatud eesmärki ei ole võimalik sama tõhusalt saavutada mõne muu veel vähem koormava meetmega, näiteks tarbijate teavituskampaaniaga. Meede on proportsionaalne kirjeldatud eesmärgi suhtes. Kuna meede on vabatahtlik, siis käitleja otsustusvabaduse riive on väike või puudub üldse. Teisalt teenib meede tarbijate informeerimise eesmärki, millel on ühiskonnas oluline kaal. Arvestades informeerimise eesmärgi olulisust ja meetme vabatahtlikku iseloomu, on ettevõtlusvabaduse riive vähese intensiivsusega või puudub üldse.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, sh tarbijale toidualase teabe esitamist käsitleva (*Euroopa Parlamendi ja nõukogu*) määrusega (EL) nr 1169/2011 ja toidu kohta toitumis- ja tervisealaste väidete esitamist käsitleva (*Euroopa Parlamendi ja nõukogu*) määrusega (EÜ) nr 1924/2006.

4. Määruse mõjud

Eelnõukohase määrusega luuakse õiguslik alus kaubamärgi „Nutri-Score ABCDE“ vabatahtlikuks kasutamiseks Eestis turustatava toidu märgistusel. Eelnõukohane määrus võimaldab Eesti käitlejatel kasutada märgist samadel alustel nende ettevõtjatega, kes mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis oma toodetel juba kasutavad Nutri-Score'i.

Eelnõukohase määruse peamine oodatav mõju avaldub tarbijatele paremini märgatava ja lihtsamini mõistetava teabe kaudu ning toidukäitlejatele uue vabatahtliku märgistusvõimalusena. Kuna Nutri-Score'i kasutamine ei muutu kohustuslikuks, sõltub mõju tegelik ulatus sellest, kui paljud toidukäitlejad märgise kasutusele võtavad, millise osa pakendatud

toidu valikust märgisega tooted moodustavad ning kui hästi tarbijad märgist mõistavad ja ostuotsuste tegemisel kasutavad.

Eelnõu otsese sihtrühma moodustavad müügipakendisse pakendatud toidu käitlejad, toidu tootjad ja turustajad (jae- ja hulgimüüjad) ning toidu müügipakendisse pakendajad. Kaudne sihtrühm on tarbijad, kelle jaoks Nutri-Score'i esitamine võimaldab lihtsamini toodete üldisest toitainelisest koostisest aru saada ja tooteid omavahel lihtsamini võrrelda.

Mõjude olulisuse hindamisel lähtuti mõju ulatusest, avaldumise sagedusest, mõjutatud siht-rühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist. Analüüs tugineb eelnõu sisule, Nutri-Score'i kasutamise tingimustele, valdkonna uuringutele ning Eesti rahvastiku tervise ja toitumise kohta kättesaadavatele andmetele.

Mõjuanalüüsis käsitletakse eelnõu sotsiaalset mõju tarbijatele, majanduslikku mõju toidu-käitlejatele, mõju elu- ja looduskeskkonnale ning mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Teistes valdkondades otsene mõju puudub. Mõjusid vaadeldakse mõjuvaldkonda-de lõikes, tuues iga mõjuvaldkonna juures välja peamised mõjutatud sihtrühmad. Peamised mõjutatud sihtrühmad on pakendatud toidu käitlejad, tarbijad ning eelnõukohase määrase rakendamise ja järelevalvega seotud riigiasutused.

Sotsiaalne mõju

Kuigi eelnõukohane määrus reguleerib vahetult toidukäitlejate tegevust, võimaldab Nutri-Score tarbijal lihtsamini mõista toidu üldist toitainelist koostist, võrrelda sarnaseid tooteid ning võib seeläbi toetada tervist toetavate toiduvalikute tegemist. Seetõttu on tarbijad eelnõu kaudne sihtrühm ja lõppkasusaajad. Nutri-Score'i märgist kasutavad ostuotsuste tegemisel eeldatavasti eelkõige täiskasvanud, nende seas rohkem nooremad vanuserühmad. Prantsusmaal 2025. aastal tehtud küsitluse tulemused näitavad, et tervist toetavate toiduvalikute tegemisel kasutavad Nutri-Score'i märgist kõige enam 18–24-aastased, samas kui 50-aastaste ja vanemate seas on selle kasutamine suhteliselt väiksem.³⁰

2026. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis 1 106 263 täisealist elanikku³¹, kuid eelnõu oodatav mõju võib ulatuda ka nendeni, kes ise igapäevaseid ostuotsuseid ei tee, sh lasteni, kuna leibkonna toiduvalikuid teevad sageli täiskasvanud ka laste ja teiste pereliikmete eest – 2026. aasta 1. jaanuari seisuga elas Eestis 254 482 alaealist. Seega võib sama täiskasvanu olla nii märgise otsene kasutaja kui ka teiste eest valiku tegija.

Kuna märgise kasutamine on toidukäitlejatele vabatahtlik, sõltub mõju ulatus sellest, kui paljud Eesti toidukäitlejad märgise kasutusele võtavad ja kui suure osa pakendatud toidu valikust Nutri-Score'i märgisega tooted moodustavad. Tarbijad puutuvad Nutri-Score'iga juba praegu kokku teistest liikmesriikidest pärit toodete kaudu. Eelnõukohane määrus võimaldab märgist kasutada ka Eesti toodetel, mis parandab sarnaste toodete võrreldavust.

Tervise Arengu Instituudi Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring hõlmab 16–64-aastaseid elanikke. Uuringu 2024. aasta andmetel oli selles vanuserühmas Eesti elanikest

³⁰ OpinionWay: Le bien manger pour Jow, 2025, <https://www.opinion-way.com/wp-content/uploads/2025/05/Etude-JOW-x-OPINION-WAY-BIEN-MANGER.pdf>

³¹ RV0240: RAHVASTIK SOO, VANUSE JA ELUKOHA JÄRGI, 1. JAANUAR, Statistika andmebaas

52,1% ülemäärase kehakaaluga, sealjuures ülekaalulisi oli 33,1% ja rasvunuid 19%. Viimase kahekümne aastaga on ülemäärase kehakaaluga 16–64-aastaste elanike osakaal kasvanud 9,2 protsendipunkti.³² Eurostati 2025. a andmetel on Eesti täiskasvanud elanikkonna ülemäärase kehakaalu levimus Euroopa Liidu keskmisest suurem.³³ Aastas põhjustab täiskasvanute ülekaal ja rasvumine kokku ligikaudu 250 000 haigusjuhtu ehk summaarselt esineb liigsest kehakaalust põhjustatud haigusi igal viiendal täiskasvanul Eestis. Nii ülekaalu kui rasvumise puhul tuleneb suurim haiguskoormus südame-veresoonkonna haigustest. Liigse kehakaaluga seonduvate terviseseisunditega kaasnev ravikulu Eestis on arvestuslikult ca 107,2 miljonit (sh 43,1 miljonit ülekaalu ja 64,1 miljonit rasvumise kohta) eurot aastas. Koos haigus- ja hooldushüvitiste kuluga (2,3 miljonit ülekaalu ja 3,2 miljonit rasvumise kohta) on liigse kehakaalu otsesed kulud riigile 112,7 miljonit eurot aastas. Eesti täiskasvanute liigse kehakaalu põhjustatud kaudsed kulud riigile on aga 12,0 miljonit, millest 9,3 miljonit moodustab töövõimetuse tõttu saamata maksutulu ning 2,7 miljonit eurot enneaegsetest surmadest tingitud maksulaekumise kaotus. Täiskasvanute liigse kehakaalu aastane kogukulu Eestis on arvestuslikult 124,7 miljonit.³⁴

Ülekaalulisus ja rasvumine on probleemiks ka laste seas – Eesti õpilaste kasvu seire (COSI uuring) 2021/2022. a andmete põhjal oli ülemäärase kehakaaluga õpilasi 1. klassis 28,1% ja 4. klassis juba 34,5%. Võrreldes 2015/2016 õppeaastaga kasvas ülemäärase kehakaaluga 1. klassi laste osakaal 2 protsendipunkti.³⁵

Ülemäärase kehakaalu kogunemist mõjutab oluliselt vajadusest suurem toiduenergia tarbimine.³⁶ Tasakaalustamata toitumine võib samal ajal tähendada nii liigset energia, suhkrute, soola või küllastunud rasvhapete tarbimist kui ka toitainetihedate toitude, sealhulgas puu- ja köögiviljade ebapiisavat tarvitamist. Tervise Arengu Instituudi 2022. a uuringust³⁷ ilmneb, et Eesti elanike soolatarbimine ületab soovituslikku taset, mis viitab samuti vajadusele toetada väiksema soolasisaldusega valikute tegemist. Seetõttu ei piirdu toitumisega seotud terviseprobleemid üksnes ülemäärase kehakaaluga, vaid hõlmavad ka toitumise mitmekesisuse ja teatud toitainete ebapiisava saamisega seotud riske.

Maailma Terviseorganisatsioon soovib ülekaalu, rasvumise ja nendest tulenevate haiguste ennetamiseks suurendada puu- ja köögiviljade ning täisteratoodete tarbimist, piirata energiarikaste ning suure rasva-, suhkru- ja soolasisaldusega toodete tarbimist ning toetada regulaarset kehalist aktiivsust.¹⁹ Eesti riiklike toidusoovituste³⁸ kohaselt peaks keskmise energiavajadusega (2000 kcal ööpäevas) täiskasvanu tarbima päevas vähemalt 400 g köögivilju, ja 240 g puuvilju ja marju, kokku enam kui 600 g köögivilju, puuvilju ja marju. Eesti elanikkonna toitumisnäitajad osutavad seejuures arenguruumile tervislikuma toitumise suunas.

³² TKU40: Kehamassiindeksi kategooriad soo ja vanuserühma järgi. PxWeb

³³ [sdg_02_10] Obesity rate by body mass index (BMI)

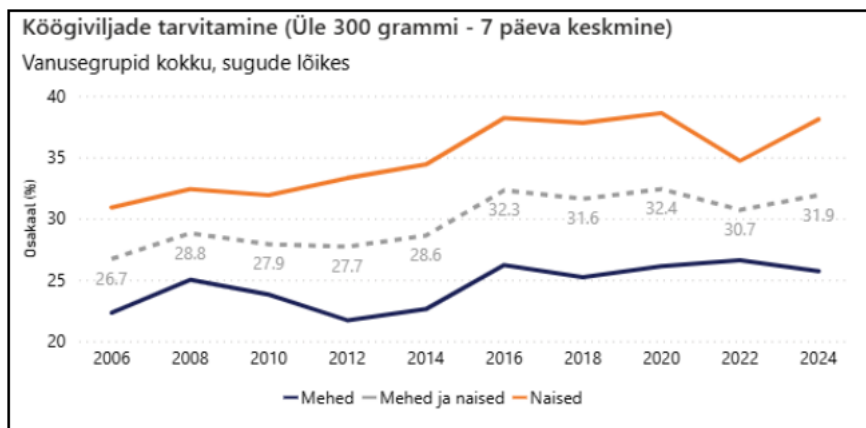
³⁴ Reile, R., Saavaste, J., Baburin, A., & Leinsalu, M. (2024). *Kehalise inaktiivsuse ja liigse kehakaalu kulu Eestis*. Tervise Arengu Instituut. https://tai.ee/sites/default/files/2024-04/Inaktiivsus_ja_liigne_kehakaal_kulu-uuring_2024.pdf

³⁵ COSI02: 1., 4. ja 7. klassi laste kehamassiindeksi kategooriad erinevate meetodite, soo ja maakonna järgi. PxWeb

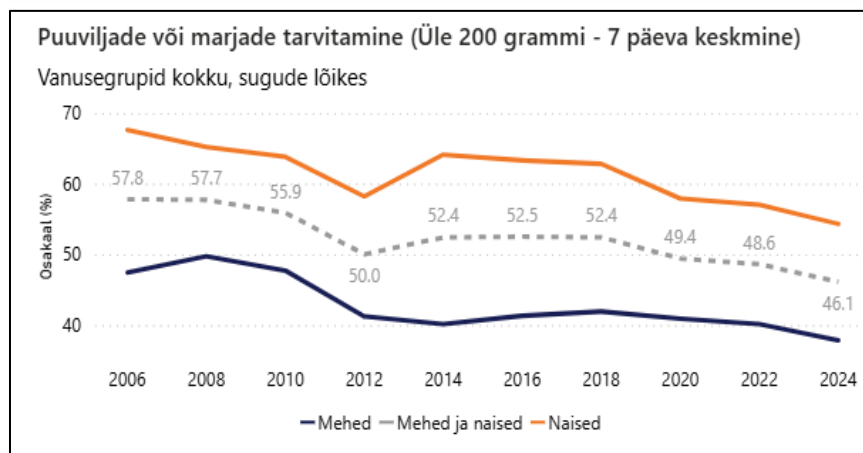
³⁶ Maailma Terviseorganisatsioon, *Obesity and overweight*

³⁷ Eesti rahvastiku soola tarbimise uuring | Tervise Arengu Instituut

³⁸ Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. Tabelraamat | Tervise Arengu Instituut



Joonis 1. 16-64-aastaste osakaal, kes viimase 7 päeva jooksul tarvitasid päevas üle 300 grammi köögivilju. Allikas: TAI tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas



Joonis 2. 16-64-aastaste osakaal, kes viimase 7 päeva jooksul tarvitasid päevas üle 200 grammi puuvilju ja marju. Allikas: TAI tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas

Tervise Arengu Instituudi andmetel tarbis 2024. aastal üle 200 grammi puuvilju³⁹ ja marju päevas 46,1% ning üle 300 grammi köögivilju päevas 31,9% täiskasvanutest. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringu (HBSC) 2021/2022 õppeaasta andmetel sõi 11–15-aastastest õpilastest puuvilju iga päev 36,5% ning köögivilju iga päev 31,9%. Harvem kui kord nädalas tarvitas puu- ja köögivilju ligikaudu 7% 11–15-aastastest õpilastest. Seejuures väheneb igapäevane puu- ja köögiviljade tarvitamine vanuse kasvades. HBSC 2021/2022 õppeaasta andmetel tarvitas 11-aastastest õpilastest puuvilju iga päev 44,1%, samas kui 15-aastaste seas oli vastav näitaja 29,3%. Köögivilju tarvitas iga päev 35,2% 11-aastastest ja 27,2% 15-aastastest õpilastest.⁴⁰ Seega on igapäevane tarbimine vanemas vanuserühmas märgatavalt väiksem, eriti puuviljade puhul.

Puu- ja köögiviljade vähene tarbimine võib viidata sellele, et suur osa toiduenergiast saadakse muudest toidugruppidest, sealhulgas töödeldud pakendatud toitudest. Seetõttu on oluline, et tarbijal oleks selliste toitude valimisel kättesaadav lihtsasti mõistetav teave nende üldise toitainelise koostise kohta. Nutri-Score annab tarbijale võimaluse hinnata ja võrrelda samas toidugrupis olevate sarnaste toodete toitumisalast teavet kiiresti ja lihtsasti ostuotsuse tegemise

³⁹ Uuringu andmetes on suurim köögiviljade tarbimise kategooria „üle 300 g“, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui suur osa elanikkonnast saavutab Eesti riiklikes toidusoovitustes toodud vähemalt 400 g köögiviljade päevase tarbimise taseme.

⁴⁰ KU22: Puu- ja köögiviljade söömise sagedus soo ja vanuse järgi. PxWeb

hetkel – näiteks valida väiksema suhkru-, soola- või küllastunud rasvhapete sisaldusega hommikusöögihelbed, jogurti või valmistoidu ilma, et tarbija peaks pakendi tagaküljel esitatud toitumisalast teavet üksikasjalikult analüüsima. Seejuures jääb alles võimalus süveneda detailsesse teabesse. Kuna Nutri-Score'i algoritm arvestab positiivse tegurina ka marjade, puu- ja köögiviljade ning kiudainete sisaldust, soosib märgis sama toidugrupi sees neid tooteid, mille koostis on toitumissoovitustega paremini kooskõlas.

Lisaks võib Nutri-Score'i kasutamine motiveerida toidukäitlejaid toodete koostist kohandama, et saavutada sama toidugrupi sees parem hinnang, näiteks vähendades suhkrute, soola või küllastunud rasvhapete sisaldust või suurendades kiudainete ning puu-, köögi- ja kaunviljade osakaalu. Selline toodete koostise kohandamine võib omakorda toetada tarbijatele tervist toetavamate valikute paremat kättesaadavust.

LABRISe 2025. a teaduskirjanduse ülevaates pakendi esikülje toitumisalase teabe märgisüsteemide kohta on välja toodud, et värvkodeeritud hinnangut andva FOP-märgisena esitatud toitumisalane teave on tarbijatele paremini nähtav, arusaadavam ja mõjusam kui tavapäraselt pakendi tagaküljel esitatav üksikasjalik toitumisalane teave, soodustades seeläbi tervist toetavate valikute tegemist. Samuti on välja toodud, et kuigi digitaalsed toiduinfo skaneerimise rakendused mängivad järjest suuremat rolli tarbijate toiduvalikute suunamisel, on FOP-märgis nutitelefonirakendusest veelgi tõhusam nii ostukavatsuste kui ka tegeliku käitumise mõjutamisel. Samuti on välja toodud, et mitme riigi võrdlusuuringus paistis Nutri-Score teiste märgistega võrreldes silma arusaadavuse ja simuleeritud toiduvalikute⁴¹ heade tulemuste poolest. FOP-märgiste, eelkõige hinnanguliste märgiste, kasutamine võib viia toodete reformuleerimiseni, eriti kahe skoori piiri lähedal olevate toodete puhul, et vastata parema skoori kriteeriumidele.

LABRISe teaduskirjanduse ülevaate kohaselt on pidev töö Nutri-Score'i algoritmi täiustamisega viinud selle märgise hea kooskõlani Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa toitaineliste põhijoonte mudeliga ja Põhjamaade toitumissoovitustega. Nutri-Score'i sobivust Eesti tingimustesse on kirjeldatud analüüsis⁴², milles hinnati Nutri-Score'i arvutusalgoritmiga toidule antavate hinnangutega kooskõla Eesti riiklike toidusoovitustega. Analüüsis kasutati sihipäraselt koostatud valimit, kuhu kuulus 242 toodet. Analüüs näitas, et Nutri-Score'i hinnangud on Eesti kontekstis soovitustega üldiselt samasuunalised: sagedasemaks tarbimiseks soovitatavad tooted said üldjuhul A- või B-hinnangu ning harvemaks tarbimiseks soovitatavad tooted D- või E-hinnangu. Analüüsis osutus mitmes toidugrupis olulisemaks ebasoodsa hinnangu kujundajaks soolasisaldus.

Analüüsis tuvastati algoritmi puudusi eelkõige täistera- ja rafineeritud teraviljatoodete eristamisel ning juustu puhul, mille hinnangud koondusid peamiselt skaala ebasoodsamasse ossa. Kuna Nutri-Score ei hinda otseselt mitmeid riiklikes toidusoovitustes olulisi aspekte, nagu tarbimiskogus ja -sagedus, toidugruppide mitmekesisus ning toidu töötlemisaste, ei saa Nutri-Score'i hinnangut käsitleda riiklike toidusoovituste ega toote tervislikkuse tervikliku hinnangu asendajana. Analüüsis järeldati, et Nutri-Score'i võimalikud eelised kaaluvad siiski tuvastatud piirangud üles, kuna Nutri-Score'i algoritm eristas valitud toodete toitainelist profiili valdavalt Eesti toidusoovitustega samas suunas ning analüüsis ilmnenu erinevused ei viita sellele, et

⁴¹ Simuleeritud toiduvalik tähendab uuringukeskkonnas tehtud hüpoteetilist ostuvalikut, mitte tegelikku ostukäitumist. Uuringus osalejatele näidatakse erineva toitainelise koostisega tooteid ja palutakse valida, millise nad kõige tõenäolisemalt ostaksid; see on eksperimentaalne ülesanne, mitte tegeliku poekäitumise mõõtmine.

⁴² Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus. (2026). Pakendi esikülje toitumisalase teabe märgisüsteemid. II etapp: Nutri-Score märgistuse kooskõla Eesti toidusoovitustega. Tallinn

selle märgise kasutamine oleks tervikuna Eesti toidusoovitustega vastuolus. Seetõttu on Nutri-Score'i kasutuselevõtt Eestis tootmisalase teabe täiendava vahendina põhjendatud. Samuti toodi esile, et Nutri-Score'ist võib Eesti tarbijale olla kasu tervist toetavate valikute tegemisel, kuid selle rakendamine vajab süsteemset selgitustööd, sest kuigi märgis võimaldab toote toitainelist profiili lihtsustatud kujul võrrelda, peab tarbija olema teadlik selle võimalustest ja piirangutest. Seetõttu on oluline, et märgise kasutuselevõtuga kaasneks tarbijatele suunatud selgitustöö, mis rõhutab, et märgis on mõeldud eeskätt samas toidugrupis olevate sarnaste toodete võrdlemiseks ega anna terviklikku hinnangut inimese kogu toitumisele.

Prospektiivsed kohortuuringud mitmes Euroopa riigis seostavad kehvema Nutri-Score'i hinnanguga toitade suuremat tarbimist suurema südame-veresoonkonna haigustesse haigestumise riskiga⁴³. Prantsusmaal näitasid SU.VI.MAX uuringu^{44,45,46} (6435 osalejat) ja NutriNet-Santé kohortuuringu^{47,48} (46 864 osalejat) analüüsid, et prospektiivselt oli Nutri-Score'i hinnanguskaalal parema hinnanguga toidu tarbimine seotud väiksema kaalutõusu riskiga, samuti väiksema tõenäosusega haigestuda vähki ja südame-veresoonkonna haigustesse.

Hispaanias näitasid nii SUN-i kohortuuring⁴⁹ (20 503 osalejat) kui ka ENRICA kohortuuring⁵⁰ (12 054 osalejat), et kehvema Nutri-Score'i hinnanguga toidu tarbimine oli prospektiivselt seotud suurema üldsuse ja vähktõvest ja südame-veresoonkonnahaigustest tingitud suremusega. Sarnaseid tulemusi on leitud ka näiteks Itaalias MOLI-SANI kohortuuringus⁵¹ (22 895 osalejat), kus täheldati üldsuse ja südame-veresoonkonnahaigustest tingitud suremuse suurenemist inimeste seas, kes tarbisid kehvema Nutri-Score'i hinnanguga toitu sagedamini.

Need tulemused ei tõenda, et üksnes Nutri-Score'i esitamine pakendi esiküljel muudaks pikaajaliselt rahvastiku tervisenäitajaid, kuid need kinnitavad, et Nutri-Score'i hinnangu

⁴³ Deschasaux-Tanguy, M., Huybrechts, I., Julia, C., Hercberg, S., Sarda, B., Fialon, M., Arnault, N., Srouf, B., Kesse-Guyot, E., Fezeu, L. K., Biessy, C., Casagrande, C., Hemon, B., Weiderpass, E., Pinho, M. G. M., Murphy, N., Freisling, H., Ferrari, P., Tjønneland, A., Nielsen Petersen, K. E., ... Touvier, M. (2024). Nutritional quality of diet characterized by the Nutri-Score profiling system and cardiovascular disease risk: a prospective study in 7 European countries. *The Lancet regional health. Europe*, 46, 101006. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2024.101006>

⁴⁴ Donnenfeld M, Julia C, Kesse-Guyot E, Méjean C, Ducrot P, Péneau S, Deschasaux M, Latino-Martel P, Fezeu L, Hercberg S, et al. Prospective association between cancer risk and an individual dietary index based on the British Food Standards Agency Nutrient Profiling System. *Br J Nutr*. 2015; 114:1702–1710.

⁴⁵ Adriouch S, Julia C, Kesse-Guyot E, Méjean C, Ducrot P, Péneau S, Donnenfeld M, Deschasaux M, Menai M, Hercberg S, et al. Prospective association between a dietary quality index based on a nutrient profiling system and cardiovascular disease risk. *Eur J Prev Cardiol*. 2016; 23:1669–76.

⁴⁶ Julia C, Ducrot P, Lassale C, Fézeu L, Méjean C, Péneau S, Touvier M, Hercberg S, Kesse-Guyot E. Prospective associations between a dietary index based on the British Food Standard Agency nutrient profiling system and 13-year weight gain in the SU.VI.MAX cohort. *Prev Med*. 2015 ; 81:189–94.

⁴⁷ Adriouch S, Julia C, Kesse-Guyot E, Ducrot P, Péneau S, Méjean C, Assmann KE, Deschasaux M, Hercberg S, Touvier M, et al. Association between a dietary quality index based on the food standard agency nutrient profiling system and cardiovascular disease risk among French adults. *Int J Cardiol*. 2017; 234: 22–27.

⁴⁸ Deschasaux M, Julia C, Kesse-Guyot E, Lécuyer L, Adriouch S, Méjean C, Ducrot P, Péneau S, Latino-Martel P, Fezeu LK, et al. Are self-reported unhealthy food choices associated with an increased risk of breast cancer? Prospective cohort study using the British Food Standards Agency nutrient profiling system. *BMJ Open*. 2017; 7 (6) : e013718.

⁴⁹ Gómez-Donoso C, Martínez-González MÁ, Perez-Cornago A, Sayón-Orea C, Martínez JA, Bes-Rastrollo M. Association between the nutrient profile system underpinning the Nutri-Score front-of-pack nutrition label and mortality in the SUN Project: a prospective cohort study. *Clin Nutr*. 2021; 40 (3):1085-1094.

⁵⁰ Donat-Vargas C, Sandoval-Insausti H, Rey-García J, Banegas JR, Rodríguez-Artalejo F, Guallar-Castillón P. Five-color Nutri-Score labeling and mortality risk in a nationwide, population-based cohort in Spain: the Study on Nutrition and Cardiovascular Risk in Spain (ENRICA). *Am J Clin Nutr*. 2021 ; <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqaa389>

⁵¹ Bonaccio M, Di Castelnuovo A, Ruggiero E, Costanzo S, Grosso G, De Curtis A, Cerletti C, Donati MB, de Gaetano G, Iacoviello L; Moli-sani Study Investigators. Joint association of food nutritional profile by Nutri-Score front-of-pack label and ultra-processed food intake with mortality: Moli-sani prospective cohort study. *BMJ*. 2022 Aug 31;378:e070688.

aluseks olev algoritm eristab usaldusväärselt erineva toitainelise koostisega toite ning Nutri-Score'iga antavad hinnangud on seostatavad kliiniliselt oluliste tervisetulemitega.

Uuringus⁵² leiti, et juhul kui Nutri-Score võetaks kasutusele kõigis EL liikmesriikides, siis aitaks Nutri-Score aastatel 2023–2050 hinnanguliselt vältida ligi kaks miljonit mittenakkushaiguste juhtu ning vähendada aastast tervishoiukulu 0,05%.

Ebasoovitava mõjuna võib tarbija märgist valesti tõlgendada, näiteks võrrelda eri toidugruppidesse kuuluvaid tooteid või pidada hea hinnanguga toodet tervist toetavaks sõltumata tarbitavast kogusest. Nutri-Score annab hinnangu toote 100 g või 100 ml kohta ega arvesta portsjoni suurust või tarbimise sagedust. Seetõttu ei näita märgis, kui palju toodet on soovitatav süüa, vaid võimaldab võrrelda sama toidugrupi toodete üldist toitainelise koostist. Detailse toitumisalase teabe kasutamine eeldab tarbijalt teatavat teadlikkust ja valmisolekut pakendiinfosse süveneda. Seetõttu võib FOP-märgis olla eriti kasulik olukordades, kus tarbijal ei ole piisavalt aega, teadmisi või motivatsiooni pakendi tagaküljel esitatud toitumisalast teavet põhjalikult võrrelda. Ebasoovitava mõju vähendamiseks on märgise kasutuselevõtul oluline selgitada, kuidas Nutri-Score'i õigesti tõlgendada ja kasutada.

Nutri-Score'i lubamise järgselt kavandatakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Tervise Arengu Instituudi koostöös tarbijate suunal süsteemse teavitustöö tegevusraamistik. Teavitustöö planeerimisse ja elluviimisse kaasatakse asjaomaseid huvirühmi, sealhulgas tervishoiu- ja toitumisvaldkonna erialaorganisatsioone. Nutri-Score'i kasutuselevõttuga kaasneb teavitustöö, et tarbijad mõistaksid märgise tähendust ning oskaksid seda igapäevaste ostuotsuste tegemisel kasutada. Teavitustöö aitab maandada ka eespool kirjeldatud väärtõlgendamise riske. Sellesse protsessi kuuluvad muu hulgas tarbijatele suunatud selgitavate materjalide koostamine ja avaldamine Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehel, rõhutades eelkõige seda, et Nutri-Score võimaldab võrrelda sama toidugrupi tooteid, ei asenda tasakaalustatud toitumise põhimõtteid ega anna hinnangut tarbitava koguse sobivusele.

Määruse mõju tarbijatele on kaudne, kuid Nutri-Score'i kasutamise mõju toidu märgistusel võib avalduda pidevalt igapäevaste ostuotsuste kaudu. Sihtrühm on suur, kuna hõlmab praktiliselt kogu elanikkonda. Olenemata sellest, et märgise kasutamine on vabatahtlik ja mõju sõltub märgise kasutuselevõttust toidukäitlejate seas ning tarbijate teadlikkusest, on märgise mõju tarbijale positiivne, kuna lihtsustab üldise toitainelise koostise mõistmist, aga ka sarnaste toodete võrdlemist ja võimaldab seega teadlikuma toiduvaliku tegemist. Ebasoovitavate mõjude risk on väike ning seda saab maandada tarbijatele suunatud teavitustööga. Kokkuvõttes võib mõju tarbijatele pidada keskmiseks. Täpsemat mõju hinnatakse praktika käigus edaspidi, indikaatorid tuleb kokku leppida, kuid nende hulgas võiksid olla näiteks Nutri-Score'i märkamine, hinnangu mõistmine ja kasutamise ulatus.

Majanduslik mõju

Majandusliku mõju peamise sihtrühma moodustavad toidutootjad ja jaekaubandusettevõttjad. Eestis tegutseb 09.10.2026 seisuga 796 toidutootjat ja 35 toidu pakendajat. Arvestusest on välja jäetud meetootjad (406), lähtudes eeldusest, et Nutri-Score'i kasutuselevõtt oleks nende seas

⁵² Devaux M, Aldea A, Lerouge A, Vuik S, Cecchini M. Establishing an EU-wide front-of-pack nutrition label: Review of options and model-based evaluation. *Obesity Reviews*. 2024;25(6):e13719. doi:10.1111/obr.13719

vähene. Samuti on arvestusest välja jäetud ettevõtjad, kes toodavad alkoholseid jooke, eritoitu (nt imiku piimasegud), maitseaineid, toiduäädikat, tehnoloogilisi abiaineid, lisaaineid, lõhna- ja maitseaineid, ensüüme.

Lisaks tegutseb Eestis 1688 jaemüüjat, kellel on kokku 3482 kauplust, ning 65 pakendamisega tegelevat hulgimüüjat. 09.10.2026 seisuga on Eestis kokku 16 876 toidukäitlejat. Kõigist toidukäitlejatest moodustavad pakendatud toidu käitlejad ligikaudu 15%. Esitatud andmed on pärit Põllumajandus- ja Toiduameti järelevalve infosüsteemist.

Järgnevalt kirjeldatakse majanduslikke mõjusid lähtudes eeskätt Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskuse (RAKE) tehtud uuringust⁵³, mis käsitleb Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõtuiga kaasnevaid võimalikke majanduslikke mõjusid.

Kuna eelnõuga luuakse Eesti ettevõtjatele võimalus kasutada Nutri-Score'i vabatahtliku täiendava toitumisealase märgisena, s.t Nutri-Score'i kasutamine ei ole kohustuslik, ei kaasne eelnõuga kõigile toidukäitlejatele otsest ja vältimatut rakenduskulu ega üldist kohustuslikku halduskoormust. Nutri-Score'i kasutusõiguse taotlemine ja märgise kasutamine on ettevõtjale tasuta, s.t litsentsitasu selle kasutamisega ei kaasne. Küll aga eeldab märgise kasutamine Nutri-Score'i kasutusreeglite järgimist ning toob Nutri-Score'i kasutavatele ettevõtjatele kaasa rakenduskulusid.

Rakenduskulud sõltuvad eelkõige tegevuste mahust, märgise kasutamisele ülemineku ajast ja pakendimuudatuste ajastusest. Kuluid võivad põhjustada tooteandmete koondamine ja kontrollimine, pakendikujunduse ja trükiettevalmistuse muutmine, infosüsteemide kohandamine, vajaduse korral laborianalüüsid ja tootearendus. Kulu suurust mõjutavad märgistatavate toodete ja pakendivariantide arv, pakendite trükitehnoloogia ning võimalus ühildada märgise lisamine pakenditele tavapärase pakendiuuendusega.

Nutri-Score'i kasutustingimused võimaldavad märgise etapiviisilist kasutuselevõttu, mis aitab rakenduskulusid vähendada. Alates Nutri-Score'i kasutamise registreerimisest on toidukäitlejal üldjuhul aega kaks aastat Nutri-Score'i järk-järgult pakenditel esitamiseks. Kui registreeritud kaubamärgi all on vähemalt 2000 tooteartiklit, pikeneb tähtaeg kolme aastani, kuid esimese kahe aasta jooksul peab olema märgistatud vähemalt 80% toodetest. Pärast kaubamärgi registreerimist tuleb märgis lisada kõigile selle kaubamärgi toodetele, millele Nutri-Score'i saab kohaldada.⁵⁴ Pikem ja etapiviisiline üleminek Nutri-Score'i kasutamisele võimaldab märgise lisamist paremini ühildada tavapäraste pakendiuuendustega ja olemasolevad pakendivarud ära kasutada. Kiirem üleminek võib suurendada pakendite ennetähtaegse muutmise ja kasutamata pakendivaru mahakandmise kulu.

Nutri-Score'i hinnangu arvutamiseks vajalik teave põhineb peamiselt andmetel, mida toidukäitleja peab toidu koostisosade loetelu ja toitumisealase teabe esitamiseks juba praegu omama. Kuna kiudainete sisaldust on võimalik arvutada NutriData toote andmesisestus- ja arvutusprogrammis, mille kasutamine on tasuta, siis ei kaasne Nutri-Score'i hinnangu arvutamiseks vajalike algandmete saamisega tingimata laborianalüüsides seotud kulud. Lisaks ühekordsetele kasutuselevõtukuludele võivad märgise kasutamisega kaasneva korduvkulud tooteandmete ja digikanalite ajakohastamiseks või muudetud toodete hinnangute

⁵³ Saaroja, A., Varblane, U., Mägi, M., Allik, A., Sahku, K. (2026). *Nutri-Score'i vabatahtliku kasutuselevõtuiga kaasnevate majanduslike mõjude hindamine*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

⁵⁴ Santé publique France. (2025). *Nutri-Score Conditions of Use*, 17. märtsi 2025. aasta versioon, artiklid 4.2 ja 6.1.1. https://www.santepubliquefrance.fr/sites/default/files/rdd/document/march2025CoU_EN.pdf

arvutamiseks. Retsepti, tooraine või Nutri-Score'i arvutusmetoodika muutumisel võib olla vajalik hinnang uuesti arvutada ja pakendit muuta.

Majandusmõju sõltub sellest, millises ulatuses märgist kasutatakse. Vabatahtliku märgise puhul sõltub mõju sellest, kui paljud ettevõtted ja kaubamärgid Nutri-Score'i kasutamisega liituvad, kui suure osa müügitulust moodustavad Nutri-Score'iga märgistatud tooted ning mil määral tarbijad ja jaekettid märgist oma valikutes arvestavad. Mõju hindamisel tuleb eristada märgise üldist levikut ja levikut konkreetsetes tooterühmas. Ka mõõduka üleriigilise kasutuse korral võib märgis olla mõnes tooterühmas laialt levinud ning märgise piiratud üldine levik ei pruugi tähendada vähest mõju kõigile ettevõtjatele.

Rakenduskulu ei olene üksnes ettevõtte suurusest. Šveitsi uuringus ei olnud väikese ja keskmise suurusega ettevõtete tooteartiklipõhine rakenduskulu suurettevõtete omast suurem, mida selgitatakse väiksemate ettevõtete organisatsioonilise paindlikkuse ja lihtsamate otsustusprotsessidega. RAKE uuringu raames tehtud intervjuud osutavad samuti sellele, et kulusid mõjutavad lisaks ettevõtte suurusele tootevalik, pakendivariantide arv, trükitehnoloogia, andmesüsteemid ja tootearendusvajadus. Püsikulude suhteline koormus võib väiksema müügitulu korral olla suurem. Andmetöö, tootearenduse ja trükiettevalmistusega seotud ühekordsed kulud on valdavalt püsikulud. Väiksema müügituluga ettevõttes jagunevad need väiksemale müüditulule ühikute hulga. Samas võib suure ettevõtte kogukulu olla ulatusliku toote- ja pakendivaliku tõttu suurem. Mõju väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele aitavad vähendada selged juhised, tehniline nõustamine ning võimalus lisada märgis toodetele tavapäraste pakendiuuenduste käigus.

Jaekaubanduse kulusid mõjutavad omamärgitooted ja regionaalsed protsessid. Baltikumi tasandil juhitavate omamärgitoodete puhul mõjutab rakenduskulu see, kas muudatus tehakse ainult Eestis või regionaalselt. Lisaks füüsiliste pakendite muutmise kuludele võib täiendav kulu tekkida vajadusest kohandada tooteandmeid e-poes ja teistes digitaalsetes kanalites.

Tootjad ja erialaorganisatsioonid näevad tulevikuriskina jaekettide võimalikku survet Nutri-Score'i esitamiseks. Nutri-Score'i laiema leviku korral võivad jaekettid hakata märgise esitamist arvestama tarnijate ja sortimendi valikul, mis võib ettevõtetele suurendada survet märgise kasutuselevõtuks. RAKE uuringu raames intervjueritud jaekaubandusettevõtte esindaja sellist survet praegu ei täheldanud ning tõi sortimendiotsustes olulisemate teguritena esile müügi, klientide nõudluse, hinna, kampaaniad ja kaubamärgi eelistuse. Samas ei välistanud intervjueritav märgise tähtsuse suurenemist selle laiema leviku korral. Kuna jaekaubanduse esindatus uuringu intervjuuvalimis oli piiratud, ei saa intervjueritud ettevõtte hinnanguid üldistada kogu jaekaubandussektorile. Võimalik *de facto* turusurve on uuringu kohaselt tajutud risk, mitte uuringus tuvastatud mõju.

Täiendav majanduslik mõju võib tekkida juhul, kui ettevõtja otsustab parandada toote Nutri-Score'i hinnangut retsepti muutmise kaudu. Nutri-Score ei kohusta ettevõtteid retsepte muutma, ent see võib motiveerida näiteks toote soola, suhkrute või küllastunud rasvhapete sisalduse vähendamist. Sellise tootearendusega võivad kaasneda tootmis- ja säilivuskatsete, laborianalüüside, sensorsete hindamiste, tooraine muutmise ja tootmisprotsessi kohandamise kulud. Eesti intervjuudes ja välisriikide uuringutes esitatud hinnangud varieeruvad oluliselt, mistõttu ei ole võimalik määrata ühtset reformuleerimiskulu toote kohta. Rahvusvaheliste hinnangute järgi võib ühe toote reformuleerimine olla märgise tehnilisest lisamisest oluliselt kulukam ning sõltuda toote keerukusest, asenduskoostisosade kättesaadavusest ja

tootmisprotsessi eripärast.⁵⁵ Kui ettevõtja otsustab reformuleerida mitut toodet või teha tehnoloogiliselt keerukaid koostisemuudatusi, võivad sellega seotud kulud olla suuremad. Traditsiooniliste või kindlaksmääratud koostisega toodete puhul võib hinnangu parandamise võimalus olla väiksem, kuna ulatuslik koostise muutmine võib muuta toote iseloomulikke omadusi. Reformuleerimine on siiski ettevõtja strateegiline valik, mitte märgise kasutamisega kaasnev vältimatu kulu.

Eelnõu võib mõjutada ka konkurentsiolukorda. Kuna Eesti turul on juba praegu importtooteid, millel Nutri-Score'i märgis on olemas, võib märgise kasutamise võimaldamine parandada Eesti tootjate võimalusi konkureerida selliste toodetega võrdsetel alustel. Võimalik turunduslik või konkurentsieelis sõltub siiski toote hinnangust, sama tooterühma alternatiividest ning sellest, kui võrd tarbijad ja jaeketid märgist oma valikutes arvestavad. Kuna tegelikke ostuotsuseid mõjutavad muu hulgas hind, kaubamärk, kampaniad ja toote maitse, siis ei ole võimalik eeldada, et märgise kasutuselevõtt tooks ettevõtjatele automaatselt kaasa müügi suurenemise või vähenemise. Märgise mõju nõudlusele võib suurened juhul, kui sellega kaasneb järjepidev teavitustöö ning tarbijad hakkavad märgist ostuotsustes arvestama. Märgise kasutamisest saadav võimalik majanduslik kasu sõltub toote Nutri-Score'i hinnangust, sama segmendi võrdlustoodetest ning sellest, kui võrd tarbijad märgist ostuotsustes arvestavad. Parema hinnanguga toode võib saada turundusliku või konkurentsieelise, kui tarbijad tajuvad märgist ostuotsuse tegemisel olulisena. Samas võib kehvem hinnang mõne toote atraktiivsust vähendada, kuid sellest ei saa järeldada automaatset müügilangust. Märgise laialdane levik ei anna alust eeldada ühetaolist hinnatõusu.

Kokkuvõttes kujuneb märgise mõju rakenduskulude, võimaliku tootearenduse ning konkurentsi- ja nõudlusmõjude koosmõjul ning sõltub muu hulgas ettevõtte tootevalikust, turupositsioonist ja märgise levikust. Ettevõtjate tajutud riskid ei tähenda, et vastavad majanduslikud mõjud tegelikult avalduvad. Märgise vähese kasutuse korral jäävad mõjud tõenäoliselt piiratumaks ning otsesed rakenduskulud tekivad vaid märgise kasutusele võtnud ettevõtjatel. Laiema leviku korral võib Nutri-Score'i tähtsus konkurentsis suurened ja kaudne mõju avalduda ka märgist mittekasutavatele ettevõtjatele. Eelnõuga ei kaasne ettevõtjatele üldist kohustuslikku halduskoormust, kuid märgise kasutusele võtvatel ettevõtjatel tuleb järgida Nutri-Score'i kasutustingimusi, tagada andmete õigsus, hinnangute ajakohasus ja pakendite nõuetele vastavus. Tegelike majanduslike mõjude hindamiseks on vajalik jälgida märgise levikut ja turumõjusid pärast mõningase rakendamiskogemuse tekkimist.

Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Kuna Nutri-Score on vabatahtlikult kasutusele võetav, siis saab ettevõtja planeerida selle kasutuselevõtu aega nii, et uue märgistusega pakenditele üleminekul saab olemasolevad pakendivarud ära kasutada. See võimaldab kasutada pakendiressursse keskkonnahoidlikult.

Euroopa Komisjoni 2022. aasta mõjuanalüüsi kohaselt on FOP-märgise, sh Nutri-Score'i keskkonnamõju ebaselge. Praegused teadusandmed ei võimalda hinnata, kas tarbijate toiduvalikute muutusest tulenev mõju kliimale ja keskkonnale oleks kokkuvõttes positiivne või negatiivne. Mõju võib tekkida kaudselt tarbimise, tootmise ja tarneahelate muutuste kaudu ning sõltub sellest, milliste toodete tarbimine suureneb või väheneb ja milline on nende toodete

⁵⁵ OECD. (2022). *Healthy Eating and Active Lifestyles: Best Practices in Public Health*. <https://doi.org/10.1787/40f65568-en>

elutsükli keskkonnamõju. Olemasolevate andmete põhjal ei ole seda mõju võimalik kvantifitseerida.

Riikides, kus Nutri-Score on juba kasutusele võetud (nt Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Belgia), ei ole selle rakendamise keskkonnamõju eraldi kvantitatiivselt hinnatud. Ka senistes suuremates Nutri-Score'i analüüsidokumentides^{56,57,58} ei ole otsest keskkonnamõju käsitletud olulise eraldiseisva mõjuna.

Nutri-Score'i märgise kasutamine on vabatahtlik ega asenda pakendeid ja pakendijäätmeid käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 2025/40⁵⁹ tulenevaid kohustuslikke pakendimärgistusi. Määrusest (EL) 2025/40 ei tulene keeldu esitada pakendil täiendavat vabatahtlikku tarbijateabele suunatud märgistust ning seetõttu ei ole tuvastatud vastuolu Nutri-Score'i vabatahtliku kasutamise ja nimetatud määruse märgistusnõuete vahel. Sellise märgise pakendil esitamise võimalikku mõju pakendi ringlussevõtule tuleb hinnata koos pakendi muude omadustega, lähtudes nimetatud määruses käsitatavatest ringlussevõtuks sobiva disaini kriteeriumidest.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Nutri-Score on FOP-märgis, mida käsitatakse vabatahtliku teabena toidualase teabe määruse tähenduses ning toitumisasalase väitena väidete määruse tähenduses. Toiduseaduse § 47 kohaselt teeb riiklikku ja haldusjärelevalvet kõigis toidu käitlemise valdkondades, sealhulgas toidualase teabe esitamise üle, Põllumajandus- ja Toidumajandusamet. Seetõttu mõjutaks määruse kehtestamine eelkõige Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Põllumajandus- ja Toidumajandusameti tegevust.

Toidualast teavet käsitlevad õigusaktid kuuluvad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastutusvaldkonda. Nutri-Score'i kasutuselevõtt võib tuua ministeeriumis toidualase teabe valdkonnaga tegelevatele ametnikele kaasa täiendavaid tööülesandeid, kuid täiendava töökoha loomise vajadust ette näha ei ole. Lisanduvad ülesanded võivad eelkõige olla koolituste ja teavitustegevuste kavandamine, infomaterjalide koostamine ja valdkondlikel kohtumistel osalemine.

Kuna toidualase teabe esitamise üle järelevalve tegemine kuulub juba praegu Põllumajandus- ja Toidumajandusameti ülesannete hulka, ei tähendaks Nutri-Score'i kasutuselevõtt ameti töökorralduse seisukohast täiesti uue valdkonna lisandumist, vaid tegemist oleks toidualase teabe esitamise järelevalve mõningase laiendamisega. Järelevalvet korraldavad ja teostavad ametnikud vajaksid täiendavat koolitust ja tegevusjuhendit, et hinnata toidumärgistusel esitatud hinnangu vastavust Nutri-Score'i kasutamise tingimustele. Eeldatavasti oleks täiendkoolituse ja tegevusjuhendi

⁵⁶ Nohlen, H., Bakogianni, I., Grammatikaki, E., Ciriolo, E., Pantazi, M., Alves Dias, J., Salesse, F., Moz Christofolletti, M., Wollgast, J., Bruns, H., Dessart, F.J., Marandola, G. and Van Bavel, R., Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence, EUR 31153 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-55032-7, doi:10.2760/932354, JRC130125.

⁵⁷ Giner, C., D. Rodriguez and A. Elasri (2023), "Developing food labels for improved health outcomes: Insights into simplified nutrition labelling policies", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1f4d81d-en>.

⁵⁸ OECD (2022), Healthy Eating and Active Lifestyles: Best Practices in Public Health, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/40f65568-en>.

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2025/40, 19. detsember 2024, mis käsitleb pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/40/2025-01-22>

koostamise näol tegemist ühekordse tegevusega, millega ei kaasne olulist täiendavat ressursivajadust.

Võib eeldada, et Nutri-Score'i kasutamise võimaldamise järel on esimestel aastatel selle kasutajate arv väike ning toidukäitlejad võtavad märgise kasutusele järk-järgult. Seetõttu ei kaasneks määruse kehtestamisega Põllumajandus- ja Toiduametile tõenäoliselt märkimisväärt ressurside vajadust. Pikemas vaates tuleks Nutri-Score'i kasutuselevõttuga seotud ressursivajadust hinnata osana toidualase teabe järelevalve üldisest korraldamisest.

Kohaliku omavalitsuse korraldusele mõju puudub.

Mõju regionaalarengule, riigi julgeolekule ja välissuhetele

Eelnõul ei ole olulist mõju regionaalarengule ega välissuhetele. Eelnõul ei ole negatiivset mõju riigi julgeolekule.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Üheks tegevuseks on osalemine Nutri-Score'i juhtkomitees, mis üldjuhul kutsutakse kokku kord aastas. Sellega kaasnevad eelkõige lähetuskulud, mida võib hinnata väikeseks. Sarnased kulud võivad kaasneda ka Eesti osaluse ja esindatusega Nutri-Score'i teaduskomitees. Eesti esindatus Nutri-Score'i teaduskomitees vajab edasist arutelu, sh võimaliku eksperdi töö tasustamine.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium loob oma kodulehele Nutri-Score'i teemasid koondava alamlehe, millel avaldatakse kaubamärgi kasutamise seotud eestikeelne teave (kasutamise registreerimise ja kasutustingimuste kohta). Kommunikatsiooni ja teavitustöö, sh ettevõtjate ja tarbijate teavitamise ning vajaduse korral eestikeelsete infomaterjalide koostamise või tõlkimisega kaasnevaid kulusid võib hinnata pigem väikeseks.

Eespool kirjeldatud kulud kaetakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarvest.

Järelevalve vaates olulist muutust tegevustes ei kaasneks. Järelevalve on riskipõhine ning Nutri-Score'i kasutamist oleks võimalik kontrollida tavapäraste toidualase teabe kontrollide käigus. Kaubamärgi omaniku poolt kehtestatud kaubamärgi kasutamise tingimuste kohaselt peab käitleja igal juhul säilitama Nutri-Score'i arvutused ja alusandmed ning esitama need vajaduse korral järelevalveametnikule. Eelnõukohase määruse rakendamisega kaasneb järelevalveametnike koolitamisvajadus.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras – kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Karastusjookide Tootjate Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Leivaliidule, Eesti Kalaliidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kaupmeeste Liidule, Tervise Arengu Instituudile, Tervisekassale, Tartu Ülikooli psühholoogia instituudile, Tartu Ülikooli peremeditsiini ja rahvatervishoiu instituudile, Eesti Toitumisenõustajate ja -terapeutide Ühendusele, Eesti Tervisedenduse Ühingule, Eesti Pereõdede Ühingule, Eesti Lastearstide Seltsile, Eesti Kaaluravi Seltsile, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Endokrinoloogide Seltsile, Eesti Kardioloogide Seltsile ja Eesti Arstiteadusüliõpilaste Seltsile.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile.

FOP-märgise kasutuselevõtu aruteludesse on kaasatud mitmeid huvirühmi, sh toidusektori esindajad, alates 2025. aasta algusest, mil alustati teema käsitlemisega. Samuti on aruteludesse algusest peale kaasatud nii Sotsiaalministeeriumi kui ka Tervise Arengu Instituudi eksperte.

Nutri-Score'i kasutuselevõttu toetavaid seisukohti on esitanud Eesti Toitumisenõustajate ja -terapeutide Ühendus, Eesti Pereõdede Ühing, Eesti Lastearstide Selts, Eesti Kaaluravi Selts, Eesti Endokrinoloogide Selts, Eesti Kardioloogide Selts, Eesti Perearstide Selts ja Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts. Ka Eesti Hambaarstide Liidu hinnangul on tegu olulise algatusega, mille rakendamine võimaldab tarbijatel teha teadlikumaid valikuid. Samal ajal on rõhutatud, et Nutri-Score'i hinnangut ei tohiks käsitleda tervikliku hinnanguna toidu mõjule suutervisele. Oluliseks peetakse selge ja järjepideva teavitustöö tegemist, et vältida Nutri-Score'ist saadava teabe liigset lihtsustamist või väärtõlgendusi.

Algatust toetavad samuti Sotsiaalministeerium, Tervise Arengu Instituut ja mitmed Tartu Ülikooli psühholoogia instituudi käitumisteadlased ja psühholoogid.

Algatuse suhtes on kriitilise seisukoha võtnud Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Karastusjookide Tootjate Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Leivaliit, Eesti Kalaliit ja Eesti Aiandusliit, kes on muu hulgas pidanud märgist liigselt lihtsustatuks ning viidanud sellest tulenevale riskile, aga ka võimalikele negatiivsetele mõjudele ettevõtjate halduskoormusele, pakendikuludele ja kohalike tootjate konkurentsivõimele.

Eelnõu sisaldab toodet ja toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, mistõttu on kohustus teavitada eelnõust Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 ning sama paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010. a määruse nr 140 „Kavandatavast tehnilisest normist, infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest ja teenuse osutamise nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine“ kohaselt menetletakse tehnilist normi sisaldava õigusakti eelnõu nimetatud korra kohaselt.

Ka väidete määruse artikli 23 kohaselt tuleb eelnõust teavitada komisjoni ja liikmesriike. Ka selle teavitamisel järgitakse eelmises lõigus nimetatud korda.