

Toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Toiduseaduses (edaspidi ToiduS) puudub võimalus väiksema tootmismahuga ettevõtete hoonetele ja ruumidele paindlikemate nõuete kehtestamiseks. Lisaks näeb ToiduS ette tegevusloakohustuse teiseldatavates või ajutistes käitlemiskohtades ja käitlemiskohtades, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, valmistatud loomse toidu tarnimisel teistele käitlejatele, kuigi nimetatud tegevuse puhul piisaks majandustegevuse teate esitamisest. ToiduS-ga on kehtestatud tegevusloakohustus ka mitmetes muudes toidukäitlemisvaldkondades, kus võiks piisata majandustegevuse teate esitamisest. Selguse huvides on dokumenti läbivalt jagatud käsitletavat teemas kolmeks:

1. väikeettevõtete nõuded;
2. tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale;
3. riigisisese tegevusloakohustuse muutmine.

1. Väikeettevõtete nõuded

Probleem: ToiduSs puudub võimalus väiksema tootmismahuga ettevõtetele, sh tapamajadele paindlikemate nõuete kehtestamiseks

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004, toiduainete hügieeni kohta¹, lisa II on toodud hügieeni üldnõuded kõikidele toidukäitlejatele (v.a. esmatootjatele). Sätestatud on nõuded toidukäitlemishoonetele, ruumidele, sisseseadele jne. Ruumide ja hoonete osas on eraldi peatükk n.ö. leebemate nõuetega teiseldatavatele või ajutistele käitlemiskohtadele ja käitlemiskohtadele, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks. Teistes peatükkides ei ole kehtestatud nõuetes tehtud vahet tulenevalt ettevõtete suurusest. Ühesugused nõuded kehtivad nii väikeses mahus tootmisele kui ka väga suures mahus tootmisele. Määrus on sõnastatud põhimõttel, et nõudeid saaks kohaldada erinevas suuruses ettevõtete puhul, kasutades nt väljendeid piisav, vajaduse korral, kus asjakohane, sobivad vahendid. Seega määruse kohaselt saaks järelevalveametnik kaalutusõiguse alusel ettevõtte loomisel või kohandamisel rakendada igakordselt nõudeid paindlikult. Siiski on sätteid, mille paindlik rakendamine ei ole määruses ette nähtud. Samuti on määruse sellise rakendamise puuduseks asjaolu, et nõuete rakendamine võib maakonniti väga erineda ja tagatud ei oleks sarnases olukorras olevate käitlejate võrdne kohtlemine.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid², lisa III on toodud täiendavad erinõuded loomse toidu käitlemisel, mh nõuded tapamajale ja lihalõikusruumidele. Loetletud on palju spetsiifilisi nõudeid, millised ruumid ja tingimused peavad olema käitlemiseks tagatud. Seejuures ei ole käsitletud eraldi väiksemaid ja suuremaid ettevõtteid. Kuna tegemist on väga spetsiifiliste nõuetega, siis sätetega ei nähta ette paindlikku rakendamist.

Kasutamata on määrustes (EÜ) nr 852/2004 ja 853/2004 toodud volitusnorm riigisisese õigusaktiga lihtsustatud nõuete kehtestamiseks väiksema tootmismahuga ettevõtetele ehituse, projektlahenduse ja seadmete nõuete osas.

¹ Kättesaadav veebilehel: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1469605149738&uri=CELEX:02004R0852-20090420>

² Kättesaadav veebilehel: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1469605230236&uri=CELEX:02004R0853-20160401>

Seoses eraelamus toitu käitlevate ettevõtete arvu kasvuga ning eraelamute või nende juurde kuuluvate ruumide/hoonete kohendamise ja toidu käitlemiseks, samuti väiketapamajade rajamiseks (eriti lambakasvatusektoris) on tekkinud vajadus paindlike nõuete kehtestamiseks.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale **Probleem: määruses (EÜ) nr 853/2004 toodud erandit rakendada loomse toidu turustamisel tegevusloakohustuse asemel majandustegevuste esitamise kohustust, ei ole piisavalt kasutatud ning olukorra parandamiseks tuleb selgemalt määratleda eraelamu mõiste**

Suurenenud on käitlejate hulk, kes sooviksid oma eraelamus valmistatud loomseid tooteid turustada laiemalt kui vaid otse tarbijale, nt kohalikus jaekaubandusettevõttes, sh toitlustusettevõttes. Kehtiva korra kohaselt peaksid käitlejad selleks tegevusloa taotlema vastavalt ToiduS § 8 lg 1 punktile 5. Kuna toiduohutusega seotud nõuded peavad olema täidetud ka teatamiskohustusega ettevõtte korral, siis võib antud olukorras lugeda loakohustust kui intensiivset ettevõtlusvabaduse piirangut liialt koormavaks ja põhjendamatuks.

Kuna toidukäitlemise valdkond on reguleeritud EL otsekohalduvate määrustega, tuleb arvestada nendest tulevate kohustuste ja võimalustega. Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 4 lõike 2 kohaselt peavad tegevuslooma omama kõik ettevõtted, kus käideldakse loomseid tooteid, mille suhtes on sätestatud nõuded määruse lisas III (nt liha ja lihatooted, kala ja kalandustooted, piim ja piimatooted). Samas on määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c toodud liikmesriigile volitusnorm, mis annab võimaluse kehtestada õigusakt, mille kohaselt võib turustada loomset toitu ilma tunnustamiseta ehk ilma tegevusloata. Volitusnormi kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada riiklikke meetmeid määruse nõuete rakendamiseks nende territooriumil paiknevate jaettevõtete suhtes, kui sellest jaettevõttest tarnitakse loomset toitu üksnes teisele jaettevõttele ning tegevus on kooskõlas siseriiklike õigusaktidega marginaalne, kohaliku ulatusega ning piiratud.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused³, artikkel 3 lõikes 7 toodud jaettevõtte mõiste kohaselt võib eraelamus toidukäitlejaid lugeda jaettevõtjateks, kui nad tarnivad toitu lõpptarbijatele. Siiski tuleb riigisisese õigusaktiga määratleda käitlejad, kellele erand kehtib ning terminite marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud tähendus.

Hetkel on määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c toodud volitusnormi kasutatud põllumajandusministri 15.06.2006 määruse nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded“⁴ kehtestamiseks, kus on määratletud marginaalsed ja piiratud kogused loomse toidu kohta, samuti kohalik ulatus. Kogused on kokku lepitud ja kehtestatud vaid suuri jaekaubandusettevõtteid arvestades, kuigi erandit võiksid kasutada ka väikese tootmismahuga ettevõtted, kui tooteid turustatakse nii otse tarbijale kui ka kohalikku jaekaubandusettevõttesse, sh toitlustusettevõttesse (nt poodi või restorani). Samuti ei ole erandi kehtestamisel arvestatud võimalust, et ka eraelamus toidukäitlemist võib teatud tingimustel pidada jaetegevuseks.

Probleemi teeb keeruliseks asjaolu, et lisaks EL otsekohalduvates määrustes kehtestatud loakohustusele, kehtivad toidukäitlejatele ka riigisisese tegevusloa. ToiduS § 8 lg 1 p 7 kohaselt peab ettevõtjal, kelle ettevõttes tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, olema tegevuslooma.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine

Probleem: tegevuslooma on nõutud ka toidukäitlemisvaldkondades, kus piisaks majandustegevuste esitamisest

Toidukäitlemise valdkond on reguleeritud EL otsekohalduvate määrustega. Loakohustus ehk tunnustamise nõue tuleb määrustest (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004 ning on seotud loomse toidu

³ Kättesaadav veebilehel: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1469605586319&uri=CELEX:02002R0178-20140630>

⁴ Kättesaadav veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12840441?leiaKehtiv>

käitlemisega. Lähtutud on põhimõttest, et loomse toidu käitlemisel võivad kaasneda ohud inimtervisele. Vastavalt määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 6 lõike 3 punktile a on liikmesriigile jäetud võimalus ka riiklike õigusnormide alusel ettevõtteid tunnustada ehk nõuda neilt tegevusluba.

Riigisisene loakohustus on reguleeritud ToiduS §-ga 8. Paragrahvi 8 lg 1 kohaselt kehtib riigisisene loakohustus ehk tegevusloakohustus olukordades, mis ei ole EL määrustega ette nähtud, toidu käitlemiseks järgmistes ettevõtetes:

- ettevõtte, kus mitteloomsete esmatoodete käitlemise käigus muutuvad nende esialgne kuju ja esialgsed omadused, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted – *nt riivitud porgandid, tükeldatud salatilehed*; (ToiduS § 8 lg 1 p 3)
- ettevõtte, kus toimub toidu töötlemine, sealhulgas valmistamine, või pakendamine, välja arvatud mitteloomsete esmatoodete pakendamine ning välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted – *töötlemisettevõtted, mille puhul EL määrused nõuavad tegevusluba vaid loomse toidu töötlemisel, kuid ToiduSe kehtivas sõnastuses ei tehta vahet loomse, mitteloomse ja liittoidu töötlemisettevõtetel; välja on arvatud ajutised ja teisaldatavad müügikohad, nt jäätiseputkad ning eraelamus toidukäitlemine*; (ToiduS § 8 lg 1 p 4)
- ettevõtte, kus käideldakse loomset toitu ja seda turustatakse teisele käitlejale ning mis on nimetatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III – *nt eraelamus valmistatud loomsed tooted, mida soovitakse turustada laiemalt kui vaid otse tarbijale; vastavalt probleemis 2 kirjeldatud olukorrale saab teha teatud juhul erandi EL määruste kohasest tegevusloakohustusest*; (ToiduS § 8 lg 1 p 5)
- ettevõtte, kus ladustatakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril – *nt loomse toidu ladustamine; EL määruste kohaselt, kui ka loomse toidu puhul tegeletakse vaid toidu ladustamisega, siis tegevusloakohustus puudub, kuid jälgima peab määruse (EÜ) nr 853/2004 lisa III sätestatud temperatuurinõudeid*; (ToiduS § 8 lg 1 p 6)
- ettevõtte, kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted – *nt loomse toidu turustamine kaupluses või valmistamine toitlustusettevõttes; EL määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 1 lõige 5 punkt b näeb jaetegevuse osas tegevusloa ette vaid juhul, kui toitu tarnitakse teisele ettevõttele, v.a. kui tegevus seisneb üksnes ladustamises või transpordis, mille puhul siiski kohaldatakse sama määruse III lisa sätestatud temperatuurinõudeid või loomset toitu tarnitakse üksnes teistele jaettevõtetele ning tegevus on kooskõlas siseriiklike õigusaktidega marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud*. (ToiduS § 8 lg 1 p 7)

Loakohustus tähendab enne tegevuse alustamist järelevalveasutuse poolt läbiviidavat kontrolli ja selle tulemusel loa väljastamist. Eestis on seda põhimõtet järjepidevalt rakendatud, kuid lähtudes määruse (EÜ) nr 178/2002 põhimõttest, et käitlejal on parimad võimalused toiduohutuse tagamise eest vastutada ja riskipõhise järelevalvetegevuse rakendamise laiendamisest, vajab hetkel kehtiv riigisisene loakohustus toidukäitlemise valdkonnas ülevaatamist. Samuti on tegevusloakohustus kui intensiivne ettevõtlusvabaduse piirang liialt koormav ja põhjendamatu mitmete käitlemisvaldkondade puhul.

Alates 2007. aastast, kui jaekaubandusettevõtjate üle tehtav järelevalve koondus Veterinaar- ja Toiduameti haldusalasse, on jaekaubandusettevõtjate, sh toitlustusettevõtjate arv püsinud stabiilsena – 2007. aastal 5385 jaemüügi- ja 4788 toitlustusettevõtet, 2011. aastal vastavalt 4970 ja 4983 ning 2016. aastal 4642 ning 5406. Seetõttu vajab järelevalvekoormuse ümberkorraldamine ToiduS muudatust, kuna hetkel kehtiva korra kohaselt kulub liigselt aega tegevusloa väljastamisega seotud toimingutele.

2. Sihtrühm

1. Väikeettevõtete nõuded

Otseseks sihtrühmaks on alustavad ettevõtjad, kellel oleks võimalik teha esialgu väiksemaid investeeringuid tootmisruumidesse, sh käitlejad, kes soovivad rajada väiketapamaju (nt lambakasvatad). Sihtrühmaks on ka eraelamus toidukäitlejad, kes sooviksid edasi laieneda ja juba laienenud tegevuse puhul oleksid valmis tunnistama, et tegemist on väikeettevõtte mitte eraelamuga. Muudatusel on positiivne mõju ka tarbijatele, sest tootevalik jaekaubandusettevõtetes, sh toitlustusettevõtetes laieneb.

Kavandatava muudatuse puhul on rakse määrata täpset alustatavate ettevõtjate arvu, kes kasutaksid ära loodavaid erandeid. 2013. aastal Veterinaar- ja Toiduameti poolt eraelamus tegutsevate toidukäitlejate hulgas läbi viidud küsitluse põhjal võib järeldada, et umbes 15-20% eraelamus käitlejatest võiksid oma ettevõttega kuuluda väikeettevõtete hulka.

Kavandatav muudatus näeb ühe lahendusena ette ettevõtete piiri määramisel, kellele erandid kehtivad, mikroettevõtte⁵ mõiste kasutamist – töötajaid kuni 10 või aasta käive kuni 2 miljonit eurot. Tuginedes 2014. aastal Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudi poolt koostöös AS-i PricewaterhouseCoopers Advisor'ga koostatud uuringule „Toidu- ja veterinaarjärelevalve tasu aluspõhimõtete muutmise mõjude hindamine“⁶ oli mikroettevõtteid ettevõtete seas 68%.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale

Otseseks sihtrühmaks on käitlejad, kes soovivad turustada loomset toitu nii otse tarbijale kui ka kohaliku jaekaubandusettevõttesse, sh toitlustusettevõttesse (nt poodi või restorani), kuid ei soovi seejuures taotleda tegevusluba. Suurimaks takistuseks oma toodete turustamisel on see eraelamus tegutsevate toitukäitlejate puhul. Võttes arvesse nende tegevuse marginaalsust (väikesest toodangu mahust tulenev väike tarbijate hulk) ja sellest tulenevat väiksemat riski toiduohutusele, on tegevusloakohustus kui intensiivne ettevõtlusvabaduse piirang liialt koormav ja põhjendamatu.

Sihtrühmaks on ka käitlejad, kellele kuuluvad väikese tootmismahuga ettevõtted, kuid kes samuti sooviksid jaeettevõtjatena loomseid tooteid ilma tegevusluba taotlemata vaid kohaliku jaekaubandusettevõttesse, sh toitlustusettevõttesse turustada.

Muudatusel on positiivne mõju tarbijatele, sest tootevalik jaekaubandusettevõtetes, eriti toitlustusettevõtetes laieneb, kuna laiemalt saab kasutada kohalike tootjate toodangut.

Riigi toidu- ja söödakäitlejate registri kohaselt (seisuga märts 2017) on eraelamus loomse toidu käitlejaid 252.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmise

Sihtrühmaks on jaekaubandusettevõtjad, sh toitlustusettevõtjad, samuti mitteloomseid ja liittooteid käitlevad ettevõtjad. Sihtrühmaks on ka järelevalveametnikud. Muutuks järelevalveasutuse töökoormus, kuna vähem aega kuluks tegevusloa väljastamisega seotud toimingutele ja veelgi enam saaks tegeleda riskipõhise järelevalvega.

Riigi toidu- ja söödakäitlejate registri kohaselt (seisuga märts 2017) on jaemüügiettevõtteid, kus tegeletakse vaid pakendatud toidu turustamisega (s.t. ise ei töötle, pakenda, külmuta ega tegele toitlustamisega) 3700, nendest 1717 omavad tegevusluba, kuna müüvad ka eritemperatuuri vajavat toitu. Sarnaseid hulgimüügiettevõtteid on 886 ja nendest on tegevusluba 116 ettevõttel. Mitteloomset toitu ja liittoitu käitlevaid ettevõtteid oli 437 ja kõik omavad kehtiva korra kohaselt tegevusluba. Mitteloomset ja liittoitu käitlevate ettevõtete hulgas teostati 2016. aastal 72 tegevusloaga seotud menetlust (s.t. nii loa taotlemist, muudatuste tegemist, väljastamisest loobumist, kehtetuks tunnistamist kui ka peatamist).

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

⁵ Komisjoni soovitus 2003/361/EÜ, kättesaadav veebilehel: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1489239571823&uri=CELEX:32003H0361>

⁶ Kättesaadav veebilehel: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/vta_lopparuanne_30juuni2014lv_0.pdf

1. Väikeettevõtete nõuded

Määrustes (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004 on jäetud liikmesriikidele võimalus kehtestada riigisisesed nõuded kohandades ehitusele, projektlahendusele ja seadmetele esitatud nõudeid – määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 13 lõige 3; määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõige 3. Tegemist oleks n.ö. väikeettevõtetele kehtivate nõuetega, mis juhul saab eeldada, et toiduohutus on tagatud ka määrusest erandeid tehes.

Ehitusele, projektlahendusele ja seadmetele kehtivatest nõuetest erandite tegemise eesmärk on soodustada ettevõtluse arengut, julgustada eraelamus tegutsevaid toidukäitlejaid edasi laienema ja juhul, kui toidukäitlemine toimub kohandatud ruumides, siis julgustada ettevõtjaid tunnistama, et tegemist on n.ö. väikeettevõttega, mitte enam eraelamuga. Alustavad ettevõtjad saavad arvestada toidukäitlemishoonete ja ruumide projekteerimisel lihtsustatud nõuetega. See annab võimaluse enne suuremate investeeringute tegemist alustada väiksema tootmismahuga ja leida oma toodetele turustamisvõimalusi. Erandite loomine annab võimaluse ka väiksema mahuga tapamajade rajamiseks. ToiduS muutmisega luuakse volitusnorm maeluministri määruse väljatöötamiseks, millega kehtestatakse lihtsustatud nõuded väikeettevõtetele ehituse, projektlahenduse ja seadmete nõuete osas ning määratakse piir (toodangu maht või käive vms) ettevõtetele, kellele erandid kehtivad. Käitlejad on eranditest teadlikud ja oskavad neid oma ettevõtte loomisel ja laienemisel kasutada. Seeläbi on arendatud ettevõtluse arengut, loodud uusi töökohti ja mitmekesistatud tarbijate valikut.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale

Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c toodud volitusnorm annab võimaluse riigisese õigusakti kehtestamiseks, millega antakse võimalus loomse toidu turustamiseks ilma tegevusloata, kui turustatakse üksnes ühest jaeettevõttest teise jaeettevõttesse ja määratletud on terminite marginaalne, kohaliku ulatusega ning piiratud tähendus. Marginaalne tähendab tooraine või toodangu koguse, müügikäibe vms ning teisele jaeettevõttele antava toodangu koguse määramist. Kohaliku ulatuse võib teiste liikmesriikide näitel määratleda kilomeetrites, transpordi ajas, regionaalse jaotuse järgi vms. Arvestama peab ka saartel või äärealadel tegutsevate ettevõtjate võimalustega. Piiratud tähendab erandi andmist teatavat liiki toodetele või ettevõtetele, sh spetsiifilistele toodetele, mis on seotud teatud piirkonnaga.

Erandi kasutamine on vajalik võrdsete võimaluste loomiseks teiste liikmesriikide käitlejatega, kus eraelamus tegutsevate käitlejate ja väikese tootmismahuga jaeettevõtete puhul tegevusloa väljastamist ei praktiseerita. Eriti eraelamus tegutsevate käitlejate puhul ei ole tegevusloa nõudmine proportsionaalne.

Erandi laiem rakendamine eeldab ka riigisese tegevusloakohustuse ülevaatamist, kuna praegu kehtiva ToiduS § 8 lg 1 p 7 kohaselt peab ettevõtte, kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, omama tegevusluba. Nimetatud punkt ei ole takistuseks erandi andmisel eraelamus toidukäitlejatele, kuna punktist on välja arvatud määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted, mille alla käivad eraelamus käitlejad.

ToiduS muutmisega luuakse võimalus põllumajandusministri 15.06.2006 määruse nr 75 muutmiseks, täiendades seda terminite marginaalne, kohaliku ulatusega ning piiratud tähendusega eraelamus toidukäitlejaid ja väikese tootmismahuga jaeettevõtteid arvestades.

Majandustegevusteate alusel loomse toidu turustamisvõimaluste laienemine võib suurendada eraelamus käitlejate arvu ja laiendada kohalike toodete valikut jaekaubandusettevõtetes, sh toitlustusettevõtetes.

3. Riigisese tegevusloakohustuse muutmise

Eesmärk on vähendada toidukäitlejate halduskoormust. Väheneb käitlejate arv, kes enne tegevuse alustamist peavad taotlema tegevusluba. Seeläbi väheneb ka järelevalveasutuse haldusmenetlusega seotud töökoormus, kuna vähem aega kulub tegevusloa väljastamisega seotud toimingutele ja veelgi enam saab tegeleda riskipõhise järelevalvega. Käitlejatele jäävad kehtima kõik toiduohutusega seotud nõuded. Endiselt peab enne tegevuse alustamist ja majandustegevusteate esitamist olema täidetud

nii ruumide, töötajate kui dokumentatsiooniga seotud nõuded, sh enesekontrolliplaan, tervisekontroll jne.

Riigisisese tegevusloakohustuse kaotamine väiksema riskiga käitlemisvaldkondades võib elavdada kogu majandustegevust, tuues juurde ka neid ettevõtjaid, kes siiani on peljanud tegevusloa taotlemisega kaasnevaid kohustusi. Kuigi nõuded kehtivad nii majandustegevuste kui tegevusloa korral, on ettevõtjatel tihti arusaam, et tegevusloa taotlemine saab neile takistuseks toidukäitlemisega tegelemisel.

Tegevusloakohustusest loobumine eeldab käitlejate hulgas teavitustöö tegemist, et selgitada majandustegevuste esitamise ja toidu käitlemisega alustamisega seotud nõudeid ja kohustusi. Täiendada tuleb info- ja juhendmaterjale, mis peavad olema maaeluministeeriumi ja Veterinaar- ja Toiduameti veebilehtedel kergesti kättesaadavad.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Toidukäitlemisettevõtete nõudeid ja tegevusloa kohustust reguleerib ToiduS.

Samuti EL otsekohalduvad määrused (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004.

Väikekäitlejatele esitatud nõudeid on käsitletud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2015-2019⁷, vastavalt millele peab läbi vaatama nõuded toidu väiketootmisele ja käitlemisele ning veenduma, et need ei oleks EL reeglitest karmimad, kuid samas tagaksid toiduohutuse ja tööturvalisuse. Teematikaga on seotud ka Eesti Maaelu Arengukava 2014-2020⁸, mille 3. prioriteet tegeleb toiduahela korraldamise, sealhulgas põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise, loomade heaolu ja riskijuhtimise edendamisega põllumajanduses. Samuti tegeleb Eesti toidu positiivse kuvandi loomise ning toidutarneahela osaliste koostöö ja ekspordi edendamisega Eesti toidu tutvustamise ja müügiesenduse kava "Eesti toit 2015–2020"⁹.

Lisaks on ka Lissaboni strateegia üheks eesmärgiks õigusaktide lihtsustamine ja nii halduskulude kui ka ettevõtjate halduskoormuse vähendamine. Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018”¹⁰ kohaselt tuleb vältida ülereguleeritust.

5. Tehtud uuringud

Veterinaar- ja Toiduamet viis koostöös maakondade veterinaar keskustega ajavahemikul veebruar-märts 2015 läbi küsitluse kõigi eraelamus tegutsevate toidukäitlejate hulgas. Eesmärk oli saada ülevaade tegevuskohtadest ja tehtavatest toimingutest, samuti käideldavatest toidugruppidest, nende kogustest ja turustamisvõimalustest. Küsitluse tulemused ei ole avalikult kättesaadavad, kuid täpsemalt võib küsida Maaeluministeeriumi toiduohutusosakonna toiduhügieeni büroost.

2014. aastal koostas Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut koostöös AS-ga PricewaterhouseCoopers Advisor uuringu „Toidu- ja veterinaarjärelevalve tasu aluspõhimõtete muutmise mõjude hindamine”¹¹, kus analüüsiti uuendatud põhimõtetele järelevalvetasu süsteemi mõju põllumajandustootjatele ja toidukäitlejatele. Muuhulgas hinnati mikroettevõtete hulka toidukäitlemisettevõtete hulgas.

⁷ Kättesaadav veebilehel: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>

⁸ Kättesaadav veebilehel: <http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020>

⁹ Kättesaadav veebilehel: <http://www.agri.ee/et/eesti-toidu-tutvustamise-ja-muugiedenduse-kava-eesti-toit-2015-2020>

¹⁰ Kättesaadav veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>

¹¹ Kättesaadav veebilehel: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/vta_lopparuanne_30juuni2014lv_0.pdf

6. Kaasatud osapooled

Veterinaar- ja Toiduamet, Maamajanduse Infokeskus, käitlejad.

Jaanuaris 2016 toimus kohtumine ja sellele järgnevalt kirjavahetus väikekäitlejatega võimalike muudatuste tutvustamiseks ja arvamuste küsimiseks. Kohtumise kokkuvõte on kättesaadav Maaeluministeriumi toiduohutusosakonna toiduhügieeni büroost.

Väikekäitlejatelt oleme saanud mitmeid konkreetseid ettepanekuid ettevõtete ehituse, projektlahenduse ja seadmete nõuete lihtsustamise osas. Ettepanekud on samuti kättesaadavad toiduhügieeni büroost. Advokaadibüroo Laus ja Partnerid on teinud ettepaneku määrata väikeettevõtte piiriks Komisjoni soovitus nr 2003/361/EÜ¹² toodud mikroettevõtte piiri, Eesti Piimakäitlemistalude Liit on teinud ettepaneku määrata piiriks toodangu müügikäibeks kuni 1,5 milj €/aastas. Tooraine või toodangu koguse kehtestamist ei peeta otstarbekaks.

Advokaadibüroo ettepanekul peaks kohaliku ulatuse määramisel arvestama asustustihedust, rahvastiku ostuvõimet ja nõudlus, seega ei oleks mõistlik määratleda piiri maakonnaga või kilomeetrites. Määruse (EÜ) nr 853/2004 juhendis¹³ on selgitus, mille kohaselt suure liikmesriigi puhul ei ole väljendi „marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud tarne“ geograafiline laiendamine kogu selle liikmesriigi territooriumile määrusega kooskõlas. Eesti kuulub väikeste liikmesriikide hulka.

Loakohustuse vähendamise osas on advokaadibüroo juhtinud meie tähelepanu ettevõtlusvabadusele, loataotlemisega seotud järelevalvetasudele ja ettevõtjate enda huvile vastata klientide hoidmiseks kõigile toiduohutusega seotud nõuetele.

Kavandatavaid muudatusi on tutvustatud mitmetel infopäevadel.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

1. Väikeettevõtete nõuded

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI

¹² Kättesaadav veebilehel: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&rid=4>

¹³ Kättesaadav veebilehel: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_food-hygiene_legis_guidance_reg-2004-853_et.pdf

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs**1. Väikeettevõtete nõuded****Avalikkuse teavitamine/senise regulatsiooni parem rakendamine**

Määruse (EÜ) nr 852/2004 lisas II toodud hügieeni üldnõuded kõikidele toidukäitlejatele (v.a. esmatootjatele) on toidukäitlemishoonetele, ruumidele ja sisseseadele sätestatud nõuete osas küllaltki paindlikult sõnastatud, kasutades nt väljendeid piisav, vajaduse korral, kus asjakohane, sobivad vahendid. Koostöös järelevalveametnikega saaks ettevõtte loomisel või kohandamisel rakendada seega ühekordselt kokkulepitud erandeid. Probleem võib tekkida teatud nõuete osas, kus paindlikku lähenemist ei ole sõnastuses kasutatud, nt veeklosettide ja äravooluviimarite olemasolu. Samuti võivad ühekordsed kokkulepped maakonniti väga erineda ja tagatud ei oleks käitlejate võrdne kohtlemine.

Probleemiks on hügieeni erinõuded nt tapamajadele ja lihalõikusruumidele, kuna määruse (EÜ) nr 853/2004 lisas III ei ole kasutatud paindlikku sõnastust, mistõttu ei saa ilma riigisisese õigusaktita väiketapamajade ehitamisel erandeid rakendada.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale

Probleemi lahendamine ei ole mitteregulatiivsete lahendusega võimalik, kuna ToiduS § 8 lg 1 punktis 5 nähakse ette loakohustus ja selle muutmiseks tuleb muuta ToiduSi.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine**Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine**

Säilib tänane olukord, kus enne käitlemise alustamist peab järelevalveasutus väljastama tegevusloa ka käitlemisvaldkondades, kus riskipõhiselt võiks tegevust alustada pärast majandustegevusteate väljastamist. Määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 6 lõike 3 punktis a on jäetud liikmesriikidele õigus kehtestada riigisiseseid õigusaktid teatavate oma territooriumil asuvate ettevõtete tunnustamiseks, kuid tulenevalt olukorra ja käitlejate teadlikkuse muutumisest, tuleks Eestis kehtiv loakohustus üle vaadata.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest**1. Väikeettevõtete nõuded**

Käitlejate võrdse kohtlemise, nõuete ühtse rakendamise ja väiketapamajade loomise võimaldamiseks tuleb täiendada ToiduS-st volitusnormiga väikeettevõtte nõuete kehtestamiseks ja koguse, käibe või loomühikute arvu määramiseks.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale

Probleemi lahendamine ei ole mitteregulatiivsete lahendusega võimalik, kuna ToiduS § 8 lg 1 punktis 5 nähakse ette loakohustus ja selle muutmiseks tuleb muuta ToiduSi.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine

Käitlejate halduskoormuse ja järelevalveasutuse töökoormuse vähendamiseks tuleb üle vaadata Eestis kehtiv loakohustuse nõue käitlemisvaldkondade kaupa, kasutades ära EL õigusaktidest tulenevaid võimalusi. Käitlejate teadlikkus on muutunud. Otsekohalduvad EL hügieenimääruseid on rakendatud alates 2006. aastast ning Veterinaar- ja Toiduamet on välja töötanud mitmeid abistavaid juhendmaterjale ettevõtete enesekontrollisüsteemi koostamiseks, mis samuti aitavad kaasa nõuetele vastavuse tagamisele. Abistavaks materjaliks on ka Euroopa Toiduohutusameti poolt jaanuaris 2017

avaldatud teaduslik arvamus, milles käsitletakse väikeste jaeettevõtete toiduohutuse juhtimissüsteemi¹⁴.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Seaduseelnõu ja sellega seotud maaeluministri määruste eelnõude väljatöötamiseks on juba analüüsitud määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c, artikli 6 lõike 3 punktis 1, artikkel 13 lõikes 3 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõikes 3 toodud volitusnormide alusel kehtestatud teiste liikmesriikide riigisiseseid õigusakte, võttes aluseks Euroopa Komisjoni TRIS-andmebaasi¹⁵. Nt Soome, Läti, Leedu, Poola, Horvaatia, Kreeka, Prantsusmaa jne.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

1. Väikeettevõtete nõuded

Regulatsiooni täiendamine

ToiduS § 26 muutmise, millega kehtestatakse alused ettevõtte ehitusele, projektlahendusele ja seadmetele esitatud nõudest erandite tegemiseks vastavalt määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 13 lõikele 3 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõikele 3 ning koguse, käibe või loomühikute arvu määramiseks.

Kuigi määrus (EÜ) nr 852/2004 on sõnastatud põhimõttel, et nõudeid saaks kohaldada erinevas suuruses ettevõtete puhul ja järelevalveametnik saaks kaalutusõiguse alusel ettevõtte loomisel või kohandamisel rakendada igakordselt nõudeid paindlikult, aitavad õigusaktiga kehtestatud erandid kõigi toidukäitlemisettevõtete puhul kaasa nõuete ühtlasemale rakendamisele kogu Eestis. Erandite selge sõnastus aitab vältida ka teadmatusest tulenevaid väärarusaamasid toidukäitlemisega seotud nõuete keerukuse kohta, mis võib omakorda viia üleüldse nõuetest kõrvalehoidumiseni.

Regulatsiooni täiendamine on kindlasti vajalik tapamajadele erandite tegemisel, kuna määruse (EÜ) nr 853/2004 lisas III ei ole paindlikku sõnastust kasutatud. Tapamajade puhul on alati nõutud nt ootetarandikud, haigete ja taudikahtlaste loomade eraldi lukustatavad tarandikud, eraldi ruumid magude ja soolte tühjendamiseks jne. Erandite andmiseks on EL määruste loojad ette näinud volitusnormi ehitusele, projektlahendusele ja seadmetele esitatud nõuetest erandite tegemiseks.

Erandite lubamiseks tuleb määratleda väikeettevõtete piir, milleks võib olla toidukäitlemisettevõtte puhul tooraine või toodangu kogus või mikroettevõtte mõiste ehk kuni 10 töötajat ja/või käive kuni 2 miljonit eurot aastas. Arvesse läheks vaid toidukäitlemisvaldkonnaga seotud käive. Tegemist oleks üheselt mõistetava piiriga. Väiketapamajade puhul, kus lisaks toiduohutuse küsimustele tuleb arvestada ka loomade heaoluga seotud nõudeid, peab piiriks seadma loomühikute arvu, arvestades seejuures ka tootmise hooajalisust. Soome näitel on ettepanek lubada 20 loomühiku tapmine nädalas ja kui samas ruumis toimub ka lihalõikus, siis 4 loomühikut nädalas. Lahtiseletatult tähendab see 20 veise või punahirve, 100 sea või jaanalinnu, 200 lamba või kitse ja 2000 kodulinnu või jäneselise tapmist nädalas. Suurema loomühikute arvu lubamiseks lähtuvalt hooajalisest tootmisest, tuleb arvestada tapamaja planeeritud võimsusega, eriti jahutus- ja hoiukambri mahutavusega.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale **De-regulatsioon/regulatsiooni täiendamine**

¹⁴ Kättesaadav veebilehel: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2017.4697/epdf>

¹⁵ Kättesaadav veebilehel: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/>

ToiduS § 8 lg 1 punkti 5 muutmine selliselt, et teatud tingimustel oleks lubatud teisaldatavates või ajutistes käitlemiskohtades ja käitlemiskohtades, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks, valmistatud loomsete toodete turustamine ühelt jaeettevõtjalt üksnes teisele jaeettevõtjale majandustegevusteate alusel.

ToiduS § 8 lg 1 punkti 5 muutmisega kaotame üldise tegevusloa nõude loomse toidu käitlemisel ja turustamisel teisele käitlejale ettevõttest, mis on nimetatud määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III (sh eraelamu). Peamiselt mõjutabki see sätte eraelamus toidukäitlejaid. Tegevusloakohustus on neile seni kehtinud üldise põhimõtte alusel, et loomse toidu turustamisel teisele käitlejale peab ettevõtjal olema tegevusluba. Kuna majandustegevusteate esitamisel peavad käitlejad samuti hügieenimäärustest sätestatud nõudeid täitma, mh enesekontrollikohustus, peame võimalikuks loobuda tegevusloakohustusest. Võttes arvesse ka tegevuse marginaalsust (väikesest toodangu mahust tulenev väike tarbijate hulk) ja sellest tulenevat väiksemat riski toiduohutusele, on antud olukorras tegevusloakohustus kui intensiivne ettevõtlusvabaduse piirang liialt koormav ja põhjendamatu.

Määruses (EÜ) nr 853/2004 toodud erand on mõeldud jaeettevõtetele. Eraelamus toidukäitlemist võib lugeda jaetegevuseks, kui käitleja turustab osa toodangut otse tarbijale. Jaekaubandusettevõtte mõiste on defineeritud määruse (EÜ) nr 178/2002 artikkel 3 lõikes 7: *jaemüük* – toidu käitlemine ja/või töötlemine ning toidu hoiustamine müügikohas või tarnimine lõpptarbijale, kaasa arvatud jaotusterminalid, toitlustusettevõtjad, tehasesööklad, asutuste toitlustusettevõtjad, restoranid ja muud samalaadsed toiduteenust pakkuvad ettevõtjad, kauplused, selvehallide jaotuskeskused ja hulgimüügipunktid.

Määruses (EÜ) nr 853/2004 toodud erandi rakendamiseks ka väikese tootmismahuga ettevõtete puhul tuleb muuta ToiduS § 8 lg 1 p 7, mille kohaselt peab ettevõtjal, kelle ettevõttes tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, olema tegevusluba. Eraelamus toidukäitlejate puhul antud punkt täiendavaks takistuseks ei ole, kuna punktist on välja arvatud määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted, mille alla käivad eraelamus käitlejad. Seega tuleb muudatuste tegemisel vältida vastuolude tekkimist teise käsitletud muudatusega, mis käsitleb riigisisese tegevusloakohustuse muutmist laiemalt.

Lisaks tuleb sätestada ToiduS §-s 26 asjakohased alused ja muuta põllumajandusministri 15.06.2006 määrust nr 75, täiendades seda terminite marginaalne, kohaliku ulatusega ning piiratud tähendusega eraelamus toidukäitlejaid ja väikese tootmismahuga jaeettevõtteid arvestades. Marginaalne tähendab tooraine või toodangu koguse, müügikäibe vms ning teisele jaeettevõttele antava toodangu koguse määramist. Eesmärgiga kehtestada kõigile toidukäitlemisvaldkondadele üheselt rakenduv piir, on tooraine või toodangu koguse kehtestamise asemel ettepanek arvestada muid võimalusi.

Teisaldatavate või ajutiste käitlemiskohtade ja käitlemiskohtade, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks, puhul on ettepanek teha seos käibemaksuseaduse¹⁶ § 19 lõikega 1, mille 1.01.2018 kehtima hakkava redaktsiooni kohaselt muutub ettevõtja registreerimiskohustusega käibemaksukohuslaseks, kui tema maksustatav käive ületab kalendriaasta algusest arvates 40 000 eurot. Seega võiks marginaalseks lugeda maksustatavat käivet kuni 40 000 eurot ühes aastas, kusjuures arvesse läheks vaid toidukäitlemisvaldkonnaga seotud käive. Väikese tootmismahuga jaeettevõtete puhul on ettepanek võtta väikeettevõtete piiri rakendamisel kasutusele mikroettevõtte mõiste.

Teisele jaeettevõttele antava koguse määramisel saab lähtuda Euroopa Komisjoni juhenddokumendi „Suunised määruse (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad, teatavate sätete rakendamiseks“¹⁷ punktis 3.6 kirjeldatust. Selle kohaselt tuleks marginaalse mõistet käsitada loomset päritolu toidu väikese kogusena absoluutväärtuses või väikese osana ettevõtte äritegevusest. Seega teeme ettepaneku määrata eraelamus toidukäitlemise puhul

¹⁶ Kättesaadav veebilehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102012017?leiaKehtiv>

¹⁷ Kättesaadav veebilehel

http://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidance_reg-2004-853_et.pdf

otse tarbijale müüdava toodangu mahuks 25% kogutoodangust, jättes võimaluse 75% ulatuses loomsete toodete turustamiseks teisele jaeettevõtjale, sh toitlustusettevõtjale. Väikese tootmismahuga jaeettevõtte puhul võiks protsentuaalne jaotus olla vastavalt 50% ja 50%. Juhul, kui ettevõtte kogutoodang jääb aastas kuni 1000 kg, võib ettevõtja kogu oma toodangu teisele jaeettevõtjale turustada.

Lisaks mõiste marginaalne määratlemisele, tuleb ministri määrusega määrata ka kohalik ulatus ja piiratud tegevus. Eesmärgiga võimaldada väiketootjate toodangu kättesaadavust Eesti erinevates paikades, on ettepanek määratleda kohalik ulatus läbi transpordile kuuluva ajaga. Üldjuhul on selleks 4 tundi, kuid erandiks oleksid Eesti saared ja äärealad. Praamisõidule kuuluva aja arvestamiseks ja Kagu-Eesti toidukäitlejatele turustamisvõimaluste pakkumiseks, oleks nendel juhtudel transpordile kuluv aeg 6 tundi. Arvestama peab Euroopa Komisjoni seisukohaga, et kohalik ulatus ei saa tähendada kogu riigi territooriumi. Seetõttu ei saa õigusaktis määrata selleks kogu Eestit. Piiratud tegevus tähendab erandi kehtestamist eraelamus toidukäitlejatele ja väikse tootmismahuga jaekaubandusettevõtjatele loomse toidu turustamiseks teisele jaekaubandusettevõtjale.

ToiduS § 8 lg 1 punkti 5 tuleb muuta selliselt, et tegevusloa taotlemise kohustus tekib ettevõtjatel, kes ületavad ministri määruses toodud terminite marginaalne, kohalik ulatus ja piiratud tegevus tähendusi. Vastavalt ToiduS muudatustele tuleb muuta ka põllumajandusministri 25.06.2014 määrust nr 63 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“, mille lisas 1 on loetletud käitlemisvaldkonnad, mille puhul peab esitama majandustegevusteate ja lisas 2 käitlemisvaldkonnad, mille puhul tuleb taotleda tegevusluba.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine

De-regulatsioon

ToiduS § 8 lõikes 1 tuleb ümber sõnastada või kehtetuks tunnistada punktid 3, 4, 5, 6 ja 7.

Tegevusloakohustus jääks kehtima käitlemisvaldkondades, kus see on nõutud vastavalt määruse (EÜ) nr 853/2004 artiklile 4, kasutades ära art 1 lg 5 tulevat erandit jaeettevõtetele.

Toidukäitlejate halduskoormuse vähendamiseks kaotatakse loakohustus jaekaubandusega ja hulgikaubandusega tegelevate ettevõtete puhul, kui toimub üksnes toidu ladustamine või vedu või müüakse üksnes pakendatud tooteid. Jaekaubandusettevõtete hulka kuuluvate toitlustusettevõtete puhul tuleb veel kaaluda võimalust loakohustuse kaotamiseks. Suuremast riskist lähtuvalt jääb loakohustus kehtima ühiskondliku toitlustamise korral, s.t. lasteaia-, kooli-, haigla-, vangla jm –köögi ja suurköökide puhul. Seejuures tuleb muudatuste puhul vältida vastuolude tekkimist teise käsitletud muudatusega, millega vabastatakse tegevusloakohustusest teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale. Kaalumisel on ka mitteloomseid tooteid ja liittooteid käitlevate ettevõtjate loakohustusest loobumine.

Tegevusloakohustusest loobumine eeldab käitlejate hulgas teavitustöö tegemist, et selgitada majandustegevusteate esitamise ja toidu käitlemisega alustamisega seotud nõudeid ja kohustusi. Täiendada tuleb info- ja juhendmaterjale, mis peavad olema Maaeluministeeriumi ja Veterinaar- ja Toiduameti veebilehtedel kergesti kättesaadavad.

Vastavalt ToiduS muudatustele tuleb muuta ka põllumajandusministri 25.06.2014 määrust nr 63 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“, mille lisas 1 on loetletud käitlemisvaldkonnad, mille puhul peab esitama majandustegevusteate ja lisas 2 käitlemisvaldkonnad, mille puhul tuleb taotleda tegevusluba.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Kõik kavandatavad muudatused on seotud toiduhügieeni valdkonnaga, mis on reguleeritud EL määrustega (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004. Seetõttu tuleb ToiduS muutmisel arvestada nendest määrustest tulenevate põhimõtete, kohustuste ja võimalustega. Eriti tuleb arvestada põhimõttega, et

nõuete leebemaks muutmisel ja tegevusloakohustuse kaotamisel ei väheneks inimese tervise kaitse kõrge tase toiduvaldkonnas ja nõuetekohaselt käideldud toit oleks ka edaspidi ohutu inimese tervisele. Kavandatavad muudatused on kooskõlas põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Leebemate nõuete kehtestamine ja loakohustuse muutmine/kaotamine tähendab põhimõtteliselt ettevõtlusvabaduse piirangute äralangemist, mis innustab toidu käitlemisega tegelema rohkem ettevõtjaid.

Plaanitavatest maaeluministri määruse eelnõudest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike vastavalt EL määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 13 lõikele 3 ja EL määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 10 lõikele 3.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kavandatavate muudatustega kaasnevate mõjude hindamiseks on muudatused jagatud kahte ossa ja mõjusid hinnatud valdkondade kaupa.

I muudatus: volitusnormi loomine väiksema tootmismahuga ettevõtetele, sh tapamajadele paindlikemate nõuete kehtestamiseks ja loakohustuse kaotamine teisaldatavates ja/või ajutistes käitlemiskohtades ja käitlemiskohtades, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, valmistatud loomse toidu turustamisel kohalikule jaekaubandusettevõtjale, sh toitlustusettevõtjale

Muudatuste mõju valdkondade kaupa

I a Elu- ja looduskeskkond

Suureneb toidukäitlejate arv, kuna väikeettevõtetele erandite kehtestamisel luuakse paremad tingimused toidukäitlemisega alustamiseks. Muudatuste eesmärk on julgustada ettevõtjaid uusi hooneid rajama või olemasolevaid kohendama, sest esialgu oleks võimalik tootmisruumidesse väiksemaid investeeringuid tehes saavutada nõuetele vastavus. Tekiks võimalus ka väiketapamajade rajamiseks, mis on eriti oodatud lambakasvatuse sektoris. Toidukäitlemissektoris üldisemalt võib mõju ulatust hinnata keskmiseks, kuid väiketapamajade osas veidi suuremaks. Toidukäitlemishoonetele on üksikjuhtumi põhiselt võimalik ka praegust teatud nõuetest erandeid anda, kuid väiketapamajade rajamiseks on vaja kehtestada erandid õigusaktiga.

Muudatuse sihtrühmaks on ka eraelamus toidukäitlejad, kes sooviksid edasi laieneda ja juba laienedud tegevuse puhul oleksid valmis tunnistama, et tegemist on väikeettevõtte mitte eraelamuga.

Kavandatava muudatuse puhul on rakse määrata täpset alustatavate ettevõtjate arvu, kes kasutaksid ära loodavaid erandeid. 2013. aastal Veterinaar- ja Toiduameti poolt eraelamus tegutsevate toidukäitlejate hulgas läbi viidud küsitluse põhjal võib järeldada, et umbes 15-20% eraelamus käitlejatest võiksid oma ettevõttega kuuluda väikeettevõtete hulka. Riigi toidu- ja söödakäitlejate registri kohaselt (seisuga märts 2017) on eraelamus loomse toidu käitlejaid 252, eraelamus toidukäitlejaid kokku 1194.

I b Majandusvaldkond

Muudatuse eesmärk on luua paremad võimalused põllumajandusloomade pidamise ja esmatootmise juurde rajada väiketööstusi esmatoodete väärimiseks. See annab võimaluse oma pereliikmetele ja kohalikele elanikele töökohtade loomiseks. Muudatuse tulemusel leiaksid inimesed maapiirkondades paremini tööd.

Loomsete toodete turustamisvõimaluste laienemine suurendab ettevõtete vahelist koostööd ja seeläbi kohalike toodete valikut ja kättesaadavust tarbijatele.

Seoses loakohustuse olulisusega loomsete toodete valmistamisel, annab väikeettevõtetele hoonete, ruumide ja sisseseade nõuetest erandite tegemine võimaluse taotleda tegevusluba väiksemate investeeringutega. Sellises ettevõttes valmistatud loomseid tooteid võib turustada ka piiriüleselt. Oodatud on äritegevuse aktiivsemaks muutumine ja toidukäitlemissektorisse investeeringute suurenemine. Samuti läbi toodete väärimise konkurentsivõime kasvatamine. Muudatuste positiivse mõju tagamiseks on oluline teavitustöö tegemine, et tagatud oleks Eestis toodetava, töödeldava ja tarbitava toidu ohutus ja kvaliteet. Sh loomade heaolu väiketapamajade tegutsemisel.

I c Regionaalarengu valdkond

Muudatused annavad võimaluse ettevõtlusega alustamiseks ja uute töökohtade loomiseks. Prognoosime ettevõtete arvu kasvu, konkurentsivõime suurenemist ja eeskätt maapiirkondades ettevõtlusstruktuuri mitmekesistumist.

I d Riigiasutuste korralduste valdkond

Muudatustel on keskmine mõju riigiasutuste korraldusele, kuna eeldab nõuete ühtlaseks rakendamiseks ametnike koolitamist ja teavitustöö tegemist.

I e Tööturu valdkond

Väikeettevõtete arvu kasv ja uute töökohtade loomine mõjutab tööhõivet eriti maapiirkondades omades positiivset mõju tööturule. Oma toodete väärimisel ja seeläbi konkurentsivõime suurenemisel on mõju ka perefirmade tekkimisele.

Uute nõuete rakendamine mõjutab kindlasti koolitusvajadust. Koolituste läbiviimiseks on "Eesti maaelu arengukava 2014–2020" meetme 1 „Teadmussiire ja teavitus“ tegevuse „Teadmussiirde pikaajaline programm“ raames ette nähtud rahalised vahendid.

Kokkuvõttes on toiduseaduse muudatustel, millega tekib võimalus väiksema tootmismahuga ettevõtetele, sh tapamajadele paindlikemate nõuete kehtestamiseks ja kaotatakse loakohustus teisaldatavates ja/või ajutistes käitlemiskohtades ja käitlemiskohtades, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, valmistatud loomse toidu turustamisel kohalikule jaekaubandusettevõtjale, sh toitlustusettevõtjale, positiivne mõju toidukäitlemissektorile.

II muudatus: toiduseaduse muutmine selliselt, et kaob loakohustus teatud toidukäitlejatel

Muudatuste mõju valdkondade kaupa

II a Majandusvaldkond

Muudatusel on keskmine positiivne mõju ettevõtjatele. Sihtrühmaks on jaekaubandusettevõtjaid, sh toitlustusettevõtjad, samuti mitteloomseid ja liittooteid käitlevad ettevõtjad.

Muudatuse eesmärk on julgustada ettevõtjaid toidukäitlemisega tegelema. Kardetakse loamenetlust kui protseduuri. Ettevõtetele ja toodetele rakenduvad nõuded on samad nii teatamiskohustusliku kui loakohustusega ettevõtja puhul. Kiireneks toidukäitlemisega alustamise protseduur, kuna tegevust võib alustada koheselt pärast nõuete täitmist ja oma tegevusest teatamist. Seega väheneb ettevõtjate halduskoorumus.

Oluline on Eestis toodetava, töödeldava ja tarbitava toidu ohutuse ja kvaliteedi tagamine, mistõttu on muudatuste rakendamine seotud tihedalt teavitustegevusega.

II b Riigiasutuste korralduste valdkond

Muudatusel on keskmine mõju riigiasutuste korraldusele.

Muudatus mõjutab Veterinaar- ja Toiduameti ametnike tööülesannete hulka ja iseloomu, asutuse sisemist töökorraldust ja protseduure. Muudatuste ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist ja teavitustöö tegemist.

II c Tööturu valdkond

Uute nõuete rakendamine mõjutab koolitusvajadust. Koolituste läbiviimiseks on "Eesti maaelu arengukava 2014–2020" meetme 1 „Teadmussiire ja teavitus“ tegevuse „Teadmussiirde pikaajaline programm“ raames ette nähtud rahalised vahendid.

Kokkuvõttes on toiduseaduse muudatusel, millega väheneb käitlejate arv, kes enne tegevuse alustamist peavad taotlema tegevusluba, keskmise suurusega positiivne mõju sektorile ja järelevalveasutusele.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatud muudatuste koondmõju on ettevõtjate halduskoormusele positiivne. Muudatused võimaldavad ettevõtjatel luua toidukäitlemiseks vajalikud hooned ja ruumid vähemate investeeringutega. Samuti laienevad nt eraelamus loomseid tooteid valmistavate ettevõtjate turustamisvõimalused. Teatud käitlemisvaldkondades väheneb käitlejate halduskoormus otseselt, kuna senise tegevusloa taotlemise asemel piisab käitlemise alustamiseks majandustegevusteate esitamisest.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Kavandatud muudatused aitavad ümber korralda järelevalveasutuse töökorraldust ja suurendada riskipõhist järelevalvekorraldust. Töökoormuse muutust otseselt näha ei ole, kuid muutub töökorraldus.

Muudatustega ei kaasne kulusid ega tulusid kohalikele omavalitsustele.

14. Edasine mõjude analüüs

Edasist mõjude analüüsi ei ole kavandatud, kuna plaanitavad muudatused avaldavad otsesele sihtrühmale positiivset mõju. Samuti on need kooskõlas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2015-2019 toodud eesmärkidega väikekäitlejatele kehtivate nõuete lihtsustamiseks.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

1. Väikeettevõtete nõuded

ToiduS-st täiendatakse võimalusega maaeluministri määruse kehtestamiseks, millega antakse erandid ettevõtte ehitusele, projektlahendusele ja seadmetele esitatud nõudest, vastavalt määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 13 lõikes 3 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõikes 3 toodud volitusnormile. ToiduS ja ToiduS-sse lisatav volitusnorm peavad võimaldama määratleda ka väikeettevõtte piiri. Ettepanek on võtta ToiduSs kasutusele mikroettevõtte termin, mille kohaselt väikeettevõtteks oleks ettevõtte, kus on kuni 10 töötajat või käive kuni 2 miljonit eurot aastas. Arvesse läheks vaid toidukäitlemisvaldkonnaga seotud käive. Tegemist oleks üheselt mõistetava piiriga. Väiketapamajade puhul on loomaheaolu nõuetest lähtuvalt ettepanek seada piiriks loomühikute arvu, arvestades seejuures ka tootmise hooajalisust. Ettepanek on 20 loomühiku tapmise lubamine nädalas ja kui samas ruumis toimub ka lihalõik, siis 4 loomühikut nädalas. Lahtiseletatud tähendab see 20 veist või punahirve, 100 siga või jaanalindu, 200 lammast või kitse

ja 2000 kodulindu või jäneselist nädalas. Suurema loomühikute arvu lubamiseks lähtuvalt hooajalisest tootmisest, tuleb arvestada tapamaja planeeritud võimsusega, eriti jahutus- ja hoiukambri mahutavusega.

2. Tegevusloakohustuse kaotamine teatud tingimustel loomse toidu turustamisel teisele käitlejale
Määruses (EÜ) nr 853/2004 toodud erandi paremaks rakendamiseks loomse toidu turustamisel ühelt jaeettevõtjalt üksnes teisele jaeettevõtjale majandustegevusteate alusel, muudetakse ToiduS § 8 lg 1 p 5 sõnastust selliselt, et tegevusloa taotlemise kohustus tekib ettevõtjatel, kes ületavad ministri määruses toodud marginaalse, kohaliku ulatuse ja piiratud tegevuse määratlusi. Nende kehtestamiseks muudetakse põllumajandusministri 15.06.2006 määrust nr 75. Ettepanek on eraelamus loomse toidu käitlejatele tegevusloakohustusest erandi andmiseks määrata termini marginaalne tähenduseks toidukäitlemisvaldkonnaga seotud maksustatava käibe maht kuni 40 000 eurot ühes aastas ja lubada teisele jaeettevõtjale turustada 75% toodangu kogumahust. Väikese mahuga jaeettevõtete määratlemiseks kasutada vastavalt mikroettevõtte mõistet ja lubada turustada teisele jaeettevõtjale 50% toodangust. Juhul, kui ettevõtte kogutoodang jääb aastas kuni 1000 kg, võib ettevõtja kogu oma toodangu teisele jaeettevõtjale turustada. Kohaliku ulatuse määramiseks kehtestada transpordi ajaks üldjuhul 4 tundi ning saarte ja äärealade puhul 6 tundi.

3. Riigisisese tegevusloakohustuse muutmine

Muudetakse ToiduS § 8 lõiget 1 jättes seal sätestatud tegevusloakohustusega käitlemisvaldkondade hulgast välja toidukäitlemisvaldkonnad, kus käitlemiseks piisab edaspidi majandustegevusteate esitamisest.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	–	15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	x
--	---	--	---

15.3 Selgitus	Kavandatavad muudatused ei ole nii ulatuslikud, et oleks põhjendatud ToiduS uue tervikteksti koostamine.
----------------------	--

16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

ToiduS
Põllumajandusministri 15.06.2006 määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded“
Põllumajandusministri 25.06.2014 määrus nr 63 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“

17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

VTK, seaduse eelnõu ja seletuskiri ning sellega seotud maaeluministri määruste eelnõud saadetakse tutvumiseks ja ettepanekute esitamiseks ministeeriumitele, Veterinaar- ja Toiduametile, Maamajanduse Infokeskusele, Eestimaa Talupidajate Keskliidule, Eesti Põllumeeste Keskliidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Talumeiereide Liidule, Eesti Pagarite Seltsile, Eesti Leivaliidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Lambakasvatajate Seltsile, MTÜle Eesti Tõulammaste Aretusühing, Kihnu Maalambakasvatajate Seltsile, Eesti Tõuloomakasvatuse Liidule, Eesti Lihaveisekasvatajate Seltsile, MTÜle Eesti Maaturism, Eesti Mahepõllumajanduse Sihtasutusele, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Advokaadibüroole Laus ja Partnerid). Vastavalt esitatud ettepanekutele on võimalus korraldada kokusaamisi ja arutelusid.

18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei teostata

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata
---	----------------------------

20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	2018
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2018
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Ingrid Vesmes (ingrid.vesmes@agri.ee) Diana Rammul (diana.rammul@agri.ee)