



**QUALIFY**  
Interreg Europe



European Union  
European Regional  
Development Fund

# On-line raamatukogu



# Sisukord

Lühendite loetelu .....	4
Mis on QUALIFY? .....	7
<b>Sissejuhatus</b> .....	7
On-line raamatukogu .....	8
<b>Teema 1: Pettusennetus</b> .....	9
1.1. Regulaatiivne ja strateegiline raamistik .....	9
1.1.1 EL õigusaktid ja eeskirjad .....	11
1.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid .....	17
Toiduseaduses toidupettust puudutavad artiklid .....	21
Toidupettuste teema toiduohutuse standardites .....	21
1.1.3 Pettuste ennetamise eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid .....	22
1.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid .....	26
Riiklikud strateegiad, mis baseeruvad EL strateegiadokumentidel .....	27
Riiklikud programmid .....	31
Muud organisatsioonid ja tegevused .....	32
1.1.5. Statistika ja analüüs .....	34
1.1.6. Käsitletud teemadel projektide rahastamis- ja toetusskeemid .....	37
1.1.7 Visioon järgnevatiks kümnenditeks (ideed, trendid) .....	37
Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks .....	38
1.2 Praktilised näited .....	39
1.2.1. Regionaalsed algatused .....	39
1.2.2. Videod .....	39
1.2.3. Parimad näited .....	40
1.2.4. Juhtumiuuringud .....	40
1.3. Kasulikud lingid .....	42
Topic 1 Food Fraud (summary) .....	44
<b>Teema 2: Kvaliteedikontroll</b> .....	46
2.1 Regulaatiivne ja strateegiline raamistik .....	46
2.1.1 Eesti Toidutööstuse ülevaade .....	47
Peamised probleemid toidutööstuses .....	49
2.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid .....	50
2.1.3 Toiduohutuse eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid .....	50
2.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid .....	50

2.1.5. Statistika ja analüüs.....	51
Riigikontrolli aruanne toidu ohutuse tagamisel.....	54
2.1.6. Käsitletud teemadel projektide rahastamis- ja toetuskeemid .....	55
2.1.7 Visioon järgnevateks kümnenditeks (ideed, trendid) .....	56
Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks.....	58
2.2 Praktilised näited.....	58
2.2.1. Regionaalsed algatused.....	58
Toiduohutusega seotud juhendid ja muud kasulikud lingid toidukäitlejale .....	58
2.2.2. Videod .....	59
2.2.3. Parimad näited .....	62
2.2.4. Juhtumiuuringud .....	63
2.3. Kasulikud lingid.....	64
Topic 2 Quality Control (summary) .....	67
<b>Teema 3: Autentsus</b> .....	69
3.1 Regulaativne ja strateegiline raamistik .....	69
3.1.1 EL õigusaktid ja eeskirjad .....	69
3.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid.....	71
3.1.3 Autentsuse eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid.....	76
3.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid .....	76
3.1.5. Statistika ja analüüs.....	76
3.1.6. Käsitletud teemadel projektide rahastamis- ja toetuskeemid .....	77
3.1.7 Visioon järgnevateks kümnenditeks (ideed, trendid) .....	77
Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks.....	77
3.2 Praktilised näited.....	77
3.2.1. Regionaalsed algatused.....	77
3.2.2. Videod .....	78
3.2.3. Parimad näited .....	79
3.2.4. Juhtumiuuringud .....	80
3.3. Kasulikud lingid.....	83
Topic 3 Authenticity (summary).....	84

## Lühendite loetelu



AAC – Administrative Assistance and Cooperation System (haldusabi ja koostöö süsteem)

AAC-FF – Administrative Assistance and Cooperation System for Food Fraud (haldusabi ja koostöö süsteem toidupettuste teemal)

BioCC – Tervisliku Piima Biotehnoloogiate Arenduskeskus

COOL – County of Origin Labelling (Päritoluriigi märgistus)

EAS - Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

EFSA – European Food Safety Authority (Euroopa Toiduohutusamet)

EIS - Eelnõude Infosüsteem

EIT – European Institute of Innovation and Technology (Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut)

EL – Euroopa Liit

EPKK – Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda

EPT – Eesti põllumajandus ja toit

ERDF – European Regional Development Fund (Euroopa Regionaalarengu Fond)

ESA – European Free Trade Association Surveillance Authority (Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni järelevalveamet)

ETAG – Eesti Teadusagentuur

ETKI – Eesti Taimekasvatuse Instituut

EU – European Union (Euroopa Liit)

EUROPHYT – European Union Notification System for Plant Health Interceptions (taudipuhangutest teatamise ja aruandluse süsteem)

EUROPOL - European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Euroopa Politseiamet)

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon)

FFN – Food Fraud Network (toidupettuste võrgustik)

FFVA - Food Fraud Vulnerability Assessment tool (toidupettuste haavatavuse hindamise tööriist)

GFSI – Global Food Safety Initiative (ülemaailmne toiduohutuse algatus)

GI – geographical indication (geograafiline tähis)

GMO – Genetically Modified Organism (geneetiliselt muundatud organism)

IMKK – integreeritud mitmeaastane kontrollikava

IMSOC - Integrated management system for official controls (Ametlike kontrollide integreeritud juhtimissüsteem)

INTERPOL - The International Criminal Police Organization (Rahvusvaheline Politseiamet)

JRC – Joint Research Center (Teadusuuringute Ühiskeskus)

KC-FFQ - Knowledge Centre for Food Fraud and Quality (Toidupettuste ja toidukvaliteedi teadmiste keskus)

LIS – laborite infosüsteem

MEM – Maaeluministeerium

MES – Maaelu Edendamise Sihtasutus

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

OLAF – European Anti-Fraud Office (Euroopa Pettustevastane Amet)

OPIC – Operational Programme “Innovations and Competitiveness” (Rakenduskava "Innovatsioon ja konkurentsivõime")

ORC – Official Control Rules (ametliku kontrolli määrus)

PGI – protected geographical indication (kaitstud geograafiline tähis)

PMK - Põllumajandusuuringute Keskus

PTA - Põllumajandus- ja Toiduamet

PRIA - Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

PõKa - Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030

RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed (toidu ja sööda kiirhoiatussüsteem)

ResTa – Ressursside väärimise teadus- ja arendustegevuse toetusprogramm

RIS3 - Research and Innovation Strategies for smart specialisation (nutikaaruka spetsialiseerumise teadusuuringute ja innovatsiooni strateegiad)

SME – Small and Medium Enterprise (väikse ja keskmise suurusega ettevõtte)

T&A – teadus ja arendus

TAI – Tervisearengu Instituut

TAIE - Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035

TFTAK – Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus

TKM – toiduga kokkupuutuvad materjalid

TRACES – Trade Control and Expert System (elektrooniline süsteem ametliku kontrolli ja muude ametlike toimingutega seotud andmete, teabe ja dokumentide vahetamiseks)

VKE - väikese ja keskmise suurusega ettevõtte

VTL – Veterinaar- ja toidulaboratoorium

ÜPP - Euroopa Liidu Ühine Põllumajanduspoliitika

ÜRO - Ühinenud rahvaste organisatsioon



# Sissejuhatus

## Mis on QUALIFY?

QUALIFY on Euroopa Liidu (EL) projekt, mille eesmärk on edendada väike ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) konkurentsivõimet põllumajandus-toiduainesektoris, mis mõjutavad eriti projektis osalevaid piirkondi, aga ka kogu EL-i. Euroopa Komisjon on ette näinud:

- VKE-de kvaliteediprotsesside parendamist.
- Võitlust pettuste vastu põllumajandus-toiduainesektoris.
- VKE-de toodete autentsuse edendamist.

Nende kolme väljakutsega seotud takistuste ületamiseks tuleb soodustada kulude vähendamist, paremaid tarneahelaid, paremaid protsesse ja paremaid tooteid, mis võimaldaks VKE-del kasvada ja olla konkurentsivõimelisemad nii siseriiklikel kui rahvusvahelistel turgudel. Miks on fookuses just VKE-d? Euroopa Komisjon näeb, et VKE-d peaksid saama oma turuosa suurendada ja teiseks, on suurtel ettevõtetel käsitletavat teemad (pettus, ohutus ja autentsus) paremini hallatud.

Selles suunas töötamiseks kasutab QUALIFY projekt European Regional Development Fund (ERDF) rahalisi vahendeid, mis on mõeldudki just VKE-de konkurentsivõime suurendamiseks. Projektis osaleb seitse EL-i piirkonda/riiki, mis esindavad EL-i geograafilist mõõdet ja mis hõlmavad nutika spetsialiseerumise teadusuuringute ja innovatsiooni strateegiate (RIS3) põhiaspektidena põllumajandus-toidutööstust ja VKE-sid. Projekti eesmärk on tagada, et kui nende kavade alusel võtavad põllumajandus- ja toiduainetööstuse VKE-d kasutusele kvaliteedi tõstmise, pettuste ennetamise ja autentsuse küsimuse ning see omakorda täiendatakse muudest finants- ja mitterahalistest vahenditest, saavutatakse EL-i soovitud tulemus ehk VKE-de kasv. Projekti eesmärk

on tõsta ka juhtivate asutuste, VKE-de esindajate ja teiste sidusrühmade võimekust ohutuse, pettuste ja autentsuse aspekte paremini käsitleda ning paremaid ja tõhusamaid projekte välja töötada.

## On-line raamatukogu

Projekti üks põhitegevusi on on-line raamatukogu koostamine, mida hakkavad kasutama poliitikakujundajad, VKE-d, alaliidud, teadusasutused, ülikoolid jne. See sisaldab 3 moodulit, mis katavad projekti põhiteemasid – pettuste ennetamine, kvaliteedikontrollisüsteemid ja põllumajandustoodete ja toiduainete autentsus. Moodulite materjalid hõlmavad olulisi aspekte, et praegused ja tulevased asjasse puutuvad isikud mõistaksid sellega seotud Euroopa, aga ka riiklikku ja piirkondlikku loogikat. Projekti väljundiks on on-line raamatukogu ja ühiste koosolekute põhjal jagada häid näiteid ja õppida, kuidas on antud teemadele lähenetud erinevatest projektis osalevates riikides.



# Teema 1: Pettusennetus

## 1.1. Regulaatiivne ja strateegiline raamistik

Toidupettus on nähtus, mis hõlmab suurt hulka pettusi ja eksitavaid tavasid, mis ei piirdu ainult toiduga, vaid puudutavad kogu põllumajandus-toidu ahelat. Üks esimesi toidupettuse määratlusi ELi tasandil esitati raportis “*Report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof (2013)*”<sup>1</sup>. Dokumentis kirjeldati pettust kui koondterminit, mida kasutatakse toidu, toidu koostisosade või toidupakendite tahtliku ja eesmärgistatud asendamise, millegi lisamise, võltsimise või valeandmete esitamise kohta; või valesid või eksitavaid väiteid toote kohta majandusliku kasu saamiseks.

Viidatakse neljale peamisele kriteeriumile, mis eristavad, kas juhtumit tuleks käsitleda pettusena või mittevastavusena: kui juhtum vastab kõigile neljale kriteeriumile, loetakse see pettusekahtluseks. Need kriteeriumid vastavad praegu ELi riikides kehtivatele pettustest teatamise reeglitele.

1. **ELi õiguse rikkumine:** see hõlmab ühe või mitme ELi põllumajandus- ja toiduahelat käsitlevates õigusaktides nimetatud reegli rikkumist.
2. **Kavatsus:** seda saab kontrollida mitmete tegurite abil, mis annavad alust arvata, et teatud mittevastavus ei juhtunud juhuslikult, näiteks kvaliteetse koostisosa asendamine madalama kvaliteediga vms.
3. **Majanduslik kasu:** see viitab otsesele või kaudsele majanduslikule eelisele.
4. **Klientide petmine:** see hõlmab teatud vormis klientide/tarbijate petmist (näiteks: muudetud on värvi või etiketti, mis varjavad tegelikku kvaliteeti või halvemal juhul isegi olemust). Pettus võib olla ka oht rahvatervisele, kuna mõned toote tegelikud omadused on varjatud (nt deklareerimata allergeenid).

Erinevat tüüpi toidupettused hõlmavad võltsimist, asendamist, varjamist, lahjendamist, valesti märgistamist, imiteerimist, heaks kiitmata lisandite lisamist, vargust (joonis 1). Alati on tegemist toidupettusega, kui üksikisikud või ettevõtted petavad tarbijaid tahtlikult, saades ebaõiglase eelise ja

---

<sup>1</sup> <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0434&format=PDF&language=EN>, p.14

rikkudes põllumajandus-toiduahelat käsitlevaid õigusakte<sup>2</sup>. ELi põllumajandus- ja toiduahelat käsitlevate õigusaktide tahtlik rikkumine võib geneetiliselt muundatud organismide (GMOde) ja pestitsiidide osas ohustada ka inimeste, loomade või taimede tervist, loomade heaolu või keskkonda.



Joonis 1. Toidupettuste liigitus

Teisisõnu tähendab pettus toidu kontekstis seda, et toidu päritolu, koostise ja selle saamise ja/või valmistamise kirjeldus peab olema tõene, st ei tohi lisada midagi, mis oleks väiksema majandusliku väärtusega või eemaldada midagi, mis oleks suurema majandusliku väärtusega. Kui toitu kirjeldatakse valesti, st klientidele antav teave päritolu, koostise jms kohta ei vasta tõele ja kui seda on tehtud eesmärgiga klienti rahalise kasu eesmärgil petta, pannakse toime toidupettus ehk majanduslikult motiveeritud võltsimine. Majanduslikult motiveeritud toidu võltsimine põhjustab aastas hinnanguliselt ligikaudu 8–12 miljardi euro suuruse kahju. ELi kodanikel on õigus olla kaitstud selliste tegude eest ja saada täpset teavet toidu kohta, mida nad otsustavad osta<sup>3</sup>. Toidu autentsuse ehk kaitstud päritolu võltsimist käsitletakse käesoleva dokumendi eraldi jaotises (Teema 3. Autentsus).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud-quality/topic/food-fraud\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud-quality/topic/food-fraud_en)

### 1.1.1 EL õigusaktid ja eeskirjad

Toiduohutuse aluseks EL-is on Euroopa toiduõigus EL määrus nr 178/2002, mille artiklis 8 on määratletud tarbijate huvide kaitse. Toidualaste õigusaktide eesmärk on kaitsta tarbijate huve ja see annab tarbijatele aluse teha teadlikke valikuid seoses tarbitava toiduga. Selle eesmärk on ära hoida pettusi või petlike tavasid, toidu võltsimist; ja mis tahes muud tavad, mis võivad tarbijat eksitada.

See peatükk annab kronoloogilises järjekorras lühiülevaate olulisematest ELi õigusaktidest ja reeglitest, mis käsitlevad pettuste ärahoidmist põllumajandus- ja toiduainesektoris.

#### 1. KOMISJONI OTSUS, 28. aprill 1999, millega asutatakse Euroopa Pettustevastane Amet (European Anti-Fraud Office, OLAF)<sup>4</sup>

Euroopa Pettustevastane Amet on EL-i volitatud asutus, mis kaitseb liidu finantshuve. See asutati 28. aprillil 1999 Euroopa Komisjoni otsuse 1999/352 alusel. See ei keskendu konkreetselt toidupettustele, vaid selle ülesandeks on võidelda ELi eelarvet mõjutavate pettustega üldiselt. Samuti uurida ELi institutsioonide töötajate korrupsiooni ning töötada välja pettusevastased õigusaktid ja poliitika.

#### 2. Valge raamat toiduohutuse kohta (2000)<sup>5</sup>

Valges raamatus tunnistati, et ELi toidupoliitika peab rajanema kõrgetel toiduohutusstandarditel, mille eesmärk on kaitsta ja edendada tarbijate tervist. Selleks tehti ettepanek asutada Euroopa Toiduamet. Sellele lisandus toiduohutust käsitlevate õigusaktide jõustamine ja toiduohutuse kontrollimine ning tarbijate teavitamine.

#### 3. EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2000/13/EÜ, 20. märts 2000, toiduainete märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta<sup>6</sup>

Käesolev direktiiv käsitleb lõpptarbijale tarnitavate toiduainete märgistamist ning teata vaid nende esitlemise ja reklaamimisega seotud aspekte. See tunnistati kehtetuks määrusega 1169/2011.

#### 4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 178/2002, 28. jaanuar 2002, millega kehtestatakse toidualaste õigusnormide üldpõhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toiduohutusega seotud menetlused<sup>7</sup>

Toidu- ja söödaalaste õigusaktide alus on üldine toidualaste õigusaktide määrus. Sellega luuakse kõikehõlmav ja ühtne raamistik toidu- ja söödaalaste õigusaktide väljatöötamiseks nii liidu kui ka riiklikul tasandil. Sel eesmärgil kehtestatakse selles üldpõhimõtted, nõuded ja menetlused, mis toetavad otsuste tegemist toidu- ja söödaohutuse küsimustes, hõlmates kõiki toidu ja sööda tootmise ja turustamise etappe. Määrusega asutati sõltumatu asutus, mis vastutab teadusliku nõustamise ja toe eest – Euroopa Toiduohutusamet (EFSA). Lisaks loodi peamised protseduurid ja vahendid hädaolukordade ja kriiside juhtimiseks ning toidu ja sööda kiirhoiatussüsteemi (RASFF). Toidualaste

<sup>4</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Anti-Fraud\\_Office](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Anti-Fraud_Office)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl\\_white-paper\\_food-safety\\_2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf)

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0013>

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>

õigusaktide üldmäärus tagab inimeste ja tarbijate huvide kõrgetasemelise kaitse seoses toiduga, tagades samal ajal siseturu tõhusa toimimise. Määrus sätestab, et märgistus, reklaam, esitlus ja pakendamine ei tohi tarbijat eksitada.

**5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004 29. aprill 2004, toiduainete hügieeni kohta**

Määruses sätestatakse toiduhügieeni üldeeskirjad toidukäitlejatele. Põhimõtted, et esmane vastutus toidu ohutuse eest lasub toidukäitlejal, et vajalik on toiduohutuse tagamine kogu toiduahela ulatuses, et tähtis on tagada külmaahela pidevus, ka HACCP rakendamine koos heade hügieenitavadega peaks tugevdama toidukäitlejate vastutust, et vajalik on teaduslikul riskianalüüsil põhinevate mikrobioloogiliste kriteeriumide ja temperatuuri kontrollimise nõuete kehtestamine ja vajalik on tagada imporditud toiduainete vastavus vähemalt ühenduse toodetud toiduga samale hügieeninormile.

**6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad.**

Määruse eesmärk on tagada kõrgetasemeline toiduohutus ja tervisekaitse. Nõudeid kohaldatakse töötlemata ja töödeldud loomsete saaduste suhtes (liha, karploomad, kala ja piim). Üldjuhul ei kohaldata neid toidu suhtes, mis sisaldab nii taimseid kui ka loomseid töödeldud saadusi. Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid peavad registreerima ja vajaduse korral tunnustama loomseid saadusi käitlevaid ettevõtteid.

**7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 854/2004, 29. aprill 2004, milles sätestatakse inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametliku kontrolli korraldamise erieeskirjad<sup>8</sup>**

Käesoleva määrusega kehtestati erieeskirjad loomsete saaduste ametliku kontrolli korraldamiseks. See tunnistati kehtetuks ja asendati määrusega 2017/625.

**8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 1935/2004, 27. oktoober 2004, toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta<sup>9</sup>.**

Artiklis 3 on määratletud üldnõuded, mis ütlevad, et materjalid ja esemed (sealhulgas aktiivsed ja intelligentsed) peavad olema valmistatud heade tootmistavade kohaselt, et tavalistes või eeldatavates kasutustingimustes ei satuks nende koostisosi toidule suurtes kogustes, mis võib ohustada inimeste tervist või tuua kaasa lubamatu muutuse toidu koostises või põhjustada organoleptiliste omaduste halvenemist. Samuti, et materjali või artikli märgistamine, reklaam ja esitlus ei eksitaks tarbijaid.

**9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1169/2011, 25. oktoober 2011, tarbijatele toidualase teabe esitamise kohta<sup>10</sup>**

---

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0854>

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R1935&from=EN>

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32011R1169>

Käesoleva määrusega luuakse alus kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamisele seoses toidualase teabega, võttes arvesse tarbijate arusaamade ja nende teabevajaduste erinevusi, tagades samal ajal siseturu tõrgeteta toimimise. Sellega kehtestatakse toidualast teavet ja eelkõige toidu märgistamist reguleerivad üldpõhimõtted, nõuded ja kohustused. Selles sätestatakse vahendid, millega tagatakse tarbijate õigus teabele, ja toidualase teabe esitamise kord, võttes arvesse vajadust tagada piisav paindlikkus, et reageerida tulevastele arengutele ja uutele teabenõuetele.

## **Päritoluriigi märgistus ehk Country Of Origin Labelling (COOL)**

Määruse 1169/2011 kohaselt on üldreegel, et päritoluriigi või lähtekoha märkimine on kohustuslik, kui selle märkimata jätmise võib tarbijat eksitada kauba tegeliku päritoluriigi või lähtekoha osas, eriti kui toiduga kaasnev teave või etikett tervikuna viitaks muul viisil sellele, et toidul on erinev päritoluriik või lähtekoht. Lisaks nõutakse määrusega värske, jahutatud ja külmutatud sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha päritolu märgistamist ning kehtestatakse eeskirjad peamise koostisosa päritolu märkimise kohta. Lisaks on ELi tasandil vertikaalse lähenemisviisi alusel välja töötatud kohustuslikud päritolusätted, näiteks mee, puu- ja köögiviljade, kala, veiseliha ja veiselihatoodete ning oliiviõli jaoks.

### **10. Raport toidukriisist, pettustest toiduahelas ja nende kontrollimisest (2013)**

Käesolevas aruandes kutsuti komisjoni üles pöörama toidupettustele täit tähelepanu ning võtma tarvitusele kõik vajalikud meetmed, et muuta toidupettuste ennetamine ja nendega võitlemine ELi poliitika lahutamatuks osaks.

### **11. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 2017/625, 15. märts 2017, ametlike kontrollide ja muude ametlike toimingute kohta, mida tehakse toidu- ja söödaalaste õigusaktide ning loomade tervise ja heaolu, taimetervise ja taimekaitsevahendi eeskirjade kohaldamise tagamiseks<sup>11</sup>**

2019. aasta detsembris jõustus uus ametliku kontrolli määrus 2017/625 (OCR), millega ajakohastatakse põllumajandusliku toiduahela kontrollipoliitikat, mis tugevdab tarbijate kaitset pettuste eest. OCRI kohaselt peab liikmesriik teavitama teist liikmesriiki ja vajaduse korral läbi viima juurdusi, kui liikmesriigi pädev asutus saab teatavaks mittevastavusest ja kui juhtum võib mõjutada teist liikmesriiki. Lisaks peavad liikmesriigid viima läbi ametlikke kontrole „regulaarselt ja riskipõhiselt kindlaks määratud sobiva sagedusega, et tuvastada võimalikud tahtlikud eeskirjade rikkumised (...), mis on toime pandud pettuse või pettusega” – art. 9 lõige 2. Kõik toidupettuste vastu võitlemise edukad meetmed peavad põhinema asjakohase teabe kiirel ja tõhusal vahetamisel, asjakohasel aruandlusel ning tihedal koostööl ja koordineerimisel liikmesriikide ja komisjoni vahel. Uued eeskirjad asendavad määrust nr 882/2004 ametlike kontrollide ja muude õigusaktide kohta.

### **12. Euroopa Komisjoni rakendusmäärus 2019/1715, 30. september 2019, millega kehtestatakse ametlike kontrollide teabehaldussüsteemi ja selle süsteemikomponentide toimimise eeskirjad (IMSOCI määrus)<sup>12</sup>**

Liikmesriikidel on kohustus kehtestada eeskirjad karistuste kohta, mis kompenseerivad petturliku tegevuse majandusliku eelise. Aruandluse ja kontrollide üldise tõhususe parandamiseks täiendati

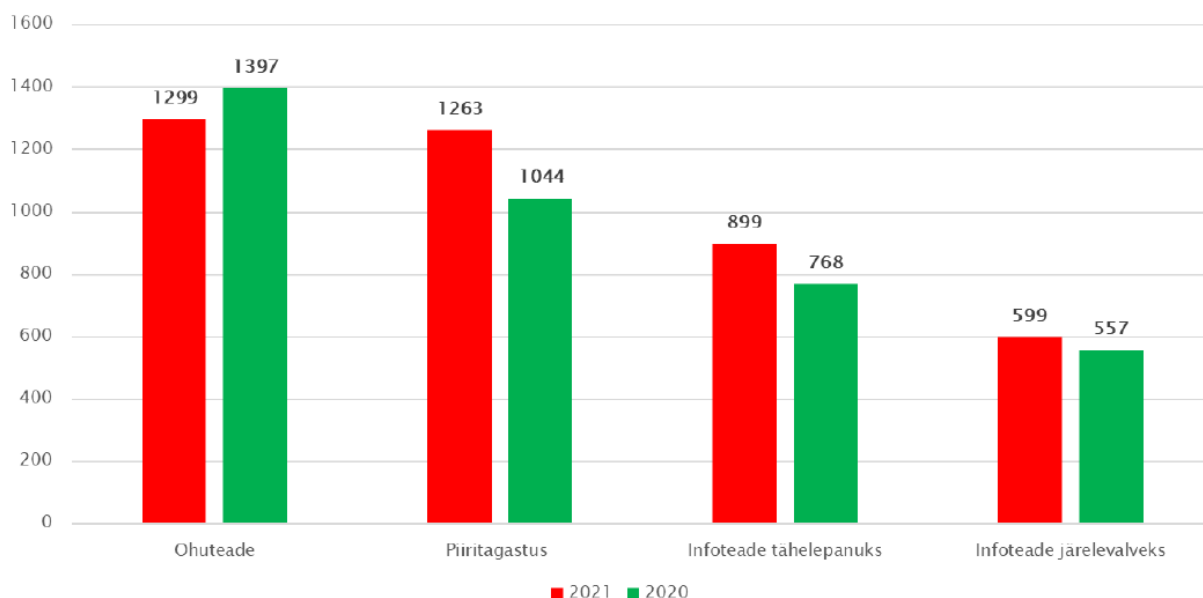
<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0625>

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32019R1715>

OCR-d ametlike kontrollide integreeritud juhtimissüsteemiga (IMSOC). IMSOC-i integreeritavate infosüsteemide hulka kuulub toidu ja sööda kiirhoiatussüsteem (**RASFF**), toiduga kokkupuutuvast materjalist või söödast tuleneva otsese või kaudse inimese tervisele avalduva ohu teavitamiseks; loomataudidest teavitamise ja teavitamise süsteem (**ADIS**); taimekahjustajate esinemisest taimedes ja taimsetes saadustes teavitamise ja sellest teatamise süsteem (**EUROPHYT**); haldusabi ja -koostöö (AAC) ning kaubanduse kontrolli- ja ekspertide süsteemi (**TRACES**) tehnilised vahendid.

### RASFF<sup>13</sup>

1979. aastal loodud RASFF võimaldab tõhusat jagada teavet oma liikmete vahel (ELi liikmesriikide riiklikud toiduohutusasutused, komisjon, EFSA, ESA (European Free Trade Association Surveillance Authority), Norra, Liechtenstein, Island ja Šveits) ning pakub ööpäevaringset teenust tagamaks, et kiireloomulised teateid saadetakse, võetakse vastu ja neile vastatakse ühiselt ja tõhusalt. Tänu RASFF-ile suudeti paljud toiduohutusega seotud riskid ära hoida enne, kui need oleksid võinud Euroopa tarbijaid kahjustada. 2020 aasta RASFF teated võrreldes 2021 RASFF teadetega on toodud joonisel 2. RASFF otsingumootor on "RASFF Window"<sup>14</sup>



Joonis 2. 2020 aasta RASFF teated võrreldes 2021 RASFF teadetega. RASFF teateid kokku 2020 (3766) vs. Nov 2021 (4060)<sup>14</sup>

### EUROPHYT<sup>15</sup>

EUROPHYT on teavitus- ja kiirhoiatussüsteem, mis tegeleb ELi imporditud või ELis endas kaubeldavate taimede ja taimsete saaduste saadetiste kinnipidamisega taimetervise tõttu. EUROPHYTi asutab ja juhib Euroopa Komisjoni tervise ja toiduohutuse peadirektoraat. EUROPHYT pakub olulist tuge ennetusmeetmete rakendamisel, tagades, et andmed taimede ja taimsete saadustega kauplemisest tulenevate taimetervise riskide kohta on ajakohased ja täpsed.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/rasff\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en)

<sup>14</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/search>

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_health\\_biosecurity/europhyt\\_en](https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/europhyt_en)

## AAC-FF<sup>16</sup>

Alates 2015. aasta lõpust vahetavad ELi toidupettuste võrgustiku liikmed teavet haldusabi- ja koostöösüsteemi (AAC) raames. AAC on Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud ja hallatav IT-süsteem, mis võimaldab võrgustiku liikmetel turvaliselt vahetada teavet kahtlaste mittevastavuste ja võimalike tahtlike EL-i põllumajandus-toiduahela seadusandluse rikkumiste kohta. 2021. aastal integreeriti AAC-süsteem täielikult kiirhoiatussüsteemi, järgides ametlike kontrollide üldise teabehaldussüsteemi (IMSOC) raames kehtestatud AAC-süsteemi toimimise uusi eeskirju, mis on üksikasjalikult kirjeldatud komisjoni rakendusmääruses 2019/1715. Toidu ja sööda süsteem (iRASFF) tagab tõhusa teabe jagamise viisi ja võimaldab kiiresti reageerida, kui toiduahelas avastatakse ohte rahvatervisele ja muid mittevastavusi. IMSOC-määrus seab liikmesriikidele kohustuse teatada kõigist piiriülese iseloomuga põllumajandusliku toiduga seotud pettuse kahtlustest AAC-FF süsteemi kaudu määruse nr 2017/625 reguleerimisalas, sealhulgas näiteks taime- ja loomatervishoiu küsimustes. 2020. aastal puudutas ligikaudu viiendik teadetest elusloomi või muid tooteid peale toidu või sööda. Viie aastaga on abi- ja koostöötaotluste arv aastas enam kui kahekordistunud, kasvades 157-lt 2016. aastal 349-le 2020. aastal. Siiski tuleb rõhutada, et need teated ei kajasta kõiki kahtlaseid rikkumisi ja võimalikke tahtlikke ELi põllumajandus- ja toiduahelat käsitlevate õigusaktide rikkumisi Euroopas, ega kinnitata neid kõiki rikkumistena.

## Toidupettuste võrgustik ehk Food Fraud Network (FFN)<sup>17</sup>

Alates 2013. aastast on Euroopa Komisjoni tervishoiu ja toiduohutuse osakonna hallatav ELi toidupettuste võrgustik võimaldanud liikmesriikidel ja mõnel teisel Euroopa riigil vahetada teavet ja teha vabatahtlikku koostööd küsimustes, kus neil on piiriüleseid rikkumisi. See aitab kaasatud Euroopa riikidel töötada ametlike kontrollide määruses (OCR) sätestatud reeglite kohaselt küsimustes, kus riigi ametiasutused puutuvad kokku EL-i põllumajandus- ja toiduahelat käsitlevate õigusaktide võimaliku tahtliku rikkumisega, mis on piiriülese mõjuga. ELi toidupettuste võrgustik ühendab iga liikmesriigi, mõne muu Euroopa riigi (Šveits, Norra ja Island) määratud asutusi, Euroopa Komisjoni talituste esindajaid ja Europolit esindajaid. See võimaldab abistada ja koordineerida pädevate asutuste vahelist suhtlust ning eelkõige abitaotluste edastamist ja vastuvõtmist. Kontaktasutused peavad vahetama teavet, mis on vajalik ELi põllumajandus- ja toiduahelat käsitlevate õigusaktide järgimise kontrollimiseks oma kolleegidega ja teatud juhtudel, kui ametlike kontrollide tulemused nõuavad meetmeid rohkem kui ühes riigis, ka komisjoniga.

## TRACES<sup>18</sup>

TRACES on Euroopa Komisjoni mitmekeelne veebipõhine haldamise tööriist kõigi sanitaarnõuete jaoks ELi-sisese kaubanduse ja loomade, sperma ja embrüo, toidu, sööda ja taimede importimisel. Selle peamine eesmärk on digitaliseerida kogu sertifitseerimisprotsess ja sellega seotud protseduurid, et see oleks kooskõlas Euroopa digitaalarengu tegevuskava deklaratsiooniga.

---

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/agri-food-fraud/administrative-assistance-and-cooperation-system\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/agri-food-fraud/administrative-assistance-and-cooperation-system_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/food/animals/traces\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/traces_en)

## Toidupettuste ja toidukvaliteedi teadmiste keskus ehk Knowledge Centre for Food Fraud and Quality (KC-Food)<sup>19</sup>

Toidupettuste ja -kvaliteedi teadmiste keskus (KC-Food) pakub ja jagab ajakohaseid teaduslikke teadmisi toidupettuste ja toidukvaliteedi küsimuste kohta. Keskus täiendab ELi toidupettuste võrgustiku tegevust. See koordineerib turujärelevalve tegevust ning haldab toidupettuste varajase hoiatamise ja teabesüsteemi. Komisjoni teaduse ja teadmiste talituse, Teadusuuringute Ühiskeskuse (JRC) ning sööda-toiduahelat reguleerivate ja tarbijate õigusi kaitsvate osakondade ühisel juhtimisel tegutseb KC-Food, et:

- Luua ametlik teaduse/poliitika liides, mis toetab algatusi põllumajanduslike toiduainete kvaliteedi kaitsmiseks ja toiduahela terviklikkuse kaitsmiseks;
- Tagada teadmiste jagamine komisjoni erinevate osakondade, teadlaste ja ELi riikide pädevate asutuste vahel praktikakogukonna kaudu;
- Luua koostöö kolmandate riikide ametiasutustega.

## Operatsioonid Opson<sup>20</sup>

Neid operatsioone juhivad ühiselt EUROPOL ja INTERPOL ning nende eesmärgiks on võltsitud ja nõuetele mittevastavate toitude ja jookide avastamine. Alates 2011. aastast on selliseid operatsioone tehtud kaheksa. Operatsioon OPSON, on kõigis oma etappides säilitanud sama õigusliku ulatuse ja raamistiku, mis on suunatud intellektuaalomandi võltsingutega seotud toitudele ja jookidele ning mittekvaliteetsetele toitudele ja jookidele. Ka Eesti osaleb neis operatsioonides. 2022 on Eesti osalemas näiteks tee päritolu ja alkoholsete jookide (veini) päritolu kontrollides.

## Kokkuvõtteks

Toidupettuste vastu võitlemisel teevad paljud institutsioonid koostööd. FFN ja EL toidupettuste ja -kvaliteedi teadmiskeskus (JRC) pakuvad oma ekspertteadmisi toiduteaduse vallas ning Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) viib läbi mõningaid uurimisi. FFN teeb koostööd ka Euroopa Liidu õiguskaitsealase koostöö agentuuriga (EUROPOL) ja osaleb võltsitud toiduainete vastu suunatud ühisoperatsioonides. 2020. Aastal oli võrgustik seotud OPSON IX3 operatsiooniga, mille raames viidi läbi 27579 kontrolli ja LAKE4 operatsiooniga, kus inspekteeriti 58000+ toodet üle Euroopa.

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about_en)

<sup>20</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/operation-opson>



### 1.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid

Toidu käitlemise puhul on tegemist valdkonnaga, kus lisaks üldistele majandustegevuste reguleerivatele õigusaktidele tuleb järgida spetsiifilisi nõudeid ja norme. Eesti toidukäitlejad lähtuvad esmalt Riigi Teatajas avaldatud siseriiklikust õigusaktist "Toiduseadus"<sup>21</sup>, mis võeti vastu 25.02.1999 Vabariigi Presidendi otsusega nr.568. See oli enim kui Eesti astus Euroopa Liitu. Seadust on sest saadik palju muudetud, kuna sellest on saanud rakendusakt EL direktiividele ja määrustele ning muudele rahvusvahelistele õigusaktidele.

Toiduseaduse sätted sisaldavad spetsifikatsioone, nõudeid ja tingimusi toidu ja toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete ringluse kohta vastavalt siseriiklikele sätetele, kuid mis on ka täielikus kooskõlas kõigi EL-i direktiivide ja määrustega. Toiduseaduses viidatud EL direktiivid ja määrused on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Toiduseaduses viidatud EL direktiivid ja määrused

178/2002	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused
1935/2004	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta
852/2004	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus toiduainete hügieeni kohta.
853/2004	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad
1169/2011	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse toidualase teabe esitamine tarbijatele
2015/2283	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb uuendtoitu
1829/2003	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta
609/2013	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta
1333/2008	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus toidu lisaainete sh abiainete kohta
231/2012	Komisjoni määrus, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1333/2008 II ja III lisas loetletud toidu lisaainete spetsifikatsioonid
1334/2008	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning teatavaid lõhna- ja maitseomadustega toidu koostisosi
2065/2003	Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus toidus või toidu pinnal kasutatavate või kasutamiseks mõeldud suitsutuspreparaatide kohta
110/2008	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus piiritusjookide määratlemise, kirjeldamise, esitlemise, märgistamise ja geograafiliste tähistete kaitse kohta
2017/625	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste

<sup>21</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022021010>

	õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine
--	---

Lisaks Riigiteatajale, kus on toodud nii kehtivad kui kehtetud õigusaktid, on Eestis ligipääsetav Eelnõude infosüsteem (EIS). See on töökeskkond, kus toimub dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, valitsusele ja Riigikogule esitamine ning ka avalik konsultatsioon. Lisaks riigisisestele dokumentidele on EISis kättesaadavad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja muud Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud dokumendid. EISi kaudu on võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta kommentaare esitada. EIS-i otsingu põhjal detsember 2021 seisuga toidu ohutuse, autentsuse ja pettustega seotud dokumente töös ei olnud.

Toiduseadus reguleerib toidutoorme ja toidu käitlemist, käitleja enesekontrolli ja riiklikku järelvalvet. See tähendab, et seadus reguleerib kõiki toidukäitlemisahelaga seotud tegevusi toidutoorme tootmisest kuni selle tarbijale kättesaadavaks tegemiseni. Seadus ei reguleeri vaid isiklikuks tarbeks valmistatavat toitu, ühekordset ja juhuslikku toidu müüki, toidu käitlemist haridusasutuses õpilaste õpetamise eesmärgil, toidu käitlemist hoolekandeesutuses viibivate isikute õpetamise, arendamise ja abistamise eesmärgil. Oluline osa seadusest on käitleja vastutusel ja enesekontrollil. Seadus sätestab riiklike järelvalveasutuste poolt teostatava järelvalve alused ja põhimõtted.

Toiduseaduse reguleerimisalasse kuuluvad:

- Käitlemisettevõtte tunnustamine
- Üldnõuded toidutoormele ja toidule, käitlemisele, käitlemisettevõttele
- Teatud toidugruppide koostis- ja kvaliteedinõuded
- Erinõuded toidulisanditel, eritoitudele, geneetiliselt muundatud toidule, uuendtoidule ja külmutatud toidule
- Toidu saasteainete normid
- Toidus lubatud lisaained ning tehislikud maitse- ja lõhnaained
- Toiduhügieeninõuded
- Nõuded toitu käitlevate töötajate ning nende toiduhügieeni- ja kutsealaste teadmiste kohta
- Toiduga kokkupuutuvad materjalid ja esemed
- Puhastamise, desinfitseerimise ja kahjuritõrjenõuded
- Nõuded käitlemisettevõttes kasutatavale veele
- Toidu märgistamise ja muul viisil teabe edastamise nõuded
- Käitleja enesekontroll
- Import EL mittekuuluvast riigist ja eksport EL mittekuuluvasse riiki
- Riiklik järelvalve ja järelvalve käigus võetud proove analüüsivad laborid

Toiduseadusest on viited Maaeluministri määrustele, mis täpsustavad teatud valdkondi:

1. Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba
2. Külmutatud toidu käitlemise ja toidualase teabe esitamise nõuded
3. Toidu ekstraheerimislahusti suhtes esitatavad nõuded, ekstraheerimislahusti kasutamise tingimused ja viisid ning toidus lubatud jääksisalduse piirnormid

4. Loomses toidus saasteainete riikliku järelevalve reguleerimise kord ning kontrollproovide võtmise ja analüüsimise meetodid
5. Toidu ioniseeriva kiirgusega töötlemise ning sel viisil töödeldud toidu toidualase teabe esitamise nõuded
6. Ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuded toidu väikesemahulisel käitlemisel
7. Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded
8. Farmis tapetud kodulindude ja jäneseliste liha väikeses koguses käitlemise hügieeninõuded
9. Tingimisi toidukõlbliku liha märgistamise nõuded toiduhügieeni tagamiseks
10. Kütitud uluki rümba ja rümba raietükkide väikeses koguses käitlemise hügieeninõuded
11. Toorpiima käitlemise hügieeninõuded
12. Toorsuhkru meritsi veo hügieeninõuded
13. Väikeses koguses esmatoodete turustamise hügieeninõuded
14. Toiduga kokku puutuda lubatud materjalide ja esemete kohta esitatavad nõuded, nende gruppide kohta esitatavad erinõuded ning nimetatud materjalide ja esemete ohutuse katsetamise meetodid
15. Eritoidu koostis- ja kvaliteedinõuded, selle valmistamiseks kasutatavate ainete ja selle käitlemise nõuded ning eritoidu kohta toidualase teabe esitamise nõuded
16. Kaseiini ja kaseinaatide koostis- ja kvaliteedinõuded, toidualase teabe esitamise nõuded ning proovide võtmise ja analüüsimise meetodid
17. Kohviekstrakti ja siguriekstrakti koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded
18. Kondenspiimade ja piimapulbrite koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded, kondenspiimadest ja piimapulbritest proovide võtmise ja proovide analüüsimise meetodid
19. Mee koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded
20. Toidulisandi koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded
21. Mahlatoodete koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded
22. Kakao- ja šokolaaditoodete koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded,
23. Džemmi, želee, marmelaadi ja magustatud kastanipüree koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded
24. Suhkrutoodete koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded ja analüüsimise meetodid
25. Müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuded
26. Toidupartii tähistamise nõuded
27. Piiripunkti ja imporditava toidu ametliku kontrollimise koha määramise taotluse sisu nõuded ning taotluse menetlemise kord
28. Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2021. aastal
29. Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve tasu maksmise, sularahas vastuvõtmise ja maksmise kontrollimise ning enammakstud järelevalvetasu tagastamise kord
30. Analüüsimise meetodid saasteainete sisalduse määramiseks loomses toidus
31. Proovide võtmise ja analüüsimise meetod külmutatud toidu temperatuuri kontrollimiseks
32. Proovide võtmise meetodid taimekaitsevahendite jääkide sisalduse määramiseks toidus
33. Referentlaboratoriumina tegutsemiseks volituse andmise taotluse sisu nõuded, taotlusele lisatavate dokumentide loetelu ja taotluse menetlemise kord

Teised olulised siseriiklikud aktid on “Toote nõuetele vastavuse seadus”<sup>22</sup>, mille eesmärk on tagada üldiselt toodete ohutus ja nõuetele vastavus ning kaupade vaba liikumine ning “Alkoholiseadus”<sup>23</sup>, mis sätestab erinõuded alkoholi käitlemisele, piirangud alkohoolse joogi tarbimisele, erinõuete ja piirangute järgimise üle teostatava riikliku järelevalve korralduse ning vastutuse seaduse rikkumise eest, ning “Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus”<sup>24</sup>, mis määrab (§ 13), et tööandja on kohustatud tegevusaladel, kus töö iseärasused võivad soodustada nakkushaiguste levikut, nõudma tööle asujalt tervisetõendit nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta.

Lisaks Toiduseaduses mitte mainitud toitu puudutavad EL määrused tabelis 2:

Tabel 2. Toitu puudutavad määrused väljaspool Toiduseadust

37/2005	Komisjoni määrus temperatuuri järelevalve kohta inimtoiduks ettenähtud kiirkülmutatud toiduainete transpordivahendites, lao- ja säilitusruumides.
1069/2009	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste sanitaareeskirjad.
142/2011	komisjoni määrus, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete terviseeeskirjad, ja nõukogu direktiivi 97/78/EÜ seoses teatavate selle direktiivi alusel piiril toimuvast veterinaarkontrollist vabastatud proovide ja näidistega.
1924/2006	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta.
1925/2006	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta.
1337/2013	Komisjoni rakendusmäärus, milles sätestatakse eeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 kohaldamiseks seoses värsked, jahutatud ja külmutatud sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha päritoluriigi või lähtekoha tähistamisega.
2073/2005	Komisjoni määrus toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta.
1881/2006	Komisjoni määrus, millega sätestatakse teatavate saasteainete piirnormid toiduainetes.
396/2005	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide kohta
931/2011	Komisjoni rakendusmäärus loomset päritolu toidu suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 178/2002 kehtestatud jälgitavuse nõuete kohta.
208/2013	Komisjoni rakendusmäärus idandite ja idandite tootmiseks ettenähtud seemnete jälgitavuse nõuete kohta.
1321/2013	Komisjoni määrus loetelu suitsutus- preparaatide esmatoodete kohta.
2009/32	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/32 toiduainete ja toidu koostisosade tootmisel kasutatavaid ekstrahente käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta.
1332/2008	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb toiduensüüme.

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13328792?leiaKehtiv>

<sup>23</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/AS>

<sup>24</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052021007>

828/2014	Komisjoni rakendusmäärus, milles käsitletakse tarbijatele esitatava teabe nõudeid gluteeni puudumise või vähendatud sisalduse kohta toidus.
2014/396	Komisjoni rakendusotsus, millega lubatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 258/97 alusel lasta toidu uuendkoostisosana turule UV-töödeldud pagaripärm ( <i>Saccharomyces cerevisiae</i> ).
2016/398	Komisjoni rakendusotsus, millega antakse luba UV-töödeldud leiva turule laskmiseks uuendtoiduna Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 258/97 alusel.
1829/2003	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta.
1830/2003	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse geneetiliselt muundatud organismide jälgitavust ja märgistamist, geneetiliselt muundatud organismidest valmistatud toiduainete ja sööda jälgitavust.

Siseriiklikest määrustest on olulised veel:

1. Sotsiaalministri määrus nr 61 Joogivee kvaliteedi- ja kontrollinõuded ning analüüsimeetodid.
2. Sotsiaalministri määrus nr 62 Tervisekaitsenõuded mineraalveele ja allikaveele.
3. Vabariigi Valitsuse 07.03.2013 a määruse nr 36 „Toiduga kokku puutuda lubatud materjalide ja esemete kohta esitatavad nõuded, nende gruppide kohta esitatavad erinõuded ning nimetatud materjalide ja esemete ohutuse katsetamise meetodid“.
4. Põllumajandusministri 21.novembri 2014 määrus nr 105 „Kestvuskatsete tegemise kord“.

Toiduseaduses toidupettust puudutavad artiklid

Toiduseaduses puudutab toidu võltsimist § 20, mis kirjeldab selgelt, et toitu võltsida ja võltsitud toitu käidelda on keelatud. Võltsimisena käsitatakse:

1. toidu koostise muutmist ilma märgistust muutmata;
2. märgistuse muutmist tegelikku koostist muutmata;
3. toidule mis tahes viisil teise aine lisamist või sellega toidu töötlemist toidu madalama väärtuse või nõuetele mittevastavuse varjamiseks;
4. tervisemärgi ja identifitseerimismärgi mittenõuetekohast kasutamist märgistusel;
5. käitlemist, kasutades teise ettevõtja ärinime või kaubamärki ilma tema loata.

Toidupettuste teema toiduohutuse standardites

Sertifitseerimata ettevõtetel ei ole kohustust toidupettusega põhjalikumalt tegeleda. Üldiselt tekib VKE-del standardiseerimise vajadus seoses ekspordiga. Eestis levinumad toiduohutuse ja kvaliteedi standardid on ISO 22000, FSSC 22000, BRCGS Global Food Safety Standard ja IFS Food. GFSI, ehk Global Food Safety Initiative tunnustab hetkel vaid kolme viimast standardit, kus on põhjalikult käsitletud toidupettuste vältimise teemat. Iga sertifikaadi hoidja kohustus on riskipõhiselt hinnata kui haavatav või kaitstud on kogu tema tarneahel (toorainest tarbijani).

GFSI on eraorganisatsioon, mis töötab tarbekaupade foorumi (CGF) "tegevuskoalitsioonina", mis koondab jaemüüjaid ja brändiomanikke (tootjaid) kogu CGF-i liikmeskonnast, kes tegutseb mitme sidusrühma juhtimisel eesmärgiga luua laiendatud toiduohutuse kogukond, kes jälgib ettevõtete

toiduohutusstandardeid ja aitab tagada inimestele kõikjal juurdepääs ohutule toidule. GFSI töö võrdlusuuringu ja ühtlustamise alal on suunatud GFSI-ga tunnustatud sertifitseerimisprogrammide vastastikuse tunnustamise edendamisele kogu tööstusharus eesmärgiga võimaldada lähenemist "kui sertifitseeritud, siis aktsepteeritud kõikjal".

Eestis on 26 ettevõtet, kes omavad kehtivat FSSC 22000 sertifikaati<sup>25</sup>. BRCs Directory<sup>26</sup> andmetel 22 ettevõtet omavad BRC sertifikaati ja alla 20 ettevõtte omavad IFS sertifikaati (personaalne päring IFS kodulehelt).

### 1.1.3 Pettuste ennetamise eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid

Nii nagu toiduohutuse, nii ka toidupettuste ennetamise eest vastutab toidukäitleja. Toidupettus võib toimuda toidukäitleja puhul teadlikult või teadmata, kui ta tahtmatult kasutab või müüb edasi võltsitud toitu. Sellisel juhul peab käitleja tegema kõik endast oleneva pettuse ohvriks langemise ärahoidmiseks (tarnima usaldusväärselt sertifitseeritud tarnijalt, teostama tarnija auditeid, rakendama jälgitavuse parendamise meetmeid, nagu digitaliseeritud tarneahel vms).

Eestis on riskipõhine toidujärelevalve süsteem. Riigi poolt korraldatud ametlike kontrollide eesmärk on kontrollida, et ettevõtjad täidavad õigusaktidega ettenähtud nõudeid ning kaubad ja loomad vastavad ettenähtud normidele. Kontrollide tehakse ette teatamata, välja arvatud siis, kui etteteatamine on vajalik ja piisavalt õigustatud ametliku kontrolli tegemiseks.

Toiduohutuse valdkonnaga on seotud peamiselt viis riigiasutust – maaelu-, sotsiaal-, rahandus-, keskkonna- ja majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ning nende allüksused, mis on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Toiduohutuse valdkonnaga seotud riigiasutused

Maaeluministeerium	Sotsiaal- ministeerium	Rahandus- ministeerium	Majandus- ja kommunikatsiooni- ministeerium	Keskkonna- ministeerium
Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA)	Terviseameti kesklabor	Maksu- ja tolliamet	Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet	OÜ Eesti Keskkonnauuringut e Keskus
Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (VTL)	Tervise Arengu Instituut			
Põllumajandusuuringut e keskus (PMK)				
Eesti Taimekasvatuse instituut (ETKI)				
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)				

<sup>25</sup> <https://www.fssc22000.com/certified-organizations/>

<sup>26</sup> <https://directory.brcgs.com/>

Maaeluministeeriumi (MEM) eesmärk on luua tingimused Eesti maaelu, põllu- ja kalamajanduse jätkusuutlikuks ja mitmekesiseks arenguks, tagada ohutu ja nõuetekohane toit ja sööt ning hea loomatervise ja –kaitse ning taimetervise ja –kaitse alane olukord. Siia panustab osaliselt ka Keskkonnaministeerium, sest kalanduse valdkonna juhtimine on jaotatud kahe ministeeriumi vahel. Maaeluministeerium tegeleb kalanduse turukorraldussüsteemi arendamise, struktuuritoetuste ja riigiabi andmise, vesiviljelussektori ja kutselise kalapüügi korraldamisega ning Keskkonnaministeeriumi pädevuses on kalavarude hea seisundi taastamine ja säilitamine, kalavaru säästva püügi tagamine ja harrastuskalastuse korraldamine. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse kuulub ka riigiosalusega OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, kes teostab nii Maksu- ja Tolliameti kui PTA volitusel toiduanalüüse ning Põllumajandusministri käskkirjadega alkoholianalüüse.

Maaeluministeeriumi tegevused on:

- Valdcondliku poliitika välja töötamine, sh. valitsemisala tegevusvaldkondade arengukavade koostamine ning korraldada nende rahastamine, elluviimine ja tulemuste hindamine
- Õigusaktide välja töötamine
- Valitsemisalas rahvusvahelise koostöö korraldamine, sh Euroopa Liidu otsustusprotsessis ja toidustandardite programmi Codex Alimentariusega seotud teabevahetus Eestis
- Koostöö koordineerimine Euroopa Toiduohutusametiga (EFSA)

Riigiosalusega aktsiaseltsid ja sihtasutused, mis kuuluvad Maaeluministeeriumi valdusalasse on SA Eesti Maaelumuuseumid, Eesti Põllumajandusloomade jõudluskontrolli AS, Maaelu Edendamise Sihtasutus ja Vireen AS.

Eestis teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet kõigis käitlemisvaldkondades Maaeluministeeriumi valdusalas tegutsev Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA) ([www.pta.agri.ee](http://www.pta.agri.ee)). Kuni aastani 2021 oli kaks eraldi asutust, Põllumajandusamet ja Veterinaar- ja Toiduamet. Eestis on piirkondlikud allasutused Eesti suuremates linnades: Ida- ja lääne-regioonis kummaski 4, lõuna-regioonis 5 ja põhja-regioonis 2. Järelevalvet teostatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/625 ning muude asjakohaste õigusaktide järelevalvet käsitlevate sätete kohaselt. PTA koordineerib kontrolli kõikidel etappidel pärast esmast tootmist. Kontrollide eesmärk on tagada toiduhügieen ja kaitsta tarbija huve. PTA auditid koosnevad peamiselt toiduettevõtete kontrollist, ettevõtete tootmissüsteemi kontrollist, toidu proovide võtmisest ja analüüsist oma või teistes toidulaborites. PTA on ka toidu ja sööda kiirhoiatussüsteemi kontaktpunkt RASFF, mis olukorras kui on oht tervisele, tagab kiire info vahetuse EL riikidega, Komisjoni, EFSA-ga (24h).

Veel täpsemaks minnes, teostab PTA kontrolli järgmistes valdkondades:

- toidu ning toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete käitlemine;
- taimede, taimsete saaduste ja taimse paljundusmaterjali tootmine ja turustamine;
- taimekaitsevahendite turustamine ja kasutamine;
- väetiste käitlemine;
- põllumajandusloomade aretustegevus;
- mahepõllumajanduslik taime- ja loomakasvatuse;
- mahepõllumajandusliku toidu ja sööda käitlemine;
- seemnete käitlemine;

- geneetiliselt muundatud põllukultuuride, toidu ja sööda käitlemine;
- maaparandus ja maakasutus;
- kutsetegevusloaga veterinaararstide tegevus;
- loomsete kõrvalsaaduste käitlemine;
- sööda käitlemine;
- loomapidamine ja loomade tervis;
- loomade (sh lemmikloomade) heaolu ning loomkatsed;
- veterinaarravimite ja ravimsööda kasutamine;
- taimede, loomade, taimsete ja loomsete saaduste (sh loomsete kõrvalsaaduste), loomse ja mitteloomse toidu ja sööda, seemnete ja paljundusmaterjali ning lemmikloomade sissevedu kolmandatest riikidest ja eksport ning nendega kauplemine liikmesriikide vahel.

Lisaks korraldab ja teeb amet järelevalvet puu- ja köögiviljade, joogipiima, või ja võiderasvade, reserveeritud nimetusega piimatoodete, kanamunade, linnuliha, kalandustoodete ja oliivõli turustamisnormide ja alkoholi kvaliteedi ning geograafilise tähise ja kaitstud päritolu nimetuse kasutamise üle. Amet korraldab ja teostab toidu, sööda, ohtlike taimekahjustajate ja loomahaiguste ning maa kuivendusseisundi ja maaparanduse keskkonnamõju seiret.

Kõik EL-i liikmesriigid, sealhulgas Eesti, koostavad igal aastal integreeritud mitmeaastase riikliku kontrollikava (IMKK). IMKK koostatakse neljaks aastaks ning selles kirjeldatakse pädevaid asutusi ja nende ülesandeid, tegevusvaldkondade strateegilisi eesmärke, ametlike kontrollide üldist korraldamist, koostööd ja vastastikust abi, meetmeid pädevate asutuste tegevuskriteeriumite vastavuse hindamiseks.

Ettevõtte tehnilised tingimused ja töökorraldus peavad võimaldama järgida Toiduseaduses ja teistes õigusaktides sätestatud nõudeid ja kui ilmnevad asjaolud, mis toovad kaasa või võivad kaasa tuua nende tingimuste muutumise määral, mille tagajärjel ei ole tagatud toidu ohutus, peab käitleja viivitamata sellest teatama Põllumajandus- ja Toiduametile.

Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (VTL) on Maaeluministeeriumi valitsemisalas riigiasutus, mis pakub koos oma Tartu, Rakvere, Saaremaa ja Tallinna üksustega laboriteenust loomahaiguste ja zoonoosete infektsioonide tuvastamiseks, toidu, vee, alkoholi ja söötade ohutuse ning kvaliteedi kontrolliks. Koostöös ülikoolidega ja teiste uurimisasutustega nii kodu- kui välismaal osaletakse teadus- ning arendusprojektides ja tegutsetakse riikliku referentlaboratooriumina. Kõik VTL-i laboratooriumid on akrediteeritud Eesti Akrediteerimiskeskuse poolt ning vastavad EVS-EN ISO/IEC 17025 nõuetele. VTL teostab ka vajadusest tulenevalt riikliku järelevalve analüüse ja uuringuid lähtuvalt PTA, Terviseameti ja teiste pädevate asutuste tellimusest:

1. riiklikud seireprogrammid (nt loomataudide tõrjeprogrammid, saasteainete ja veterinaarravimijääkide seireprogramm; antimikroobse resistentsuse seireprogramm)
2. toidu käitlemise nõuetele vastavus, sh toidu koostise ja toiteväärtuse, saaste- ja lisaainete ning veterinaarravimijääkide ja keelatud ainete sisalduse määramine
3. põllumajandustoodete koostise- ja kvaliteedinõuetele vastavus tulenevalt EL ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest
4. eriti ohtlike loomataudide kahtlusel või puhkemisel uuringute operatiivne teostamine ning diagnostilise valmisoleku tagamine (sh uurimismaterjali ööpäevaringne vastuvõtt)



5. koostöö Põllumajandus- ja Toiduametiga ning Terviseametiga inimestele ja loomadele ühiste haigustekitajate leidude osas
6. uurimismaterjali vahendamine allhanke teostamiseks, diagnoosi täpsustamiseks või tulemuse kinnitamiseks teiste riikide laboritesse (sh rahvusvahelised referentlaboratooriumid)

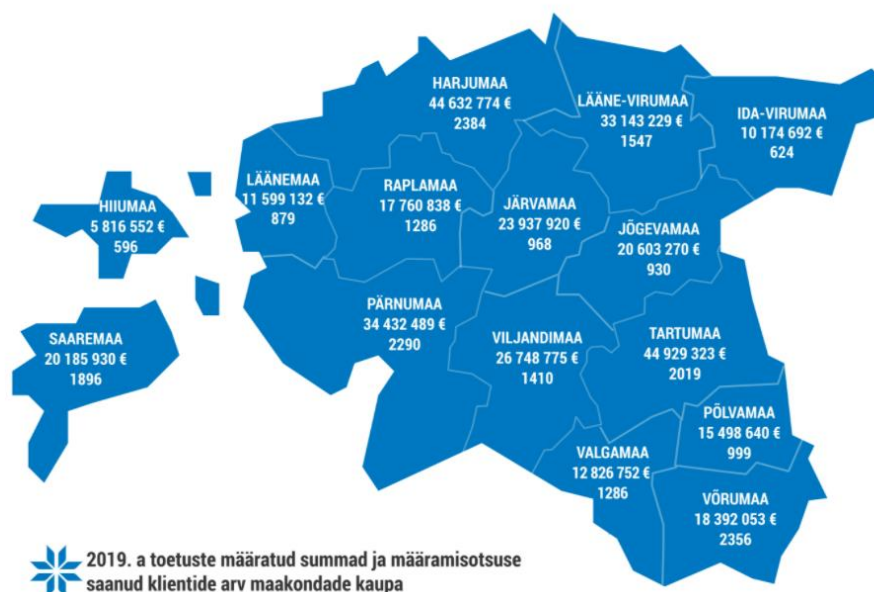
VTL all on eraldi riigi otsusega ellu kutsutud riskihindamise osakond, mille peamisteks ülesanneteks on:

- MeM ja PTA nõustamine riskihinnangute tulemustest järelduste tegemisel, osalemine riskidest teavitamisel ning riskide vähendamiseks abinõude väljapakumise;
- koostöö teadus- ja arendusasutustega, osalemine rahvusvaheliste riskihindamise koostöövõrgustike töös.

Põllumajandusuuringute Keskus (PMK) on põllumajandust ja maaelu arengut toetav Maaeluministeeriumi poolt hallatav riigiasutus ning see paikneb üle Eestimaa 7 erinevas kohas nii mandril kui saarel. PMK tegevusvaldkondadeks on taimsete materjalide, väetiste, mulla, taimekahjustajate, taimekaitsevahendite jääkide jm laboratoorsed analüüsid, põldkatsed, põllumajanduskeskkonna ja põllumajandustootjate majandustegevuse seire ja uuringud ning maaelu võrgustikutöö. PMK on partner ka riikliku kontrollisüsteemi rakendamisel, põllumajandus- ja maaelupoliitika kujundamisel, uute teadmiste loomisel ja levitamisel. PMK-l on otsene kokkupuude ka toidupettustega (autentsusega), viies läbi näiteks maasikate päritolu väljaselgitamise projekti.

Eesti Taimekasvatuse Instituut (ETKI) tegeleb põllumajanduskultuuride sordiarretuse, agrotehnoloogia, taimebiotehnoloogia ja taimekaitsealaste uuringutega. Kokkupuude toiduohutuse ja toidupettustega on pigem kaudne ning on toetavaks uurimisasutuseks põllumajanduses.

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) on valitsusasutus, mis loodi 2000. aasta suvel. Euroopa Liidu makseagentuurina on PRIA ülesanne riiklike toetuste, Euroopa Liidu põllumajanduse ja maaelu arengu toetuste, Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi toetuste ning turukorralduslike toetuste andmise korraldamine. PRIA ülesanne on ka põllumajandusega seotud riiklike registrite ja muude andmekogude pidamine. Joonisel 3 on näitena välja toodud 2019. aastal toetusteks määratud summad ja määramisotsuse saanud klientide arv maakondade kaupa. Kogu Eestis määrati toetusteks kokku 340 682 370 eurot ning määramisotsuse sai 21 470 PRIA klienti.



Joonis 3. 2019.a. toetuste määratud summad ja määramisotsuse saanud klientide arv maakondade kaupa.

Sotsiaalministeeriumi alla kuulub Terviseameti kesklabor, mis analüüsib toiduga kokkupuutuvate materjale ja esemeid, joogivett ning toidutekkelisi haigusi ning Tervise Arengu Instituut (TAI), mis on riigi teadus- ja arendusasutus, kes tegeleb rahvatervishoiu teadustöö, haiguste ennetamise programmide ja tegevuste ning tervisedendusega kogub, ühendab ja pakub eri allikatest pärit usaldusväärset teavet Eesti rahvastiku tervise kohta. Puutumus toiduohutusega on peamiselt läbi toitumisuuringu andmete, mida saab kasutada erinevates toiduohutuse riskihinnangutes. Viimane toitumisuuring viidi läbi 2014 ning hetkel valmistatakse ette uut uuringut.

Rahandusministeeriumi alla kuulub Maksu- ja Tolliamet, mis teatud juhul vastutab dokumentide kontrolli eest piiripunktides mitteloomele toidule ning teostab riiklikku järelevalvet alkoholi käitlemisega seonduvate nõuete täitmise üle. Loomne toit kontrollitakse piiril, kus PTA otsustab, kas pakid tehakse piiril lahti või kontrollitakse vaid dokumente. Praegu kehtivate reeglite kohaselt kõik kanded deklareeritakse ja pakida läbivad röntgenaparaadi. Edasi otsustab MTA, kas saadetist kontrollib roheline, kollane, oranž või punane koridor, sõltuvalt riskianalüüsist ja kahtluste tekkest. Roheline koridor tähendab deklaratsiooni vabastamist. Kollane teeb põgusa kontrolli, kontrollides litsentse, PTA kontrolli läbimist tõendavaid dokumente vms. Oranž koridor vaatab põhjalikumalt, kas on vaja maksustamise alust muuta või päritolu kontrollida. Punane koridor toimetab tellimuse peale ning läheb kaupa füüsiliselt kontrollima. Näiteks ühe mee pettuse korral oli kahtlus kauba autentsuse osas. MTA ametnik tegi kaubast pilti, kontrollis dokumente ning võttis ka proovi analüüsimiseks. Tollilabor tõestas, et tegemist oli naturaalse meega, kuigi dokumentides oli kirjas, et on lisatud 3% suhkrut. Tegemist oli mitte küll toidupetusega, aga maksupettusega, kuna segatud mesi on madalama maksumääraga kui naturaalne mesi, püüti naturaalselt mett näidata kui segatud mett.

#### 1.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid

Eestis on riskipõhine toidujärelevalve süsteem. FAO andmetel on Eestis toodetud toit puhtuselt Soome järel teine, mis kajastub ka riigi strateegiadokumentides. Peamine tähelepanu on tooraine

ekspordi asemel selle kohapealsele väärimisele, mahepõllumajanduse arendamisele, ettevõtjate konkurentsivõime kasvul läbi kõrgema lisandväärtusega toodete töötlemise ning toodete ekspordi edendamise. Samas ei ole tähelepanu alt väljas ka toiduohutuse taseme tõstmine ning uute riskidega tegelemine (sh järelvalveasutuste haldussuutlikkuse tõstmine, toidukvaliteedi ja -ohutuse seirete mahu suurendamine ja tarbijate teadlikkuse tõstmine). Aga ka järelvalve tõhustamine antibiootikumiresistentsuse vähendamiseks. Käesolevas peatükis on kirjeldatud peamised strateegia dokumendid ning toidupettuste temaatika käsitus neis.

## Riiklikud strateegiad, mis baseeruvad EL strateegiadokumentidel

### 1. "Talust talidrikule"

Talust talidrikule on EL-i Roheleppes üks põhiteema, mille eesmärk on aidata kaasa kliimanetraalsuse saavutamisele 2050. aastaks ning muuta ELi praegune toidusüsteem kestlikumaks. Tuletades meelde toiduga kindlustatust ja toiduohutust kui prioriteete, on strateegia peamised eesmärgid järgmised:

- tagada piisav, taskukohane ja täisväärtuslik toit maakera võimaluste piires
- vähendada poole võrra pestitsiidide ja väetiste kasutamist ning antibiootikumide müüki
- suurendada mahepõllumajanduseks kasutatava maa hulka
- edendada toidu kestlikumat tarbimist ja tervislikumat toitumist
- vähendada toidukadu ja toidujäätmeid
- **võidelda toidupettuse vastu tarneahelas**
- parandada loomade heaolu
- 50% vähem pestitsiidikasutust aastaks 2030.

Tegemist ei ole liikmesriikide poolt heakskiidetud algatuse, vaid Euroopa Komisjoni visioonidokumendiga sellest, kuidas muuta toidusüsteeme kestlikumaks.

### 2. „Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2030“

Elurikkus on ülitähtis selleks, et tagada inimestele toit, värske vesi ja puhas õhk. Sellel on oluline roll looduse tasakaalu säilitamisel. See on eluliselt tähtis nii keskkonna jaoks kui ka kliimamuutustega toimetulekuks. Samuti on see äärmiselt oluline meie tervise seisukohast ja nakkushaiguste leviku ennetamiseks. Lisaks on elurikkus hädavajalik majanduse jaoks. Maailma Majandusfoorumi andmetel sõltub peaaegu pool maailma SKPst (umbes 40 triljonit eurot) looduskeskkonnast ja selle ressurssidest. Suurimad majandussektorid (ehitus- ja põllumajandussektor ning toiduaine- ja joogitööstus) sõltuvad suurel määral loodusest ja panustavad maailmamajandusse kokku ligikaudu 7,3 triljonit eurot. Seetõttu on terved ökosüsteemid väga olulised ka COVID-19 kriisist taastumiseks.

2020. aasta oktoobris kiitsid ELi liikmesriigid heaks komisjoni esitatud eesmärgid 2030. aastaks:

- sellise kaitsealade võrgustiku loomine, mis hõlmab vähemalt 30% ELi maismaa- ja merealast, laiendades olemasolevate Natura 2000 alade ulatust
- kahjustatud ökosüsteemide taastamine kogu ELis 2030. aastaks mitmete konkreetsete kohustuste ja meetmete kaudu, sealhulgas 2030. aastaks pestitsiidide kasutamise ja nendega seotud riskide vähendamine 50% ning 3 miljardi puu istutamine

- ELi fondidest ning riiklikest ja erasektori vahenditest elurikkuse toetuseks ja edendamiseks igal aastal 20 miljardi euro eraldamine
- ambitsioonika üleilmse elurikkuse raamistiku loomine. ELi eesmärk on näidata selles vallas maailmale eeskju.

Taaskord ei ole tegemist liikmesriikide poolt heakskiidetud algatuse, vaid Euroopa Komisjoni visioonidokumendiga sellest, kuidas muuta toidusüsteeme elurikkuse-sõbralikumaks.

Strateegial „Talust taldrikule“ ja ELi elurikkuse strateegial, mille komisjon esitas koos, on mitu ühist eesmärki, näiteks vähendada pestitsiidide ja väetiste kasutamist, taastada põllumajandusmaa ning majandada veevarusid.

### 3. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2023-2027

ÜPP moodustab umbes kolmandiku ELi eelarvest. ÜPP eesmärk on tagada Euroopa põllumajandustootjatele kestlik tulevik, pakkuda sihipärasemat toetust väiksematele põllumajandusettevõtetele ja võimaldada liikmesriikidele suuremat paindlikkust meetmete kohandamisel kohalikele oludele.

### 4. „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“ (PõKa)

Arengukava eesmärk on kaasa aidata Eesti põllumajanduse, kalanduse, vesiviljeluse ja toiduainetööstuse arengule ja konkurentsivõime kasvule, toidujulgeolekule, maa- ja rannapiirkondade tasakaalustatud arengule, samuti taimede ja loomade heale tervisele, muldade seisundi paranemisele, toiduohutusele ning puhta keskkonna ja liigilise mitmekesisuse säilimisele.

Visioonikohaselt on Eesti toit eelistatud, keskkond ja elurikkus hoitud, toidusektori ettevõtted edukad ning maa- ja rannakogukonnad on elujõulised.

Eesti toitu ja toidukultuuri iseloomustab Põhjamaadele omane värskus, looduslähedus, keskkonnasõbralikkus ja mitmekesisus, samuti toiduohutuse, loomatervise ja loomade heaolu tähtsustamine, kvaliteedi rõhutamine ning valdavalt kohaliku tooraine kasutamine. Oluline on tagada meie toidukuvand tõenduspõhiselt tõhusate keskkonnaprogrammide, taime- ja loomahaiguste seirete ning tervikliku toiduohutuse ja tarbijakaitse süsteemi kaudu.

Toiduohutuse eest vastutavad toidu tootjad ja töötajad. Koos tugeva järelevalvesüsteemiga tagatakse nii Eestis toodetava ja tarbitava kui ka sisse- ja väljaveetava toidu usaldusvärsus. Üks meie toitu iseloomustav märksõna on puhtus, mis tähistab nii puhast loodust, ringmajandust, taimekaitsevahendite jääkide vähesust, toiduohutust, sh kõrgeid hügieenistandardeid kui ka puhtaid ja selgeid maitseid.

Täpsemad sekkumised PõKa elluviimiseks ning ELi strateegia „Talust taldrikule“ eesmärkidega arvestamiseks lepitakse kokku PõKa programmides ning ELi ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavas ja EL merendus-, kalandus- ja vesiviljelusfondi rakenduskavas. PõKa-s on käsitletud kõik olulisemad ELi strateegia „Talust taldrikule“ seisukohad ning dokumentide vahel ei esine vastuolusid.

Riigi sekkumine tulevikus:

1. Toiduohutuse tagamiseks panustatakse otsekohalduvate ELi õigusaktide jm abinõude ajakohastamisse ning vajadusel uute väljatöötamisse, sh toidu tarneahela läbipaistvuse suurendamisse.
2. Rakendatakse mitmeaastasel kontrollikaval baseeruv süsteemne riskipõhine järelevalve ning tõstetakse järelevalve efektiivsust ja ühetaolisust, sh tagatakse laborite võimekus, panustatakse uute riskidega seonduva järelevalve arendamisse, nagu uuendtoit, e-kaubandus jms. ELi kontrollimääruse rakendumisega vaadatakse üle rikkumiste korral rakendatavad meetmed. Rakendatakse ELi õigusest tulenevat toiduohutuse meetmete paindlikkust.
3. Osaletakse jätkuvalt rahvusvaheliste organisatsioonide töös, et saada osa informatsioonist ja kaitsta Eesti huvisid otsustusprotsessis.
4. Analüüsitakse toiduohutuse valdkonda reguleerivate riigisiseste õigusaktide ajakohastamise ja täiendamise vajadust, sh kohustusliku toiduohutuse koolituse ning koolituste läbiviijale esitatavate nõuete kehtestamist, motivatsioonimeetmeid toiduohutuse tagamiseks (nt bonus-malus põhimõtet – järelevalvetasu sõltub järelevalvetulemustest). Samuti kaalutakse ja vajadusel töötatakse välja käitlejatele suunatud toiduohutuse juhendmaterjale.
5. Riik pöörab suuremat tähelepanu pikaajalise mõjuga riskidele, tehes tõhusamat järelevalvet (sh suurendatakse seirete mahtusid). Ekspordivõimekuse suurendamiseks viib riik ellu sihtkohariikide nõutavaid täiendavaid tegevusi, sh nõuetekohasuse kontrolli, seiret jms.
6. Laborite võimekuse hindamisel pööratakse suuremat tähelepanu sellele, et tagatud oleks tänapäevase aparatuuri olemasolu ja pädevate asutuste vajadustest lähtuv kvaliteetne teenus.
7. Analüüsitakse ja vajadusel tõhustatakse toidutekkeliste haiguspuhangute põhjuste väljaselgitamise süsteemi.
8. Suurendatakse koostööd erinevate osapoolte vahel, sh teadus- ja järelevalveasutuste, eriala- ning tarbijaid esindavate organisatsioonide vahel. Aidatakse kaasa eriala- ning tarbija-organisatsioonide toiduohutuse alase pädevuse tõstmisele ja tegevuste elluviimisele. Toetatakse jätkuvalt käitlejate toiduohutuse koolituste läbiviimist.
9. Avalikkuse paremaks informeerimiseks ja usaldusväärse tagamiseks teavitatakse regulaarselt ja süsteemselt toiduohutuse olukorrast, analüüsitakse järelevalvetulemusi ning antakse infot uute riskide kohta ja vajadusel soovitusi nende maandamiseks. Tarbija toiduteadlikkust tõstetakse süstemaatiliste tegevustega, nagu nt erinevate programmide ja kampaaniatega. Töötatakse välja baromeeter, mille kaudu saab monitoorida toiduohutuse olukorra muutusi mõjukomponentide kaudu (näiteks pestitsiidijääkide, akrüülamiidi, dioksiini sisalduse, inimeste salmonelloosi haigestumiste jne). Samuti töötatakse välja baromeeter, mille kaudu saab monitoorida, kui teadlikud on tarbijad toiduohutusest (nt märgistus, toiduhügieen jne) ja hinnata oskust teha tervist toetavaid valikuid.
10. Sihtrühmade toiduteadlikkuse suurendamiseks tõstetakse sidusrühmade (nt õpetajad, esmatasandi tervishoiutöötajad, toitumisharjutajad jt) teadlikkust, et nad omaksid laiapõhjalist, ajakohast ja teaduspõhist teavet toiduohutuse kohta.

11. Jätkatakse süsteemse teadmussiidriga toiduohutuse teemadel ja täiendatakse seda tarbijatele ja teatud sidusrühmadele (nt õpetajad, esmatasandi tervishoiutöötajad ja toitumisharjutajad) suunatud teavitusega. Toiduohutuse koolitusmoodulit laiendatakse toiduhügieenilt teistele toiduohutuse teemadele.

12. Analüüsitakse tarbija tervist toetavaid valikuid suunava märgisüsteemi loomist ja/või rakendamist, sealjuures arvestades võimalusel ELi ülest lähenemist. Samuti kaalutakse võimalust luua tarbijasõbralik teavitussüsteem käitleja toiduohutuse olukorrast (nt Smiley süsteem).

**13. Riik julgustab ja toetab sektorit enam rakendama vabatahtlikke kvaliteedisüsteeme (nt ISO, BRC).**

#### 5. Eesti toit 2021-2025 visioonidokument

Eesti toit 2021-2025 fookuseks Eesti toidu teavituse- ja müügiesitustegevused nii siseturul kui välisriikide turul. Teavitustegevuste all vaadeldakse ka toiduohutuse aspekte. Tarbijate toiduohutuse alase teadlikkuse tõstmise, aga ka sooviga tugineda toiduohutuse kommunikatsioonil faktidel. See tähendab investeerimist uutesse tehnoloogiatesse, laboriteenuse arendamisse, toiduohutuse ja loomataudide seirete mahu suurendamisse, tugevdada väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise järelvalvet, suurendada uuringute mahtu ning määrata toidus ja söödas laiemat paletti saasteaineid. Kolmandaks ka kõrgemate kvaliteedi-, keskkonna- jm standardite rakendamine. Investeerides pidevalt toiduohutuse süsteemi arendamisse, on võimalik hinnata uusi riske ning seirata suuremas mahus taimekaitsevahendite ja väetiste jääke, tööstuslikke ja keskkonna saasteaineid nii Eesti kui välismaa toidusektori ettevõtete toodetes ning aidata seeläbi tagada ohutum ja kvaliteetsem toit nii Eesti kui välisriikide tarbijate jaoks. Hästi toimiv toiduohutuse süsteem ning usaldusväärsete seireprogrammide ja uuringute olemasolu võimaldab toetada tõendus põhiste andmete ning Eesti tooteid nii kodu- kui välisriikide turul edukalt turustada.

#### 6. Eesti põllumajandus ja toit 2030 (EPT)

Eesti põllumajandus ja toit 2030 on nelja põllumajandussektori põhivaldkonna (piimandus-, teravilja-, liha-, aiandussektori) arengukava, mille algimpulsiks oli PõKa. Peaesmärgiks on 2030. aastaks Eesti põllumajanduse ja toidusektori tarneahelas loodava lisandväärtuse 50%-line suurenemine. Ühe strateegilise tegevusvaldkonnana tuuakse esile ka kommunikatsioon ja mainekujundus.

Arengukava valmis erasektori algatusel ja vedamisel ning annab edasi sektori esindajate visiooni Eesti põllumajandussektori nelja põhivaldkonna arengust aastani 2030, seab mõõdetavad eesmärgid ning visandab tegevused, mille abil sektori ja riigi koostöös seatud eesmärkideni jõuda. EPT annab edasi eelkõige ettevõtjate vaate ja ootused valdkonna arengule ning eesmärkidele. PõKa loob EPT eesmärkide saavutamiseks eeldused ja raamtingimused.

Toiduohutuse ja -pettuste osas on dokumendis toodud **TOIDU KVALITEEDI JA PÄRITOLU JÄLGITAVUSE** peatükk, kus rõhutatakse, et peale toiduohutuse tagamise on vaja senisest läbipaistvamalt ja selgemalt edastada tarbijatele teavet selle kohta, kust on pärit toit ja selle tooraine, missugune on tooraine ning toidu kvaliteet ja millised olid esmatootmise ning toidu valmistamise viis ja tehnoloogia.

#### 7. Teadmispõhine Eesti

Teadmistepõhine Eesti on Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegiadokument. Dokument on koostatud Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel. Esimene dokument hõlmas perioodi 2002–2006, teine 2007–2013 ja kolmas 2014–2020.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni arendamise üldeesmärk on luua soodsad tingimused tootlikkuse ja elatustaseme kasvuks, heaks hariduseks ja kultuuriks, Eesti kestmiseks ja arenguks. Käesolev strateegia seab Eestile neli olulisemat alaeesmärki:

- Eesti teadus on kõrgetasemeline ja mitmekesine.
- Teadus- ja arendustegevus toimib Eesti ühiskonna ja majanduse huvides.
- Teadus- ja arendustegevus muudab majandusstruktuuri teadmistemahukamaks. Valitud kasvualdkonnad on: 1. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) horisontaalselt läbi teiste sektorite 2. Tervisetehnoloogiad ja -teenused 3. Ressursside efektiivsem kasutamine (sh **tervist toetav toit**)
- Eesti on rahvusvahelises teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni alases koostöös aktiivne ja nähtav.

#### 8. Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035 (TAIE)

TAIE koondab Eestis esmakordselt ühte arengudokumenti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arendamisega seonduvad sihid ja tegevussuunad. Arengukava on Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“ (HTM vastutusalas) ja Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020 (MKM vastutusalas) jätkustrateegia, milles seatakse teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ja ettevõtluse ühised sihid järgmiseks 15 aastaks. Arengukava iseloomustab varasemast tugevama fookuse asetamine teaduse ja teadlaste mõju kasvatamisele ning teadustulemuste kasutamisele Eesti arenguvajaduste lahendamisel. Ettevõtete toetamiselt nihkub fookus ekspordimahukuselt teadusmahukusele ja innovatsioonile, lisandväärtuse kasvatamisele. Arengukava tegevuste raskuskese on teadmussiirde suunal, kus kavandatavate tegevuste tulemusena otsitakse teadussüsteemi ja ettevõtlussektori koostöös lahendusi Eesti ühiskonna arenguvajadustele.

2022 I-II kvartal on toimumas Ressursside väärimise toidu fookusvaldkonna teekaardi koostamine, mille eesmärk on teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse toel väärimada kohalikke ressursse kestlikult, elurikkusega arvestavalt ja kõrge ressursitootlikkusega, keskendudes nii esmasele kui ka sekundaarsele toormele ning võimendades bio- ja ringmajandust. **Üheks fookusvaldkonnaks on ka toiduohutus ja toidupettused.**

#### Riiklikud programmid

##### 1. Teadmussiirde pikaajaline programm - Toit ja toiduohutus (2017 – 2023)

“Eesti maaelu arengukava 2014-2020” meetme “Teadmussiire ja teavitus” tegevuse “Pikaajalised programmid” raames alates 28.04.2015 maaeluministri kinnitatud määrusega nt 46 toimunud iga-aastased infopäevad ja täiendkoolitused, korraldatakse toiduohutuse konverents, antakse välja käsiraamatuid ja teabematerjale (sh. õppevideod). Info on koondatud kodulehele [www.toiduteave.ee](http://www.toiduteave.ee) (Teadmussiirde pikaajaline programm - Toit ja toiduohutus). Selle eesmärk on tõsta põllumajanduse ja toidu töötlemise valdkonnas tegutsevate inimeste toidu ja toiduohutuse alast teadlikkust. Ka sellelt

lehel on leitavad erinevad juhendid, näiteks Toidu märgistamise käsiraamat, Toidu jälgitavus, Toidu säilimisaja määramine I-III osa, Toidu keemilised ohud, Taimsete õlidega seotud keemilised ohud, Olulised toidupatogeenid jne (kokku 37 erinevas mahus trükist). Toiduteave.ee lehel on juurdepääs ka toidumärgistamise e-käsiraamatule ([www.toiduteave.ee/margistamine](http://www.toiduteave.ee/margistamine)), mis sisaldab ka rakendust märgistuse loomiseks ja 22 õppevideot.

Näiteks 2019 toimus Tallinnas toiduohutuse konverents **“Petuskeemid toidulaual – kuidas tagada toidu autentsus?”**. Konverentsi eesmärgiks oli anda toidukäitlejatele ja toiduga seotud erinevatele huvipooltele ülevaade toidu pettuse ja võltsimise olemusest ja hetkeolukorrast, teadvustada tänaseks päevaks aktuaalseks arenenud probleemi esinemist ning arutleda sellega seotud teemadel. 2.12.21 toimus infopäev “Toidupettuste ennetamine toidukäitemisettevõttes”.

Alates 2017 on toimunud 54 koolitust, 49 infopäeva ja 5 konverentsi, millest vähemalt 2 on pühendatud vaid toidupettustele. Osalejate arv on infopäevadel ca 30 – 50, aga ka maksimaalselt lausa 121 osalejat. Koolitustel jääb keskmine osalejate arv 30 osaleja kanti. Teavituse saajate nimekirjas on 510 adressaati.

## 2. Põllumajandus, toit ja maaelu programm 2022-2025

Programm on arengukavas PõKa seatud alaeesmärgi rakendamiseks vajalikke meetmeid ja tegevusi kirjeldav dokument. Programmi eesmärk on tark ja kestlik põllumajandus, toidutootmine ja maaelu ning ohutu toit ja hoitud keskkond. Programm panustab riigi eelarvestrateegia tulemusvaldkonda „Põllumajandus ja kalandus“ ning osaliselt ka tulemusvaldkondadesse „Regionaalareng ja maaelu“, „Keskkond“ (Natura 2000) ja „Tervis“ (ohutu toit), „Teadus“ (rakendusuuringud) ning „Ettevõtlus ja innovatsioon“ (koostöömeetmed). Programmdokument koosneb kuuest meetmest, mis hõlmavad endas 21 programmi tegevust ning mille alla on omakorda koondatud tegevuste elluviimiseks vajalikud teenused.

Olulised tegevused 2022-2025 eesmärkide täitmiseks on toiduohutuse taseme tõstmiseks Eestis ning uute riskidega (nt kliimamuutused, globaliseeruva kaubanduse, toidutootmise tehnoloogiad, e-kaubanduse arengu ja uued toiduohutuse riskid) toimetulekuks on vajalik kõigi osapoolte pidev panustamine toiduohutuse tagamisse (sh järelevalveasutuste haldussuutlikkuse tõstmine, toidukvaliteedi ja –ohutuse seirete mahu suurendamine ja tarbijate teadlikkuse tõstmine).

2022. aasta suuremad investeeringu projektid toiduohutuse ja –pettustega seotud valdkondades on PTA järelevalve infosüsteemide arendustööd, aga soetatakse ka põldkatsete läbiviimiseks katsetehnikat ja järelevalve ja seire toimivuse tagamiseks vajalike laborianalüüside teostamiseks laboriseadmeid.

## Muud organisatsioonid ja tegevused

### 1. Eesti Toiduliit

Eesti toidutootjate katuseorganisatsioon on 1993. aastal asutatud Eesti Toiduainetööstuse Liit MTÜ. Sinna saavad kuuluda vaid liikmed, kelle tootmisbaas on Eestis. Toiduliitu kuulub hetkel ca 100 liiget. Pigem keskmised ja suuremad ettevõtted, mis samas maailma mõistes on VKE-d. Toiduliidu liikmed maksavad kuni 94% toidusektori käibemaksust.



Toiduliidu tegevused üldisemalt on:

- Eesti Parim Toiduaine konkursi korraldamine. Toode peab olema toodetud Eestis, küll aga ei tähenda see, et tooraine peaks olema tingimata Eestist.
- Lipukampaania “Soeta Eestimaist, toeta Eestimaist” korraldamine
- Teavituskampaaniate korraldamine, näiteks “Sealiha - hea liha”, täistera pagaritooted, tumeda šokolaadi kampaania, mahlade kampaania, koorejäämise kampaania, piima ja piimatoodete kampaania
- [www.eestitoit.ee](http://www.eestitoit.ee) haldamine, sh. avatud toidutööstuste nädal ning toidutööstuse videod, retseptid jne.
- “Südamega tegija” valimine
- Toiduainetööstuse pressikonverentside korraldamine, mille eesmärk on teavitada avalikkust, et lisaks rangetele EU regulatsioonidele on ettevõtted võtnud endale vabatahtlikke lisakohustusi. Näiteks suhkru ja soola vähendamine, mille eesmärk on vähendada 15% lisatud suhkruid aastaks 2025. Selles suunas liigutakse hetkel plaanipäraselt. Teiseks näiteks on sektori kestliku toidutootmise eneseregulatsioon, kus fookusesse on võetud keskkonna küsimuste lahendamine.
- Välismessidel ühisstendide korraldamine. Toiduliidu osalusel korraldatakse neli välismessi aastas.
- Uuringute tellimine, infopäevade ja konverentside korraldamine.

Toiduliit on üks Teadmussiirde pikaajalise programmi Toit ja toiduohutus (2017 – 2023) partner.

## 2. Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (EPKK)

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (EPKK) eesmärk on soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamine ja võrdsete konkurentsitingimuste eest seismine Eesti põllumajandustootjate, põllumajandussaaduste töötajate, metsa- ja maamajandusettevõtjate stabiilseks arenguks. Eelpool mainitud Toiduliiduga on fokuseeritus just esmatootjatel (põllumehed, loomakasvatajad). Samuti liikmete huvide esindamine ja kaitsmine nii Eestis kui rahvusvahelisel tasemel; Eesti toidu, põllumajandus- ja metsandussaaduste kvaliteedi tõstmine ning maine ja tuntuse parandamine nii kodu- kui välisriigis; põllumajandustootjate, põllumajandussaaduste töötajate, metsa- ja maamajandusettevõtjate horisontaalse ja vertikaalse koostöö ning ühistegevuse arendamine ning maamajandusvaldkonna hariduse edendamine. Toiduohutuse ja pettuse ala korraldatakse erinevaid koolitusi, infopäevi ja konverentse.

- 27.11.2020 EPKK Lamba- ja kitsekasvatajate konverentsil: Toidualase teabe esitamisest: kohustused ja võimalused
- 05.12.2020 EPKK Infopäev "Keemilised riskid toidus": Aruande “Veterinaar- ja Toiduameti poolt 2019. aastal saasteainete kontrollprogrammi raames võetud proovide tulemused toidus” analüüs

## 3. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on suurim ja mõjukaim ettevõtjaid esindav organisatsioon Eestis, tegutsedes tänaseks juba 96 aastat. Kojal on üle 3500 liikme, kellest enamus on väikese- ja keskmise suurusega ettevõtted. Kaubanduskoda liikmelisus on vabatahtlik. Ühisesse organisatsiooni on koondunud ettevõtted, kes soovivad kaasa rääkida ja anda oma panuse ettevõtjasõbraliku

majanduskeskkonna kujundamisse ning need, kes saavad kasu koja pakutavatest praktilistest teenustest ja ärialasest informatsioonist. Coja eesmärk on Eesti ettevõtluse edendamine ning kaasaaitamine ettevõtjasõbraliku majanduskeskkonna loomisele ja säilitamisele. Olles mitteriiklik ja poliitiline organisatsioon, saavad nad ettevõtjate jaoks olulistel teemadel mõjutusteta kaasa rääkida.

#### 4. Toiduohutuse nõukoda Maaeluministeeriumis

Maaeluministeeriumi juures toimetab 2x aastas kokku saav toiduohutuse nõukoda, kuhu kuuluvad lisaks ministeeriumi ja PTA töötajatele ka Toiduliidu ja Kaupmeeste Liidu esindaja, Eesti Toitumisenõustajate Ühenduse, Terviseameti, Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Tervise Arengu Instituudi ja ülikoolide esindajad (Tallinna Tehnikaülikool ja Maaülikool). Nõukoja liikmetel on võimalus kaasa rääkida Eesti toiduohutuse poliitika kujundamisel ning arutatakse aktuaalseid toiduohutusega seotud temaatikaid, nt M.V. Wool *listeria* puhang või strateegilisi küsimusi, nagu integreeritud mitmeaastase kontrollitava rakenduskava, mikroobide resistentsuse problemaatika, Euroopa Toiduohutusametiga koostöö jne.

Nõukoda alustas 9.10.2019 ja on kohtunud vaid kahel korral ja jäi pausile seoses Covid-19 tulekuga, kuid seal tõstatati ka toidupettuste temaatikat ning vajadust sellega põhjalikumalt tegeleda. Hetkel on nõuandvate kogude, süsteemi ülevaatamine ning otsustusjärgus, kas ja kuidas jätkata toiduohutuse nõukoja tööga.

#### 5. Maaelu Edendamise Sihtasutus (MES)

Maaelu Edendamise Sihtasutuse (asutatud 1993. aastal) eesmärk on toetada ja elavdada Eesti maapiirkonna ettevõtlust, luues paremaid võimalusi kapitalile ligipääsuks ning tõsta maaettevõtluse konkurentsivõimet. MES nõuandeteenistus asub lehel [www.pikk.ee](http://www.pikk.ee) ja pakub põllu- ja maamajanduslikke nõuandeteenuseid. Kuigi Eestis on toimiv nõuandesüsteem, on toidutöötlemise valdkonnas vaid üks kutsetunnistusega konsulent.

### 1.1.5. Statistika ja analüüs

Kuni 1. jaanuar 2021 oli kaks eraldi järelvalveasutust: a) Põllumajandusamet ja b) Veterinaar- ja Toiduamet. Järelvalvestatistikat on seetõttu ka eraldi kajastatud.

**Veterinaar ja toiduameti statistikat** on kajastatud Tabelis 4.

Tabel 4. Ülevaade VTA teostatud toimingutest kolmel viimasel aastal

	2018 <sup>27</sup>	2019 <sup>28</sup>	2020 <sup>29</sup>
Läbiviidud kontrollid KOKKU	12 118	11 410	9198
Toidupettused	-	-	6

<sup>27</sup> <https://pta.agri.ee/media/3274/download>

<sup>28</sup> <https://pta.agri.ee/media/3272/download>

<sup>29</sup> <https://pta.agri.ee/media/3483/download>

AAC	-	-	26
Eestis menetletud AAC teadet	-	-	25
FF	-	-	6
Eestis menetletud	-	-	6

AAC ja FF süsteem on nii uus, mistõttu Tabelis 3 andmed enne 2020. aastat puuduvad. Toidupettuse teateid on välja toodud samuti alles 2020. aasta aruandes, mil hakati rohkem tähelepanu pettustele pöörama. 2020 oli kokku kuus teadet: Lifegate OÜ toote Golden Stevia juhtum ning mee võltsimise proovid, kus kolmel juhul oli tegu väljaspoolt Euroopa Liitu pärit mee seguga ja kolmel juhul oli tegu Euroopa Liidust ja väljaspoolt Euroopa Liitu pärit mee seguga. 2021. aasta aruanne pole veel lõplik, kuid juba on teada, et on olnud taas kolm meega seotud pettuse teadet, kus tooted on turult tagasi kutsutud. Lisaks tuvastati 8479 pudelit valmis villitud mittenõuetekohast Scotch Whisky't ning leitud on mitu juhust, kus madalama kategooria oliivõli pakuti kõrgema pähe ja kus tootja valmistas sildil olevast lahjamat äädikat. Täpsemalt on juhtumid toodud 1.2.4 peatükis Juhtumiuuringud.

Toidupettuste teemal toimunud kohtumised ja arutelud VTA-s 2020. aastal:

- 29.01.20 MEM-is kohtumine teemal meeuuringu ettevalmistamine ehk nn Eesti mee sõrmejälg. Antud kohtumisest võtsid osa Eesti Kutseliste Mesinike Ühingu liikmed, mesinik Marje Riis, Maaülikooli esindajad jt.
- 04.02.20 arutelu MEM-is vabatahtliku päritolumärgistuse määruse rakendamise üksikasjade osas
- 31.03.2020 Food Fraud küsimustiku vastamine Euroopa Komisjonile.
- 13.05.2020 EU Food Fraud Network webinar
- 01.07.2020 Food Fraud Webex
- 27.09.2020 TRACES Workshop
- 11.12.20 Toidupettuste EK töögrupp

#### Olulised järelvalvet parendavad/toetavad tegevused pettuste teemal

- Oliiviõli turustusnormide järelvalve juhend, 29.05.2020, kk nr 65
- Joogipiima turustusnormide järelvalve juhend, 22.06.2020, kk nr 73
- Kalapüügitoodete ladustamisabi järelvalve juhend, 19.10.2020, kk nr 120

Üldine ülevaade 2020 tehtud kontrollidest ja tulemustest, mis annab hea ülevaate mittevastavustest ning võimalikest pettuste ohuallikatest. Näiteks kontrolliti piiripunktides loomsete saaduste partiisid impordil 739, re-impordil 7, siseneval transiidil 65 ja väljuval transiidil 65. Loomsete saaduste partiide kontrolle tollilaos tehti 8. Loomapartiide kontrolle sisseveol oli 636 ning ekspordil 63. Tühjade loomaveokite kontrolle sisenemisel tehti 45 korral. Impordil kontrolliti mitteloosse toidu partiisid 183 ja mitteloosse sööda partiisid 15. Toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete partiide kontrolli impordil tehti 9. Mahetoodete partiide kontrollide arv impordil oli 20. Tolliladude kontrolle viidi läbi 2. Kontrolliti kokku 311 laevamanifesti. Loomsete saaduste partiide dokumentide kontroll kauplemisel tehti 76 korral. Kontrollide tulemusena tuvastati kokku 14 puudust, millest 10 dokumentide kontrollil, 3 füüsilisel kontrollil ja 2 identsuse kontrollil. Ettekirjutusi koostati kokku 5, tagastamisi 7 ja hävitamisi 2. Loomsest toidust võeti kokku 49 proovi, millest 2 ei vastanud nõuetele. Mitteloossest toidust võeti kokku 17 proovi, millest 2 ei vastanud nõuetele. Loomsetest

kõrvalsaadustest võeti 4 proovi, mis vastasid nõuetele. Mahetoodetest võeti 1 proov, mis vastas nõuetele. Väljapool piiripunkti viidi erikorraldusel läbi kokku 15 kontrolli.

**Põllumajandusameti tegevuskava viimase aruande** kohaselt jätkatakse oluliselt suuremas mahus turgudel turustatavate värskete puu- ja köögiviljade päritolu ning müügikohas kauba juures olemasolevate saatedokumentide ja toodete hinnasiltidel kuvatud andmete kontrollimisega. Rikkumisi esines, kuid neid ei ole käsitletud toidupettustena, kuna ei vasta kõigile neljale EL-i toidupettuse kategooria punktile (kavatsus, kasu, klientide petmine ja EL-õiguste rikkumine). Küll aga kahe ettevõtte puhul tunnustati nende tunnustamise otsus kehtetuks, kuna ettevõtetes **rikuti tahtlikult mahepõllumajanduse nõudeid**.

Maksu- ja Tolliameti lähiaastate veterinaarkontrollile alluvate kaupade juhtumite statistika on toodud tabelites 5 ja 6, kus on avastatud rikkumine ja kaup kas lattu paigutatud või tagasi saadetud.

Tabel 5.

Aasta	Juhtumite arv	Kogus, kg
2019 II pa	1	25
2020	17	88233,52
2021	15	21082,5
2022 jaan	1	0,5
<b>Kokku</b>	<b>34</b>	<b>109341,52</b>

Näiteks 2021. a. I poolaastal tuvastati kokku **433 rikkumist veterinaarkontrollile alluvate kaupadega**: 430 rikkumist reisijate poolt üle piiri toodavate toidukaupade, sööda ja lemmikloomadega, 1 rikkumine toiduga kokku puutuvate nõudega, 2 rikkumist veiserasva ja rottide sööda tollideklareerimisel.

Tabel 6. 2021. a. I poolaastal tuvastatud toidukauba rikkumised.

Mis tehti?	Kauba tüüp ja nimetus	Kogus, kg
Hävitati	Roheline tee, fermenteerimata	56,22
	Loomasöödana kasutatavad toidulisandid; Rottide ja tuhkruute toit	384,00
	Plastist lauanõud, kööginõud polüamiidi või melamiini sisaldavad köögitarbed	7,75
	Kozinak päevalille, seesami, "Assorti"	24,30
	Naturaalne või	100,00
	toidulisandid-sekret bobra letsitiiniga	9,40
	toidulisandid-sekret bobra letsitiiniga	79,70
	seedriõli vaiguga	12,30
Riigi omandisse	Dried meat	
Erandkorras lubati maale	Kalade peibutussööt	137
Paigutati lattu asjaolude	Plastmassist taldrikud	114,00
	Erinevad toidulisandid	85,87
	Köögi komplektid	11,36

selgitamiseks	laua- ja kööginõud plastist - šeikerid	6,60
	seedriõli vaiguga	4,10
	Mesi tooted, homogeniseeritud	19670,00

### 1.1.6. Käsitletud teemadel projektide rahastamis- ja toetuskeemid

Üheks võimalikuks rahastamisallikaks on EL Horizon 2020 (Euroopa horisondi) teadusrahastusskeem, kuhu on teadaolevalt toidu jälgitavuse projekti kirjutamas Tallinna Tehnikaülikooli teadlased koostöös teiste EL riikide teadusasutustega. Projekti eesmärgiks on töötada välja kas plokiahelal või mõnel muul kõrgtehnoloogilisel süsteemil töötav tarneahel, kus puudub võimalus võltsida. Selline digitaalne tarneahel välistaks toidupettuste juhtumeid.

EIT (Euroopa innovatsiooni- ja tehnoloogiainstituut) on EL-i algatus aidata tõsta USA-le jalgu jäävat ja pisut konservatiivse Euroopa innovatsiooni ja tehnoloogia arengut. EIT jaguneb kaheksas Euroopa jaoks oluliseimaks valdkonnaks, millest üks on toit ehk EIT Food. Viimase eesmärk on kiirendada innovatsiooni, et luua tuleviku jaoks sobiv toidusüsteem, mis toodab tervislikku ja jätkusuutlikku toitu kõigile. EIT Food pakub rahastusskeeme iduettevõtetest teadusasutusteni.

Interregi programm (Interreg Europe) aitab piirkondlikel ja kohalikel omavalitsustel üle Euroopa välja töötada ja ellu viia paremat poliitikat. Interreg loob keskkonna ja võimalused lahenduste jagamiseks ja poliitika õppimiseks, jagades ideid ja kogemusi avaliku poliitika kohta praktikas, parandades seeläbi oma kodanike ja kogukondade strateegiaid. Seda rahastab Euroopa Regionaalarengu Fond ning ka käesolev projekt Qualify on antud programmist rahastatud.

### 1.1.7 Visioon järgnevatiks kümnenditeks (ideed, trendid)

Toidupettuste teema on paljudes strateegia dokumentides kajastatud ning nähakse ette üha suuremat pühendumust. Lähiajal nähakse seoses teravilja ja energia hinna suure tõusu tõttu ette toidukaupade märgatavat kallinemist, mis võib omakorda põhjustada ahvatlust toidupettusteks.

Alates 1. jaanuar 2021 hakkab tegutsema senise kahe eraldi ameti – Veterinaar – ja Toiduameti ning Põllumajandusameti asemel üks ühine Põllumajandus- ja Toiduamet. Uue ametiga on paremini kaetud kogu toiduahel ning on lihtsam lahendada õiguslikke probleeme, nagu tõi välja eelpool mainitud riigikontrolli aruanne. Varem oli probleemiks, et PMA jaoks on porgand taim ja vaadatakse seda vaid taimetervise seisukohast. VTA jaoks oli porgand toit ning nemad ei saa vastuta kasvatamise eest.

PTA ja Maaeluministerium on Maaeluministeriumi nõukojas välja toonud, et plaan on keskenduda ennetustööle tarbijate ja käitlejate suunal, toidu pettustele ja e-kaubandusele ja turgudel-laatadel toimuvale. Toiduliidu poolt on saadetud Maaeluministeriumile ettepanekud, milles samuti rõhutatakse toidupettuste teemat. Ettepanek on teha võrgustik/töörühm institutsioonidest, kes peaksid pettustega tegelema. 2019. aasta toiduohutuse konverentsilt selgus, et erinevad institutsioonid nagu Maksu- ja Tolliamet, Tehnilise Järelevalve ja Tarbijakaitse Amet, Politsei- ja Piirivalveamet ei võta toidupettuste teemat enda omana ja ei tähtsusta seda. Pettus võib olla mastaapne ja PTA käed jäävad tihti lühikeseks. EL-s on vastavad võrgustikud juba loodud ning PTA on neis osaline, aga sellist laiapõhjalist võrgustikku on vaja ka Eestis ja selle kaardistamisega PTA hetkel tegeleb. Kaasama peab erinevatele institutsioonidele ka prokuratuuri. Ka toitumisharjumuste ühendus

on Toiduohutuse nõukoja välja toonud toidupettuste teema olulisuse ning nende võimkuse tarbija teadlikkuse tõstmises kaasa rääkida. Toitumisenõustajad tõstavad tarbija teadlikkust toidust üldisemalt ja saavad ka omaltpoolt toiduohutuse teemasid tarbijani viia. Erinevad alternatiivsete tõdede teema haakub pettuste teemaga, seda tuleks komplekselt käsitleda.

Ettevõtete jaoks on suurim probleem toidupettuste teemal see, et asjakohast infot riskianalüüside tegemiseks on keeruline leida. Eriti kriitiline on see nendele ettevõtetele, kellel on mõni kvaliteedistandard - nii IFS, FSSC 22000 kui BRC standardite omanikud vajavad aktuaalset infot võimalike toidupettuste kohta. Vajalik oleks sarnane süsteem või otsingumootor, nagu on RASFF, kuid see eeldab teatud regulatsioonide muutmist ja täiendamist. Hetkel liigub see info salastatud kanalid pidi või on andmebaasid tasulised, nagu [www.decernis.com](http://www.decernis.com). Toiduteave.ee info ja koolituspäevadel liigub kasulikku infot ka toidupettuste alal, näiteks mainiti 2.12.21 infopäeval ühte kasulikku tasuta andmebaasi <https://foodfraudadvisors.com/food-fraud-risk-information/>. [www.ssafe-food.org](http://www.ssafe-food.org) on mittetulundusorganisatsioon aitamaks ettevõtetal tagada paremini ohutu toidu tootmist. Neil on välja töötatud ka SSAFE Food Fraud Vulnerability Assessment (FFVA) ehk toidupettustest haavatavuse hinamise tööriist. Michigan State University ja SSAFE organisatsioon on välja andnud kaks treeningmoodulit, et aidata ettevõtetal toidupettust paremini mõista ja kuidas kasutada FFVA tööriista. Tööriista on alla laaditud juba 29502 korda ja selle kaudu läbi viidud 7500 online hindamist 70-st riigist.

Toiduohutuse ja pettuste ennetusega seonduvad protsessid on töö- ja ajamahukad, mistõttu võivad digitaalsed lahendused käitlejate tööd ühest küljest lihtsustada. Digitaalseid lahendusi pakuvad mõned iduettevõtted (nt. FoodDocs) ja arendavad teadusasutused (nt plokiahela lahendused toidu jälgitavuses). Heade näidetena võibki tuua FoodDocs digitaalse enesekontrollisüsteemi rakendamise või ka näiteks kauplustes kasutusele võetud elektroonilised hinnasildid, mis võimaldavad operatiivselt ja vajaduspõhiselt varustada müügil olevad värsked puu- ja köögiviljad nõuetekohase ja korrektse teabega. Ka ametkondade digitaliseerimine on oluline. Hea näitena võib tuua PTA infosüsteemi (PMAIS 3) aianduse valdkonna kasutuselevõtu, mis on võimaldanud kiirendada kontrolli protokollide sisestamist ja allkirjastatud järelevalvedokumentide kiiret liikumist läbi Maaeluministeriumi kliendiportaali ettevõtjate volitatud esindajateni.

#### Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks

Peamine strateegiadokument EL-is on Talust taldrikule, mille põhjal Eesti Maaeluministerium koostab oma strateegia ja rakenduskava. Qualify töörühma ettepanek on **tõsta sertifitseeritud toidukäitlejate arvu Eestis**. Hetkel on Eestis 39 ettevõtet, kes omavad kehtivat ISO 22000 sertifikaati, 26 ettevõtet, kes omavad FSSC 22000 sertifikaati, 22 ettevõtet omavad BRC sertifikaati ja alla 20 ettevõtte IFS sertifikaati. Mõned ettevõtted kattuvad, omades kõiki või paari, kuid neid andmeid ei ole saada. Võib oletada, et ca 50-60 ettevõtet omavad mingit toiduohutuse sertifikaati, aga pigem on nendeks suuremad ettevõtted või väiksemad, kellel on vajadus kliendi näol eksportturul. Kõige odavam ja teostatavam toiduohutuse ja kvaliteedi standard on ISO 22000, aga mõelda võiks ka ISO 9001 kvaliteedistandardile või kui vaadata tervikut ja tulevikku (EL roheleppe strateegia), siis miks ka mitte ISO 14 000, mis on keskkonna standard. ISO standardite pluss on ka see, et neid saab integreerida ühte juhtimissüsteemi. Standardiseerimise hind sõltub paljudest faktoritest, nagu töötajate arv, käitlemisvaldkond jne.

Põhjendus, miks sertifitseerida:

1. Kasvab üldine Eesti toidu ohutuse tase ja kuvand, mida kommunikeerida (faktipõhine). See haakub "Eesti toit 2021-2025" visioonidokumendiga.
2. Riigi järelvalvekohustus ning kulu langeb, sest sertifitseeritud ettevõtteid kontrollitakse vähemalt 1 kord aastas audiitorite poolt (sh. on nt AS Metrosert riigile kuuluv ettevõte).
3. Kasvab ettevõtete ekspordivõimekus.

Väiksed ja keskmise suurusega ettevõtted võivad tehnoloogiate kasutuselevõtmisega suurematest ettevõtetest maha jääda vähete ressursside, piiratud juurdepääsu või vähese informatsiooni tõttu, seega paneb Qualify meeskond ette strateegiadokumentides ja toiduohutuse ja pettustega seotud programmides ka **digitaliseerimise veel tugevamalt sisse toomist ning muidugi aidata ettevõtetel tõsta teadmisi ning toetada digitaliseerimise realiseerumist.**

## 1.2 Praktilised näited

### 1.2.1. Regionaalsed algatused

1. [www.toiduteave.ee](http://www.toiduteave.ee) koolitused, infopäevad ja konverentsid toiduohutuse teadmiste tõstmiseks jätkuvad ning kodulehelt on leiavad ka kõik eelnevate sündmuste materjalid digitaalsel kujul.
2. MES nõuandeteenistus - pikk.ee
3. Ametkondade digitaliseerimise jätkumine, sh laborite infosüsteemi (LIS-i) arendamine. LIS-i eesmärk on digitaliseerida PMK teenused selliselt, et põllult liiguvad andmed otse LIS-i, andmevahetus oleks kiirem ja täpsem, analüüside teostamine automatiseeritud ning tulemused otse äppidesse. Kiire andmeanalüüs ja –vahetus võimaldab anda detailseid online ennustusi ning soovitusi igale põllupidajale.
4. Teadusuuringud ja metoodikate arenduse jätkumine:
5. 22-24 oktoober 2021 leidis aset Garage48 Food 2021 Hackaton, millest üks teemaalgatus oli ka toiduohutus ja autentsus aga ka nutikas toiduahel. Nendel teemadel häkkisid lausa 6 meeskonda.

### 1.2.2. Videod

[Toidupettuste hindamise tööriist - demonstratsioon](#)



### 1.2.3. Parimad näited

Toiduteave.ee - koolitused, konverentsid. Üleüldine teadlikkuse tõstmine toidupettuste teemal.

### 1.2.4. Juhtumiuuringud

#### OLIIVÕLI

Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA) tuvastas plaaniliste kontrollide käigus kategooriale mittevastava oliiviõli. Mittevastavaks tooteks osutus 500 ml pudelis Ondoliva extra virgin oliiviõli, mis on pärit Hispaaniast ja mida toob maale OÜ Interaltus. Septembris 2021 võetud Ondoliva extra virgin oliiviõli tooteproov polnud tulemuste põhjal ekstra neitsioliiviõli kategooriale vastav toode, vaid vastas madalama neitsioliiviõli kategooriale. Tegemist on pettusega ja tarbijate eksitamisega ja ettevõtet kohustati selle õli turustamine lõpetama ning teavitama tarbijaid nõuetele mittevastavast õlist ja võimaldama toote kauplusesse tagastamine. Toote partii nr L15629 155 ning parim enne 29.03.2023. Tarbijad saavad selle partiinumbriga oliiviõli tagastada kaupluseketti, kust see osteti.

#### STEVIA

VTA on alustanud menetlust Golden Stevia OÜ suhtes seoses veebilehel [www.goldenstevia.ee](http://www.goldenstevia.ee) müügiks pakutava tootega, mida reklaamitakse kui 100% naturaalselt magusainet. Paraku tootest Golden Stevia võetud proovi analüüsi tulemus näitab, et toote koostis erineb etiketil toodust märkimisväärselt. Analüüsi tulemused näitavad, et magusainena turustatav Golden Stevia pole see, millena seda esitatakse. Analüüside põhjal sisaldab toode vaid 0,06% magusainet stevioolglükosiide ja ligi 90% tärklisest saadavat maltodekstriini. Toote märgistuse kohaselt on Golden Stevias 80-90% stevia ekstrakti ning 5-20% maltodekstriini. Seega pole toote Golden Stevia etiketil esitatud märgistus tõene ning on tarbijat eksitav.



## HAKKLIHA

2018. aastal tuvastas Veterinaar- ja Toiduamet viie tootja hakklihast linnuliha kasutamise, ehkki märgistusel puudus sellekohane teave. Toidu koostise muutmine parandusteta etiketil on toidu võltsimine. Linnuliha kasutamine veisehakklihas avastati Raplas tegutsevas Lepiku lihatööstuses, Jõgeval Vecordia vorstitööstuses, Harjumaal Raasiku Lihatoöstuses, Lääne-Virumaal ABC1 ja Tartumaal Talika MEAT lihatööstuses. Kõigile neile on ettekirjutus tehtud.<sup>30</sup>

## ÄÄDIKAS

2021 kontrollis Põllumajandus- ja Toiduamet Eestis müüdavate 30%-liste äädikate äädikhappe sisaldust. Viiel juhul seitsmest tuvastati lubatust lahjem äädikas (söögiäädikas „Minu“ (30.03.2024), 30% äädikas „Meie heaks“ (16.11.2024), Optima Linija 30% söögiäädikas (25.05.2024) ja kaks Grossi Toidukaupade 30% äädikhapet (17.06.2023 ja 30.03.2024). Nende viie toote puhul on tegemist ühe tootjaga P&G Grupp AS, kelle suhtes on alustatud menetlust. Tootja peab nõuetele mittevastavad tooted turult kõrvaldama ning viima tooted nõuetega vastavusse ja seda ka kontrollima. Eestis töötati 2019. a välja „30% äädikhappe turustamise hea tava“, milles on kirjas soovitus, et toote nimetusena kasutada „30% äädikhape“ või „30% äädikhappe (vesi)lahus“ vms. Seetõttu ei tohiks toote nimetuses kasutada „äädikas“ ja „söögiäädikas“. Amet tegi tootjatele märkuse toodete nimetuste osas<sup>31</sup>

## ALKOHOL

Üks Eesti alkoholitootja valmistas teise Eesti ettevõtte tellimusel Scotch whisky GlenAladale'i, kuid eksinud mitmete erinõuete vastu.

1. Valmistamise käigus lisati Ühendkuningriigi toodud lahtisele Scotch whisky destillaadile lõhna- ja maitseaineid, suhkrut ja toiduvärvi, mida ei tohi whiskyle, ammugi mitte Scotch whiskyle piiritusjookide määruse kohaselt lisada.
2. Tootjal puudus Ühendkuningriigi pädeva ametiasutuse HM Revenue & Customs luba lahtise Scotch whisky käitlemiseks. Luba annab õiguse vaid Scotch whisky destillaati veega lahjendada ja pudelitesse villida, igasuguste lisandite lisamine on ka loa olemasolul keelatud.

Juhtumi menetlemise käigus tegi PTA koostööd maksu- ja tolliametiga ning Ühendkuningriigi pädeva ametiasutusega. Saadeti välja ka FF (Food Fraud) teated Lätile, Leedule ja Bulgaariale, kuna PTA andmetel liikus mittenõuetekohase koostisega Scotch whisky GlenAladale ka nende riikide aktsiisiladudesse. Tegemist oli rahvusvahelise OPSON operatsiooniga, milles osalesid ka Eesti ametnikud.

## ILLEGAALSED VORSTIVABRIKUD

---

<sup>30</sup> Maria Joost, Postimees , 28.11.2018 <https://tarbija24.postimees.ee/6464399/toidupettus-eestis-vta-leidis-viie-tootja-veisehakklihast-linnuliha>

<sup>31</sup> <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/95236881/eesti-poodidest-voib-leida-lausa-5-nouetele-mittevastavat-aaadikat?fbclid=IwAR2TZZ4jwemuMJ2O7N1lw53kxR7OIHUEEjBdnOaJ2Wvwb7ot6cZBzaJgJnk>

Eestis on levinud maapiirkondades ka illegaalsed vorstivabrikud, kuhu viiakse teadmata päritoluga loomi, nagu lastud metsloomad, avariisse jäänud metsloomad, lõpnud loomad, registreerimata loomad jne., et need vorstiks teha. Sellistel ettevõtetel puudub teavitus, kontroll ja järelvalve. Tooteid müüakse käest kätte ja laatadel.

### 1.3. Kasulikud lingid

EL ja ülemaailmsed allikad:

EU Food Fraud Network - [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en)

European Food Safety Authority - <http://www.efsa.europa.eu/>

European Network for Rural Development - <https://enrd.ec.europa.eu/>

Health and Food Audits and Analysis - [https://ec.europa.eu/food/audits\\_analysis\\_en](https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en)

Knowledge Centre for Food Fraud and Quality - [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about_en)

Operation Opson - <https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/operation-opson>

RASFF Portal - <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=searchForm&cleanSearch=1>

<https://foodfraudadvisors.com/food-fraud-risk-information/>

<https://www.ssafe-food.org/tools/food-fraud-vulnerability-assessment-training-modules>

MOOC online koostis Toidupettuste ennetamiseks  
<https://msustatewide.msu.edu/Programs/Details/4418>

Eesti allikad:

Toiduseadus : <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011022?leiaKehtiv>

EV Maaeluministerium : <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/toiduohutus>

Veterinaar- ja toiduamet : <https://vet.agri.ee/>

Põllumajandusamet : <https://www.pma.agri.ee/index.php?main=1>

Maksu- ja tolliamet: <https://www.emta.ee/et>

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda: <https://www.koda.ee/et/meist/toidusektor>

Veterinaar- ja toidulaboratoorium : [www.vetlab.ee](http://www.vetlab.ee)

Eesti Maaülikooli Toiduhügieeni ja rahvatervise õppetool :  
<http://vl.emu.ee/et/struktuur/toiduhugieeni-ja-rahvatervise-oppetool/>

Ettevõtluskoostöö platvorm ADAPTER : <https://www.emu.ee/teadus/ettevotjale/adapter/>

Polli Aiandusuuringute Keskus: <http://polli.emu.ee/>

Eesti Maaülikooli Toiduainete tehnoloogia laborikompleks:  
<http://vl.emu.ee/et/struktuur/toiduainete-tehnoloogia-osakond/laborkompleks/>

Taltech Keemia ja biotehnoloogia instituut: <https://old.taltech.ee/instituut/keemia-ja-biotehnoloogia-instituut/teenused-56/toiduhugieeni-ja-sensoorse-analuusi-koolitused/analusiseadmed/>

Toiduliit : <https://www.toiduliit.ee/>

Toiduteavet koondav veebiportaal: <https://toiduteave.ee/>

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda : <http://epkk.ee/>

Eesti Kalaliit: <https://kalaliit.ee/>

Mahetoidutootjaid ühendav Organic Estonia: <https://organicestonia.ee/>

BioCC uute teaduspõhiste lisandväärtustega toodete (funktsionaalsed toidud, toidulisandid, loomasöödad) arendusega seotud teenuste osutaja kogu toiduahela ulatuses: <https://biocc.eu/et/>

Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus (TFTAK): [https://tftak.eu/about\\_us/](https://tftak.eu/about_us/)

PRIA : <https://www.pria.ee/>

MES nõuandeteenistus: <https://www.pikk.ee/>

## Topic 1 Food Fraud (summary)

Food fraud is a phenomenon that involves a large number of frauds and misleading practices that go beyond the entire agri-food chain. Typical food fraud includes counterfeiting, substitution, concealment, dilution, unapproved enhancement, mislabeling, imitation and theft.

There are several legal regulations on food fraud, like EC regulation 178/2002 article 8 and 2017/625 on control measures (article 9), but also several organizations like European Anti-Fraud Office, Center of Food Fraud and Quality as well as systems like RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) and FFN (Food Fraud Network). Operations OPSON led by EUROPOL and INTERPOL are focused on detecting fraudulent and non-conformity food and drink products.

Estonian Food Act has become an implementing act for EU directives and regulations and other international instruments. § 20 of the Food Act concerns the counterfeiting of food, which clearly describes that counterfeiting and handling of counterfeit food is prohibited. Certified companies are obliged to deal with food fraud more deeply. The most common food safety and quality standards in Estonia are ISO 22000, FSSC 22000, BRCS Global Food Safety Standard and IFS Food. The GFSI, or Global Food Safety Initiative, currently recognizes only the last three standards, which deal in depth with the prevention of food fraud. It is the responsibility of each certificate holder to assess, on a risk-based basis, how vulnerable or protected their entire supply chain (from raw material to consumer) is. There are 26 companies in Estonia that have a valid FSSC 22000 certificate. According to the BRCS Directory, 22 companies have a BRC certificate and less than 20 companies have an IFS certificate.

Estonia has a risk-based food monitoring system. The purpose of authorities is to verify that producers comply with legal requirements and that goods and animals comply with the regulations. Inspections shall be unannounced, unless prior notice is necessary and sufficiently justified to carry out an official inspection.

The aim of the Ministry of Rural Affairs (MEM) is to create conditions for the sustainable and diverse development of Estonian rural life, agriculture and fisheries, to ensure safe and proper food and feed, and good animal health and protection and plant health and protection.

The activities of the Ministry of Rural Affairs are the development of sectoral policies, legislation, organization of international co-operation in the field of government, including the exchange of information in the European Union decision-making process and the Codex Alimentarius program on food standards in Estonia and coordination with the European Food Safety Authority (EFSA). In Estonia, state and administrative supervision is exercised in all areas of handling by the Agriculture and Food Board (PTA), which operates under the administration of the Ministry of Rural Affairs.

Some of the EU, national and regional strategic documents and programs also handle food fraud. For example European Commission vision document "Farm to Fork" aims to fight against food fraud. Estonian national strategy plan "Development Plan for Agriculture and Fisheries until 2030" (PõKa) has pointed out that the state encourages and supports the sector to implement voluntary quality schemes (eg ISO, BRC). Estonian Agriculture and Food 2030 (EPT) development plan. With regard to food safety and fraud, the document includes a chapter on FOOD QUALITY AND TRACEABILITY, which emphasizes the need to provide consumers with more transparent and clear information on the origin of food, in addition to ensuring food safety.

One of the best programs on food safety is "Long - term knowledge transfer program - Food and Food Safety (2017 – 2023)" which since 2017 has carried out annual information days and in-service trainings, food safety conferences (2019 was food fraud conference, for example). It also issues manuals and information materials (incl. Instructional videos). The information is gathered on the website [www.toiduteave.ee](http://www.toiduteave.ee).

Agriculture, Food and Rural Development Program 2022-2025 is a document describing the measures and activities necessary for the implementation of the sub-objective set in the development plan by the PõKa. The largest investment projects in 2022 in areas related to food safety and fraud are the development of PTA surveillance information systems, but test equipment and laboratory equipment for performing the tests necessary to ensure the performance of supervision and monitoring are also acquired.

There were 6 registered food fraud cases in 2020 (Golden Stevia, honey). In 2021 there has been 3 honey incidents, Scotch Whiskey, olive oil and vinegar incidents.

In the next decade the vision is to focus more on food fraud prevention, which includes training of Estonian producers and quality managers. Some of the most important links on food fraud information are:

- <https://foodfraudadvisors.com/food-fraud-risk-information/>
- <https://www.ssafe-food.org/tools/food-fraud-vulnerability-assessment-training-modules>
- <https://msustatewide.msu.edu/Programs/Details/4418> (Free online course on food fraud)



# Teema 2: Kvaliteedikontroll

## 2.1 Regulatiivne ja strateegiline raamistik

Toiduohutus omab toidukäitlejate tegevuses fundamentaalset tähtsust, kuna toidul on otsene mõju tarbijate tervisele. Toidupatogeenidega saastunud toidu söömine põhjustab mitmesuguseid toidutekkelisi haigusi. Tegemist on ülemaailmse rahvatervise probleemiga, millega võivad kokku puutuda kõik inimesed olenemata vanusest, soost, rahvusest või elatustasemest. Toidutarneahela globaliseerumine muudab probleemi üha laiaulatuslikumaks ning mööda ei saa vaadata faktist, et toiduohutuse tagamine on väljakutseks nii arengumaade kui ka arenenud riikide jaoks.

Kaasajal on kõikjal maailmas täheldatud toidust põhjustatud haiguspuhangute sagenemist. Selle vältimiseks on tunnetatud vajadust tunnustatud toiduohutust tagava süsteemi järele. Codex Alimentarius rahvusvahelised toidustandardid, juhised ja tegevusjuhised aitavad kaasa rahvusvahelise toidukaubanduse ohutusele, kvaliteedile ja aususele. Tarbijad võivad usaldada ostetavate toiduainete ohutust ja kvaliteeti ning importijad võivad usaldada, et nende tellitud toit vastab nende spetsifikatsioonidele. Codex Alimentarius avaldatakse ÜRO kuues ametlikus keeles: araabia, hiina, inglise, prantsuse, hispaania ja vene keeles. Codex Alimentarius hõlmab kõiki toiduaineid, nii töödeldud, pooltöödeldud kui ka toorelt. Lisaks konkreetsete toitide standarditele sisaldab Codex Alimentarius üldisi standardeid, mis hõlmavad selliseid küsimusi nagu toidu märgistamine, toiduhügieen, toidu lisained ja pestitsiidide jäägid ning kaasaegse biotehnoloogia abil saadud toiduainete ohutuse hindamise protseduurid. See sisaldab ka juhiseid ametlike, st riiklike toiduainete impordi- ja ekspordikontrolli- ja sertifitseerimissüsteemide haldamiseks.

Codex Alimentariuse komisjoni kuulus 2021. aasta seisuga 189 liiget: 188 liikmesriiki ja üks liikmesorganisatsioon, Euroopa Liit (EL). Codexi vaatlejaid oli 239 - 59 valitsustevahelist organisatsiooni, 164 valitsusvälist organisatsiooni ja 16 ÜRO organisatsiooni.

Codex Alimentariuse komisjon võttis kasutusele HACCP süsteemi, mis on hetkel rahvusvaheliselt tunnustatud toiduohutuse tagamise süsteem. Codex Alimentariuse toidustandardid omakorda on aluseks EL toiduseadusele (EL määrus nr 178/2002, 852/2004 ja 853/2004), mis paneb käitlejale enesekontrollikohustuse. Selle kohaselt on käitleja kohustatud kontrollima toidutoorme, toidu ja

nende käitlemise nõutekoasust (ehk enesekontroll) ning rakendama abinõud selle tagamiseks. Rakendatavaid abinõusid kirjeldatakse enesekontrolliplaanis.

Enesekontroll koos kirjalikult vormistatud enesekontrolliplaaniga moodustab enesekontrollisüsteemi. Enesekontrollisüsteem koosneb eeltingimuste programmist (eeltingimustest või headest tavadest, mis tulenevad EL liikmesriikidele otsekohalduvast 852/2004 ja 853/2004) ja HACCP-plaanist, mis on toodud määruses 178/2002. HACCP plaan on seega toidukäitlejale seadusest tulenev kohustus.

**Eeltingimuste programm** on abinõud ja meetmed, mis on vajalikud hügieenilise keskkonna alalhoidmiseks ja mida iga ettevõtte peab kasutama, et tagada toidu ohutus ja rajada selle põhjal toimiv enesekontrollisüsteem. **HACCP-plaan** on enesekontrolliplaan, mis on koostatud HACCP põhimõttel, st läbi on viidud ohtude analüüs, määratud kriitilised kontrollpunktid, kriitilised piirid, seire ja korrigeerivad tegevused. Oluline on kasutus- ja nõuetekohasuse tõendamine e dokumentatsioon.

Enesekontrolli käigus avastatud puudustest, mille tõttu ei suudeta tagada toidu ohutust inimese tervisele, peab käitleja viivitamata teavitama asjaomast järevalveasutust ja võtma puuduste kõrvaldamiseks kasutusele vajalikud meetmed.

Kui uuringute tulemusena on selgunud töötlemisviisi või aine kahjulikkus inimese tervisele, on seda keelatud toidu käitlemisel kasutada. Toidu käitlemisel keelatud töötlemisviiside ja ainete loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Töötlemisviisi või aine kohta, mida teatud juhul võib toidu käitlemisel kasutada, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega käitlemise erinõuded, milles sätestatakse, millisel juhul ja kuidas on lubatud töötlemisviisi või ainet kasutada. Loomset toitu on keelatud kasutada, kui loomale on manustatud ravimit või hormonaalse toimega ainet ja kui nende kasutamise järgne keeluaeg ei ole möödunud.

Toidul peab olema ka tehniline kirjeldus, mis sisaldab toidu nimetust, valmistoote ja selle koostisosade iseloomustavaid näitajaid, kasutatud tehnoloogilisi võtteid, eelkõige need, mis on olulised toidu ohutuse seisukohast, nõuetekohasuse hindamise meetodeid, pakendi ja toidualase teabe kirjeldust ja ka veo- ja säilitamistingimusi.

Toiduohutuse tagamisele kaasaaitamiseks on välja töötatud toidukäitlejatele suunatud juhendmaterjale, samuti on osaletud sektori koostatud hea tava juhendite väljatöötamisel. Lisaks toetatakse toidukäitlejatele suunatud toiduohutuse alaste koolituste läbiviimist.

Eestis on 2015. aastal uuendatud riiklikud toitumis- ja liikumissoovitused, mille alusel toimub elanike teavitamine, nõustamine ning vajadusel õigusaktide väljatöötamine (nt institutsionaalne toitlustamine). Lisaks teavitatakse tarbijaid erinevate infokanalite kaudu päevakajalistest toiduohutuse teemadest.

### 2.1.1 Eesti Toidutööstuse ülevaade

Eestis on pisut üle 700 toidutootmise ettevõtte, mis annavad 14% kogu töötleva tööstuse toodangust ja 14% kogu tööhõivest (tabel 7). 70% toidutootjatest on mikroettevõtet (0-9 inimest). 23% on Euroopa mõistes väikese ja keskmise suurusega ettevõtted (kuni 250 töötajat). Suurettevõtteid on

7%. Viimased teevad põhikäibe, milleks on 81% ning 60% toidusektori töötajatest on tööl just suurettevõttes.

Tabel 7. Toiduainete- ja joogitootmisega tegelevate aktiivsete ettevõtete üldkogum jaotatuna töötajate arvu järgi, 2019.

Tegevusala	Töötajate arv							Kõik	%
	0	1-2	3-4	5-9	10-49	50-249	250+		
Liha töötlemine ja säilitamine ning lihatoodete tootmine	5	15	4	6	16	6	2	54	8.6
Puu- ja köögivilja töötlemine ja säilitamine	26	24	8	8	10	1		77	12
Taimse ja loomse õli ja rasva tootmine	1	2			2			5	0.8
Piimatoodete tootmine	6	6	4	4	6	5	2	33	5.2
Jahu ja tangainete, tärklise ja tärklisetoodete tootmine	2	3	1	2	3	1		12	1.9
Pagari- ja makarontoodete tootmine	53	51	12	21	22	13	1	174	27.6
Muude toiduainete tootmine	61	41	16	25	18	11	3	175	27.8
Valmis loomasööda tootmine	1	3	2	4	3			13	2.1
Joogitootmine	27	28	8	9	8	5	2	87	13.8
<b>KÕIK</b>	<b>182</b>	<b>173</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>88</b>	<b>43</b>	<b>10</b>	<b>630</b>	
%	30	27	9	12	14	7	2		

Algandmed: Äriregister

Eestis eksporditakse 35% toodangust, mis on 8% kogu töötleva tööstuse ekspordimahust. Peamised turud on Soome, Läti ja Leedu. Väiksemal määral mõned Skandinaavia riigid. Kõige enam ekspordib piimatööstus (ca 20%), väiksemates mahtudes liha-, joogi- ja pagaritööstus (kõik pisut alla 10%).

Investeeringute mahud olid 2018. aastal, mis oli kõige investeeringuterohkem aasta viimase 10 aasta jooksul, 95.3 milj. EUR. 2019 aasta pisut madalam, 92 milj. EUR, 2020 juba 76milj EUR ja 2021 eeldatavasti jääb tagasihoidlikumaks. 65% investeeringutest investeeritakse masinatesse ja seadmetesse. Iga uus seade/tehnoloogia kasutab vähem vett, elektrit ja kütust, ja võimaldab ka jääksoojuse ära kasutamist tootmises. Hoonetese tehakse ca 25% investeeringutest. Lisaks tehakse ka ettevõttesisest T&A ja ettevõttevälist T&A tegevust. Ettevõtteväliste teadusuuringute puhul tehakse koostööd 4 suurema teadusasutusega Eestis: Tallinna Tehnikaülikool, TFTAK, BioCC ja Eesti Maaülikool.

Eesti on Euroopa Liidus väiksuselt teine riik peale Maltat. Sektorit iseloomustavad samad globaalsed väljakutsed nagu igal pool: toiduga varustatus, keskkonnahoid ja kliimamuutused (EL Rohelepe) ning ressursside piiratus.

Eesti tarbijat iseloomustab, nagu mujalgi, kiiresti muutuvad tarbijaelistused/ootused. Palju on erinevaid nišitarbijaid (veganid, poolveganid, krooniliste haigustega tarbijad jne). Näiteks toodetakse hetkel ca 2.5% taimseid tooteid, mida ennustatakse, et tõuseb 5%-le.



## Peamised probleemid toidutööstuses

1. Eesti tarbija on hinnatundlik. Ta eelistab küll eestimaist aastate lõikes keskmiselt 75%, aga selle oht on väheneda, kui hinnad eestimaisel toodangul peaks tõusma. Tootmine peab olema odav. Eesti ettevõtted on suutnud müügimahte kasvatada, aga kogukulud on suurenenud märkimisväärselt (elekter 2 korda, gaas 4-5 korda), mis on toonud kaasa üle 40%-se kasumi languse. Ettevõtted ei ole hetkel majanduslikult jätkusuutlikud. Ettevõtted ei suuda investeerida, ega pakkuda töötajatele kõrgemat palka, seega peagi on oodata toiduhindade tõusu. Kõige suuremas kahjumis on hetkel lihatööstus, teisena puu- ja köögivilid. Joogitööstusel on läinud teistest tööstusharudest kõige paremini ning kasumit on kasvatatud.
2. Eesti toidutööstuse brände ei tunta väljaspool Eestit. Meie ettevõtetel ei ole ressursi teha laiaulatuslikke reklaamikampaaniaid.
3. Eesti toidutootmise ettevõtted ei ole valmis EL rohepöörde tempoga kaasa minema. Kus on saadud, on uus tehnoloogia kasutusele võetud või pakendi vahetus tehtud, aga Eesti tööstus on pigem teistega kaasa minejad, kui innovaatorid.
4. Kaubanduses on 57% importtooteid. Kaubanduses toimub globaalne ketistumine ning Eesti ettevõtted oma väiksuse juures ei suuda tagada terve keti varustatust ning jäävad tihti vaid seetõttu kettidest nagu nt Lidl välja. Lidl nõuab ka sertifitseeritust.
5. Probleeme on märgistamisega e-kaubanduses. Märgistusreeglite vastu eksivad nii suured kui väikesed kauplused. Protsentuaalselt arvatakse valesti märgistatud tooteid e-kaubanduses 30-40% (TalTech tudengite uurimistöõ õppeaines Toiduohutus ja kvaliteet).

Põhjalikumalt saab tutvuda Eesti toidutööstuse konkurentsivõimest ja arenguperspektiividest Põllumajandusuuringute Keskuse poolt läbi viidud uuringu<sup>32</sup> lõpparuandes (lõpetatud 2021.a.).

Uuringust selgus, et konkurentsipüsivuseks ning tarbija muutuvatele vajadustele vastamiseks on ettevõtjad ette võtnud mitmeid tegevusi. Kõige enam mainiti toote retsepti muutmist (62% vastanutest), kolmandik vastajaist on teinud tarbijauuringuid ja koostööd teadlastega ning ka tootearendust. Lisaks on üsna palju muudetud toote sortimenti, lisades mahe- või vegantooteid, samuti gluteeni- ja laktoosivabu tooteid.

Toiduohutuse küsimustes toodi välja toiduohutuse nõuete täitmise keerukust ja kulukust. Küsimusele, millist tuge peaks riik toidu- ja joogitootjatele arengu soodustamiseks pakkuma, said käitlejad vastata vabas vormis kommenteerides. Kõige enam soovisid väikekäitlejad investeeringute toetamist, senisest suuremas mahus toetuse võimaldamist ning soodsatel tingimustel laenu ettevõtete arendamiseks, samuti ekspordi ja teadusarendustegevuste toetamist. Teine suurem grupp ettepanekuid puudutas maksude vähendamist: käibemaksu määra alandamine eestimaistele toodetele või toidukaubale, maksusoodustusi konkreetsetele toodetele (mahetooted) või maapiirkonnas tegutsevatele või väikestele tootjatele. Sooviti rohkem nõustamist ja tasuta koolitusi ning vähem bürokraatiat, kuid **ka toiduohutusnõuete leevendamist ja kontrolli tõhustamist turul kauplejate üle**. Riigi rollina nähti ka turumoonutustega tegelemist: vaja oleks liigodavatele importkaupade piirhindade kehtestada ja ebakvaliteetset kaupa tõhusamalt kontrollida.

Lisaks toidukäitlejatele tuleb tähelepanu pöörata ka tarbijate toiduohutuse alasele teadlikkusele ja oskusele teha teadlikult tervist toetavaid valikuid. Sealjuures on oluline ka üldsuse teavitamine

---

<sup>32</sup> [https://pmk.agri.ee/sites/default/files/2021-07/toidutootuste\\_konkurentsivoime\\_uuringu\\_aruanne\\_2021.07.22\\_0.pdf](https://pmk.agri.ee/sites/default/files/2021-07/toidutootuste_konkurentsivoime_uuringu_aruanne_2021.07.22_0.pdf)

toiduohutuse probleemidest. Näiteks arvatakse, et maal toodetud mittepastöriseeritud piim on kasulik, aga reaalsuses ohtlik nt riskirühmale (lapsed). Tarbijale suunatud süstemaatilisi toiduohutuse teemalisi teavitustprogramme ei ole seni läbi viidud ja võib eeldada, et nende teadlikkus on ebaühtlane. Samas on järjepidevalt uuritud tarbijate toidu märgistuse lugemist. Näiteks esmakordsel ostul loeb toidu märgistust alati 32% ja sageli 41% tarbijatest. Tarbijatel on Eestis ka hea arusaam säilivuskuupäevade esitamisest (parim enne ja kõlblik kuni). Teadlike valikute tegemise ja tasakaalustatud toitumise oskuste olulisust kinnitab rahvastiku toitumisuuringu tulemus, mille kohaselt on rasvunud ja ülekaaluliste inimeste hulk kasvanud, seda eriti laste seas. Enim mõjutab tarbija valikut toidu maitse, värskus ja kvaliteet, pisut vähem tervislikkus, lisaainete puudumine, GMOdest vaba, koostis ja soodne hind. Elanikud hindasid oma toitumist 2018. aastal enamasti tervislikuks. Tervislik toitumine tähendab elanikele mitmekesist toiduvalikut (73%), rohket puu- ja köögiviljade sisaldumist toiduvalikus (58%), lisaainete vähest sisaldust (53%) ning geneetiliselt muundatud koostisosade puudumist toidus (51%). Samas on tarbija ostuotsuste tegemisel suur mõju ka meedial, sealjuures kasutavad erinevad põlvkonnad erinevaid infokanaleid. Tarbija on ostuvalikute tegemisel keerulises olukorras, tihti on tema valikute tegemise aluseks uskumused ja müüdid ning mitte teaduspõhine informatsioon. Ostuotsust mõjutab ka toote turundus. Samuti on probleem, et tarbijatel puuduvad praegu Eestis tugevad esindusorganisatsioonid.

### 2.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid

Eesti toidukäitlejad lähtuvad esmalt Riigi Teatajas avaldatud siseriiklikust õigusaktist "Toiduseadus". Toiduseaduses viidatud EL direktiivid ja määrused on toodud Tabelis 1 (vt. eelpool) ning toiduseaduse reguleerimisalasse kuuluvad teemad ning viited Maaeluministri määrustele peatükis 1.1.2. Toiduohutuse valdkonna õigusraamistik on suures osas välja töötatud ning vajadusel ajakohastatakse õigusakte, võttes arvesse uusi teadusandmeid ja riskitegureid, nagu e-kaubandus, otseturundus, globaliseerumine, tehnoloogiate areng, kliimamuutused, tarbijate toiduvalikud jne. Eestis on väljaarendamisel sõltumatu teaduspõhine ning kindlaid põhimõtteid ja protseduure järgiv riskihindamise süsteem (PõKa). Riskihindamisvõimekuse tõstmiseks ja töö dubleerimise vältimiseks vahetatakse infot ja tehakse koostööd Euroopa Toiduohutusametiga ja teiste ELi liikmesriikide riskihindamisasutustega.

### 2.1.3 Toiduohutuse eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid

Toiduohutuse eest vastutab käitleja. Eestis on riskipõhine toidujärelevalve süsteem. Riigi poolt korraldatud ametlike kontrollide eesmärk on kontrollida, et ettevõtjad täidavad õigusaktidega ettenähtud nõudeid ning kaubad ja loomad vastavad ettenähtud normidele. Kontrollide tehakse ette teatamata, välja arvatud siis, kui etteteatamine on vajalik ja piisavalt õigustatud ametliku kontrolli tegemiseks.

Toiduohutuse valdkonnaga on seotud riigiasutused on toodud peatükis 1.1.3. ja Tabelis 2.

### 2.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid

Eestis on riskipõhine toidujärelevalve süsteem. FAO andmetel on Eestis toodetud toit puhtuselt Soome järel teine, mis kajastub ka riigi strateegiadokumentides. Peamine tähelepanu on tooraine ekspordi asemel selle kohapealsele väärimisele, mahepõllumajanduse arendamisele, ettevõtjate konkurentsivõime kasvul läbi kõrgema lisandväärtusega toodete töötlemise ning toodete ekspordi

edendamise. Samas ei ole tähelepanu alt väljas ka toiduohutuse taseme tõstmine ning uute riskidega tegelemine (sh järelevalveasutuste haldussuutlikkuse tõstmine, toidukvaliteedi ja –ohutuse seirete mahu suurendamine ja tarbijate teadlikkuse tõstmine). Aga ka järelevalve tõhustamine antibiootikumiresistentsuse vähendamiseks.

Peamised strateegia- ja visioonidokumendid toiduohutuse vallas on samad, mis toodud peatükis 1.1.4.

1. “Talust taldrikule”
2. „Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2030“
3. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2023-2027
4. „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030” (PõKa)
5. Eesti toit 2021-2025 visioonidokument
6. Eesti põllumajandus ja toit 2030 (EPT)
7. Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035 (TAIE)

Riiklikest programmidest katab toiduohutust kõige tugevamalt:

1. Teadmussiirde pikaajaline programm - Toit ja toiduohutus (2017 – 2023)
2. Põllumajandus, toit ja maaelu programm 2022-2025
3. ResTa - ressursside väärimise teadusarendustegevuse toetamise programm (2020 – 2023)

ResTA programmi üks fookusteema on toidu mikroobsete, biokeemiliste ja keemiliste ohutuse, kvaliteedi ja säilimisaegade mõjutegurite kompleksne kaardistamine ja kaasaegsete seiresüsteemide loomine, sh kaasaegse, interdistsiplinaarse kuluefektiivse toiduohutuse ja toidu kvaliteedi seireprogrammi disainimine toidutööstustele; toidu säilivusaja pikendamine ning kvaliteedi ja ohutuse tagamine.

## 2.1.5. Statistika ja analüüs

2019. aasta seisuga oli VTA järelevalve all 16 315 toidu sh toiduga kokkupuutuvate materjalide (TKM) ja mahepõllumajandusliku toidu käitlemisega tegelevat ettevõtet. Mahepõllumajanduse registrisse oli kantud 2060 ettevõtet.

Tabel 8. Ülevaade VTA teostatud toimingutest kolmel viimasel aastal

	2018 <sup>33</sup>	2019 <sup>34</sup>	2020 <sup>35</sup>
Läbiviidud kontrollid KOKKU	12 118	11 410	9198
Ametlik kontroll sh seireprogrammide raames	4415	5353	352
Nõuetele vastavad	96%	96%	69%
Ettekirjutuste arv	11083	8858	668
Koostatud RASFF teated Komisjonile	14	20	27

<sup>33</sup> <https://pta.agri.ee/media/3274/download>

<sup>34</sup> <https://pta.agri.ee/media/3272/download>

<sup>35</sup> <https://pta.agri.ee/media/3483/download>

Eestis menetletud RASFF teateid	68	52	92
---------------------------------	----	----	----

Eesti PTA avalikud päringud, sh ka ettekirjutused on leitavad alates 01. jaanuar 2021 <https://jvis.agri.ee/jvis/login.html>

Peamisteks uuringuteks on mikrobioloogia, saasteained (nt PAH, TKVJ, raskemetallid), lisaained (nt säilitusained ja antioksidandid), GMO, koostis-/kvaliteet ja parasiidid. 2018. aastal käitlejatele tehtud ettekirjutused olid peamiselt seotud toidu märgistusega, toidu jälgitavusega ja üldiste hügieeninõuete eiramisega käitlemisel ning puudustega toiduohutuse eeltingimusprogrammide rakendamise ning HACCP süsteemi toimimisega. 2019. aastal käitlejatele tehtud ettekirjutused olid peamiselt seotud toidu jälgitavusega, toidu märgistusega ja ka toidu käitlemise nõuetele mittevastavusega. Võrreldes kolme eelneva aastaga on ettekirjutuste osakaal üldjoontes liigiti sarnane.

2020. aasta ei olnud aga tavapärane. Lisaks planeeritud tegevustele tegeles amet suures ulatuses ka COVID-19 olukorrast tingituna tööde ümberkorraldamiste ning kommunikatsiooniga. 2020. aastal menetleti VTA poolt 6 juhtumit, kus menetluse käigus tuli välja selgitada haigestumise oletatav seos tarbitud toiduga, sh Tallinna Saksa Gümnaasiumi juhtum, erapidu asukohaga Võru maakond, Reval Cafes PPA ametnike koosviibimine, histamiini mürgistuse kahtlused (restoran Pull, restoran Süsi Grill & Chill, Tartu Kaubamajast ostetud tuunikala). Ükski juhtum ei leidnud laboratoorset kinnitust.

2020. aasta peamised puudused olid enesekontrollikohustuse täitmisel, sh enesekontrolliplaani mittevastavus ettevõtte tegevusele (14); puudused mahetoodete hankimisel ning vastuvõtmisel (28); puudused mahetoodete märgistamisel (32); puudused arvestuse pidamisel, sh jälgitavuses (21); tegevusega jätkamisest mitteteavitamine, sh tootmismahude mitteeesitamine (14).

Alkoholi valdkonnas tootmis- ja hulгимүүgiettevõtetest oli planeeritud võtta 68 proovi, kuid võeti 58 proovi. 10 juhul ei vastanud võetud proovi analüüsitulemused nõuetele. Peamiselt oli probleem kangusega, 1 juhul ei vastanud vahutava puuviljaveini CO2 sisaldus nõuetele ning ühel siidril oli sorbiinhappe sisaldus üle lubatud normi. 537 kontrollitud toote puhul tuvastati mittevastavus. Peamiselt rikuti müügihinnasildi ja saatedokumendi nõuet. Kuid tuvastati ka tooteid, mis ei olnud kantud alkoholiregistrisse või mille koostis-kvaliteet ei vastanud nõuetele.

Võiderasvade koostis-kvaliteedi hindamisel oli plaaniliselt ette nähtud kontrollida 22 toodet, see ka täideti ning nõuetele mittevastavaks osutus 2 toodet. Mõlema toote puhul ei vastanud rasvasisaldus pakendil märgitule ning ühel juhul oli ka või niiskusesisaldus lubatust suurem.

Joogipiima koostis-kvaliteedi ning märgistuse kontrollimiseks viidi 2020. aastal läbi 19 plaanilist kontrolli (100%). Kõik võetud proovid osutusid nõuetekohaseks. Reserveeritud nimetusega piimatoodete koostis-kvaliteedi ning märgistuse hindamiseks oli planeeritud läbi viia 79 kontrolli (100%) ning nõuetele mittevastavaks osutus 1 toode, mille rasvasisaldus oli madalam pakendile märgitust.

Oliiviõli turukorralduslike nõuete kontrolle oli 2020. aastaks planeeritud 28, teostati 49. Järelevalve käigus kontrolliti hulгимүүgi- ning jaekaubandusettevõtetes oliiviõlide märgistuse vastavust turukorralduslikele nõuetele ning võeti proove oliiviõlide vastavuse hindamiseks märgistusel esitatud kategooriale. Oliiviõli prioriteetse järelevalveprogrammi raames oli plaaniliselt 2020. aastaks ette nähtud võtta 4 tooteproovi. Kuna 4-st proovist 3 osutusid deklareeritud kategooria nõuetele

mittevastavaks, siis läbi viidud täiendava riskianalüüsi alusel võeti novembris veel 4 lisaproovi, millest nõuetele mittevastavaks osutus 1 toode. Seega käsitleti juhtumeid juba kui toidupettust (vt eespool 1.2.4 Juhtumiuuringud).

Kalapüügitoodete turukorralduslike nõuete (tarbija teavitamise nõuete ning kilu, räime ja tursa suurus- ja värskuskategooriate vastavuse) hindamiseks oli planeeritud läbi viia 202 kontrolli (100%) ning tuvastati 28 mittevastavust tarbija teavitamise nõuete osas ning 5 korral turustusnormide osas.

Kanamunade turustusnormidele vastavuse osas teostati kokku 29 kontrolli.

Lihakehade klassifitseerimise kontrolle teostati 2020. a jooksul tapamajades 37 korral (92,5%).

Veiseliha ja sealihaga hinnainfo edastamise osas kontrolliti kõiki kolme hinnainfot edastavat lihatööstust aasta jooksul 1 korra, kokku 5 kontrollimist (83,33%).

**Põllumajandusameti** teostatud uuringute statistika on kajastatud Tabelis 9.

Tabel 9. Ülevaade PMA teostatud toimingutest kolmel viimasel aastal

	2018	2019	2020
Läbiviidud kontrolle KOKKU	1327	1182	1298
Kontrollitud partiide arv KOKKU	6245	5547	5863
Väljastatud vastavust tõendavaid sertifikaate	284	188	216
Mittevastavusest teavitamine (Euroopa Komisjon)	6	3	7
Ettekirjutused	46	33	50
Määratud sunniraha (arv)	19	10	7
Kogutud sunniraha (eurot)	8250	9800	6250
Menetletud erakorralise abi teatisi	-	-	-
Väärteo menetlusi	-	-	-
Trahvid (eurot)	-	-	-

Peamiseks probleemiks jaemüügi tasandil on töötajate sagedane vahetumine kauplustes, mis avaldub mittekvaliteetsete toodete müügil oleku koos puuduliku või eksitava info märkimises hinnasiltidel. Töötajate väljaõppe parendamiseks ja tõstmiseks on jaemüügiketid asunud tegema tõsisemaid jõupingutusi nii ettevõttesiseste infopäevade korraldamisel kui kaasates nõuete selgitamiseks järelevalveasutuse ametnikke. Kontrollreide viiakse läbi ka laatadel, eesmärgiga tutvustada värsket puu- ja köögivilja turustamisnõudeid ning tõsta kauplejate teadlikkust kehtivatest nõuetest. Nimetatud kontrollreididega, mis toimuvad peamiselt nädalavahetustel, on plaanis jätkata ka eelolevatel aastatel. Ettekirjutuste kasvu viimastel aastatel on põhjustanud eelkõige koostatud ettekirjutuste arv turgudel värsket puu- ja köögiviljaga kauplejatele, kus tuvastati saatedokumentide puudumine müügikohas.

Nagu ka varasemal kolmel aastal, nii koostati 2020. aastal valdavas osas ettekirjutused jaemüügi tasandil, kus tuvastatakse jätkuvalt enim rikkumisi. Eelkõige on need seotud riknenud ja toiduks kõlbmatu värsket puu- ja köögivilja müügi ning kaupluses ostjale välja pandud toodete hinnasiltidel (tabel) eksitavat ja puudulikku informatsiooni aiandustoodete päritolu, kvaliteediklassi ja sordinime märkimisega. Kahel juhul koostati ettekirjutus hulгимüügi tasandil tuvastatud rikkumise

kõrvaldamiseks, kus fikseeriti nõuetekohase pakendimärgistuse puudumine teisest liikmesriigist pärit värsked puu- ja köögivilja pakenditel.

Kauplustes läbiviidud kontrollitoimingute tulemusel koostatud ettekirjutuste arv on võrreldes 2019. aasta sama perioodiga pisut langenud. Samuti on vähenenud sunniraha rakendamiste arv koos määratud sunniraha summadega, mida võib lugeda ettevõtete positiivseks sammuks turustamisnõuete järgimise ja täitmise suunal. Kasvanud on soov ja huvi PMA poolt korraldatavate värsked puu- ja köögivilja turustamisnõudeid tutvustavate infopäevade läbiviimise osas. Mitmed suuremad jaemüügiketid on teinud investeeringuid ja liikunud paberivaba hinnasildi (teabe) poliitika suunal.

Hulgimüügi tasandil tuvastati seitse nõuetele mittevastavat partiid, millede puhul oli tegemist pakendimärgistusnõude rikkumisega. Kinnitati täiendatud värsked puu- ja köögivilja turustamise ja tootmise protsessikirjelduse versioon nr 2 (05.05.2020).

Nõuetele mittevastavaid värsked puu- ja köögivilja partiisid impordi tasandil 2020. aastal ei tuvastatud. Eksporditasandi kontrollid 2020. aastal ei tehtud. Kinnitati täiendatud värsked puu- ja köögivilja impordi-ekspordi protsessikirjelduse versioon nr 2 (05.05.2020).

Põhilisemad rikkumised loomakasvatuses olid valdavalt rikkumised mittemaheloomade ettevõttesse toomise lubatud arvu ületamine. Samuti esines puudusi taime- ja loomakasvatussaaduste märgistamise ning taimekaitseks lubamatute ainete kasutamise osas. Mahepõllumajanduse nõuete rikkumistel koostati üks ettekirjutus, kus kontrolli käigus tuvastati, et neljal noorloomal olid kadunud mõlemad kõrvamärgid ja asendusmärgid olid tellimata. Tunnustamise otsus tunnustati kehtetuks 132 korral. Väärtegusid 2020. aastal ei menetletud.

#### Riigikontrolli aruanne toidu ohutuse tagamisel

10. juunil 2019. aastal tuli välja riigikontrolli aruanne, milles uuriti riigi tegevust toidu ohutuse tagamisel fookusega taimekaitsevahendite jääkidel puu- ja köögiviljadel. Riigikontroll on seisukohal, et kuigi taimkaitsevahendite piirnormide ületamisi leitakse taimses toidus üha vähem, tuleb Veterinaar- ja Toiduametil ning Maaeluministeeriumil parandada inimeste teavitamist toidus sisalduvate taimkaitsevahendite jääkidega seotud riskidest. Olgugi et Eestis süüakse väga palju taimset importtoitu, **võetakse proove peamiselt kohalikust tava- ja mahetoidust, mis on aga võrreldes imporditud toiduga oluliselt puhtam, ning analüüsid ei peegelda seetõttu adekvaatselt üldpilti tegeliku taimse toidu ostukorvi kohta. Samuti esitatakse laborianalüüside tulemusi viisil, mis jätab toidust puhtama mulje.**

Analüüsis tuuakse välja, et muu hulgas mõjutab toidu puhtuse statistilisi näitajaid ka andmete töötlemise meetodika. Selle järgi arvestatakse enne piirnormidega võrdlemist taimekaitsevahendite jääkide laboritulemustest 50% maha. Veterinaar- ja Toiduameti hinnangul ei vasta ainult need toiduanalüüside vastused nõuetele, mis ületavad piirnormi ka pärast seda, kui saadud analüüsivastusest on pool maha arvatud. Amet lähtub enda kinnitusele Euroopa Toiduohutusameti juhendist. Riigikontroll on seisukohal, et Euroopa Toiduohutusameti juhendi eesmärk on reguleerida olukorda, kui tekib vajadus toidukäitlejale sanktsioone rakendada. Sel juhul võib kasutada Euroopa Liidus aktsepteeritud laiendatud mõõtmismääramatust ning teisendada laboritulemused tootja kasuks, lahutades tulemusest 50% juriidiliste vaidluste vältimiseks. **Laborianalüüside tulemuste**

kasutamisele toidust tulenevate ohtude kindlaksmääramisel ega tarbijale esitatavale infole ei peaks EFSA soovitatud meetodit kohaldama.

Riigikontrolli hinnangul keskenduvad Maaeluministerium ning Veterinaar- ja Toiduamet toidu juriidilistest nõuetest kinnipidamise kontrollile ehk piirnormide ületamise tuvastamisele (ja neid on aastase proovide hulga peale tõesti väga vähe), kuid on tähelepanuta jätnud asjaolu, et tegelikud **terviseriskid tulenevad sellest, kui palju ja kes jääki sisaldanud toitu sööb**. Mõnes analüüsitud toiduaines on olnud taimekaitsevahendite jääke küll normi piires, kuid organismile ohtliku taseme ületamiseks tohiks neid süüa vähe ja mitte igapäevaselt. **On puuvilju, mis sisaldavad kümnekonna taimekaitsevahendi jääke, mille koostõju organismile pole teada**.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et kiiresti riknevate puu- ja köögiviljade puhul **ei ole tagatud, et ohtlikus koguses taimekaitsevahendite jääke sisaldav toit korjatakse müügilts ära enne, kui see jõutakse ära tarbida**. Selle põhjuseks on, et ohtlike ainete sisalduse tuvastamine ning sellest asjaosaliste teavitamine võtab aega kuni kuu ning selle ajaga jõutakse enamik puu- ja köögivilju juba ära müüa ja ära süüa.

Eestis kasvatatud toidu puhtus ja ohutus on kesksel kohal mitmetes riigi strateegiadokumentides. Samuti on see oluline Eesti turundamisel eksporditurgudel. Võiks eeldada, et puhta toidu kuvandi tagamiseks kogutakse ja analüüsitakse infot Eesti toidus sisalduvate kemikaalide kohta süstemaatiliselt, paraku see nii aga ei ole. Ülesannete jaotamine eri ametite vahel on tekitanud olukorra, kus analüüsivastutus hajub<sup>36</sup>

#### 2.1.6. Käsitatud teemadel projektide rahastamis- ja toetuskeemid

##### 1. Eesti Teadusagentuur (ETAG)

Haridus- ja Teadusministerium läbi ETAG-i ResTa programmi (2021-2023 eelarve ca 3 milj. EUR) rahastab hetkel kahte toiduohutusega seotud projekti.

- Kaasaegse, interdistsiplinaarse kuluefektiivse toiduohutuse ja toidu kvaliteedi seireprogrammi disainimine toidutööstustele (1.07.2020- 30.06.2023), mille eesmärgiks on arendada tööstusmikrobiomi analüüsimeetodid ja uurida erinevates tööstusettevõtetes leiduvaid (mittepatogeenseid) mikroorganisme.
- Toidu säilivusaja pikendamine ning kvaliteedi ja ohutuse tagamine (1.07.2020–30.06.2023), mille eesmärgiks on uurida füüsikalisi-keemilisi võimalusi säilivusaja pikendamiseks kvaliteeti ja ohutust rikkumata.

ResTa programm on hea näide sellest, kus teadlastele antakse sisendit ning kontrollitakse töö käiku ka ettevõtjate poolelt. ETAG-i ja HTM nõustab ekspertkomisjon lähtudes tegevuse eesmärkidest. Komisjon hindab valdkondlike uurimisprojektide taotlusi, teeb ETAG-le ettepanekuid taotluste rahuldamise kohta ning teeb uurimisprojektide vahearuanete alusel ettepanekuid toetatavate tegevuste jätkamiseks ning vajadusel partnerite tegevuskavade ja eelarvete muutmiseks. Näiteks kuulub komisjoni Sirje Potisepp (Eesti Toiduainetööstuse Liit), Margus Kupp (Multivac OY Eesti filiaal),

<sup>36</sup> <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2482&FileId=14370>

Ülo Kivine (AS Tere), Margus Leek (AS E-Piim), Uuno Lausing (Tartu Mill AS), Meeli Lindsaar (EPKK), Katri Voika (Gustav Cafe OÜ).

## 2. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS)

EAS on erinevaid digitaliseerimise meetmeid (Tark Tööstus), mille kaudu saavad ettevõtjad toiduohutuse digitaliseerimisse investeerida. Esimene meede oleks "Digitaliseerimise teekaardi toetus" millega antakse hinnang ettevõtja digitaliseerimisele, kitsakohtade likvideerimiseks vajalikele investeeringutele, nende tasuvusele ja ajakavale ning mõjule ettevõtja majandustulemustele. Digitaliseerimise teekaart sisaldab ka järgmise 3 aasta tegevuskava digitaliseerimise elluviimiseks (toetus 15 000 EUR), seejärel digitaliseerimise meistriklass (koolitusprogramm) ja ettevõtte arenguprogramm.

Antud meede sobib kindlasti ka enesekontrolliplaani, jälgitavuse jt toiduohutusega seotud digitaliseerimise projektideks.

### 2.1.7 Visioon järgnevatiks kümnenditeks (ideed, trendid)

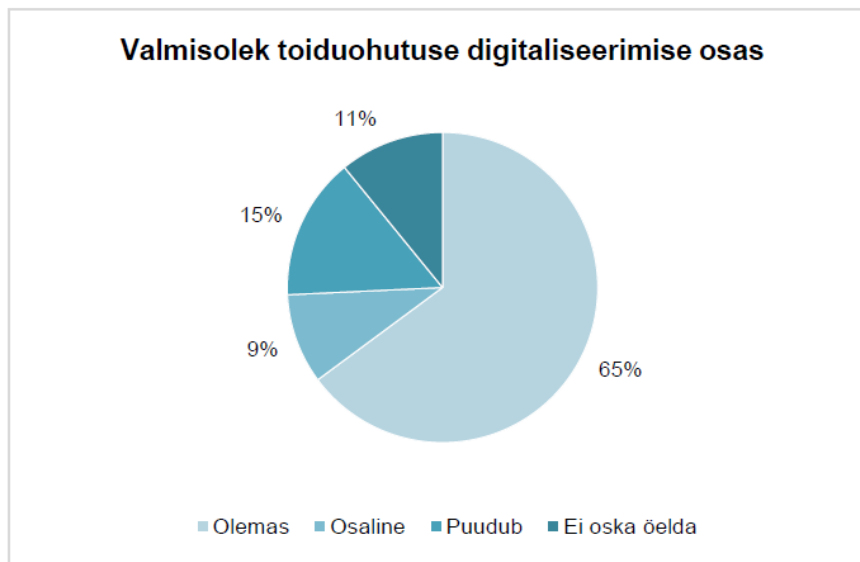
Toiduohutuse teema on kõikides strateegia dokumentides kajastatud. Üks meie toitu iseloomustav märksõna on puhtus, mis tähistab nii puhtast loodust, ringmajandust, taimekaitsevahendite jääkide vähesust, toiduohutust, sh kõrgeid hügieenistandardeid kui ka puhtaid ja selgeid maitseid. Kõige enam puudutab toiduohutust PõKa, kus on toodud ka riigi sekkumine. Peamisteks strateegilisteks eesmärkideks on vähendada poole võrra pestitsiidide ja väetiste kasutamist ning antibiootikumide müüki, suurendada mahepõllumajanduseks kasutatava maa hulka, järelvalve efektiivsuse tõstmine (sh investeerimine seadmeparki, meetodite arendusse ja järelvalve tõhususse), et tõenduspõhiselt Eesti puhtale toidule saaks rõhuda. Väga tugevalt on sees sihtrühmade teadlikkuse tõstmine läbi koolituste, toiduohutuse olukorrast teavitamine läbi lihtsasti mõistatavate baromeetri näitude jne. Innustatakse kasutuse võtma vabatahtlikke kvaliteedistandardeid, mis omakorda aitavad eksporti suurendada.

Põllumajandus, toit ja maaelu programm 2022-2025 on probleemidena välja toonud, et kuigi toidualaste õigusnormide üldiseks aluseks on teaduspõhine riskianalüüs, siis praegu on valdkonnas tegutsevate teadlaste osakaal ja sellest tulenevalt teadusuuringute arv Eestis liiga väike. Samuti on Eesti teadlastel riskihindamise vallas liiga vähe kogemusi rahvusvahelise teaduskoostööga. Riskiks võib pidada ka teadlaste huvi puudust toiduohutuse valdkonna vastu. Toiduohutuse valdkonna teadlaste järelkasvu tagamiseks tuleb tegeleda teadlaste järelekasvu ja rahvusvahelise koostöö arendamisega. Toidukäitlejate arvu kasv on olnud kiire. Eestis oli 2020. a jaanuari seisuga 16 076 toidukäitlejat, see on kasvanud aastaga ca 5%. Toidutekkeliste nakkushaiguste esinemise tase on püsinud stabiilsena. Ettevõtetele tehti 2019. aastal kokku 11 138 ettekirjutust. Käitlejatele tehtud ettekirjutused olid peamiselt seotud toidu märgistusega, toidu jälgitavusega ja toidu käitlemise nõuetele mittevastavusega. Ettekirjutuste suur arv viitab toidukäitlejate ebaühtlasele teadlikkusele.

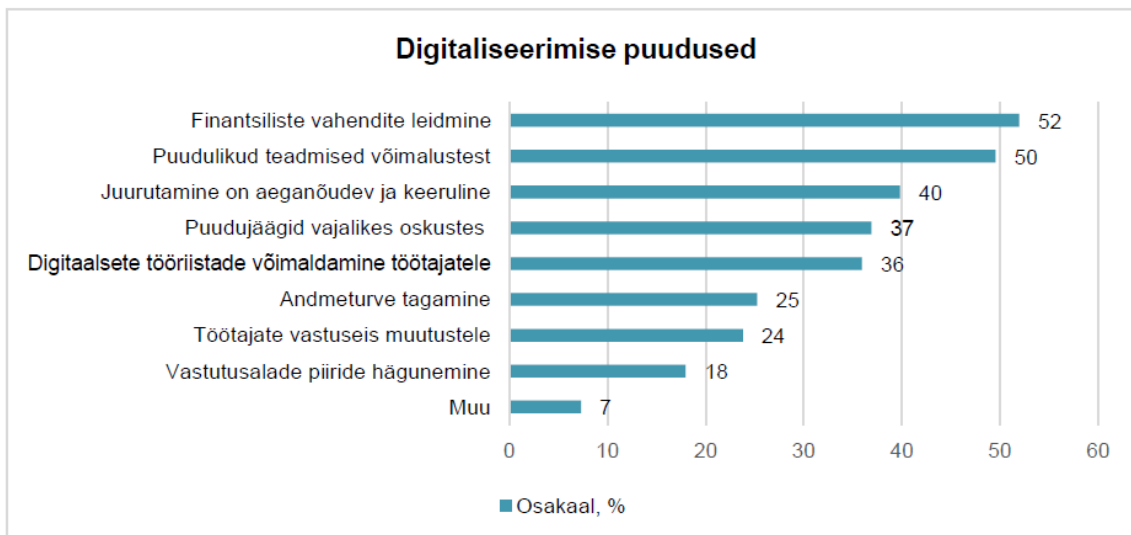
Toiduohutusega seonduvad protsessid on töö- ja ajamahukad, mistõttu lihtsustavad digitaalsed lahendused käitlejate tööd. Toiduohutuse valdkonna parimaks näiteks võib tuua FoodDocs digitaalse enesekontrollisüsteemi, mis võimaldab kasutajatel kõiki enesekontrolliga seotud dokumente hoida pilves, lihtsasti muuta ja kaasajastada kui protsessis on muutusi ning viia läbi seiret, kus tulemused salvestuvad otse seadmetelt pilve.



Tallinna Tehnikülikooli Hellika Kallaste magistritöö “Toiduohutuse tagamine ja digitaalsete lahenduste kasutamine Eesti toidukäitlejate näitel” uuris 206 Eesti toidukäitleja meelestatust toiduohutusest üldisemalt kui ka digitaliseerimise kohta. Valmisolek digitaliseerimiseks oli ca 65%, samas toodi välja, et puudulikud on teadmised digitaliseerimise võimalustest.



Joonis 4. Valmisolek toiduohutuse digitaliseerimise osas, n=202



Joonis 5. Digitaliseerimisega kaasnevad puudused, n=206

Joonisel 5 on küsitluses välja toodud peamised digitaliseerimisega seotud puudused, mille taga see ettevõtetel seisab.

Lisaks jätkub ka ametkondade digitaliseerimine, lisaks eelmainitud PTA infosüsteem (PMAIS 3) ka laborite infosüsteemi (LIS-i) arendamine. LIS-i eesmärk on digitaliseerida PMK teenused selliselt, et põllult liiguvad andmed otse LIS-i, andmevahetus oleks kiirem ja täpsem, analüüside teostamine

automatiseeritud ning tulemused ose äppidesse. Kiire andmeanalüüs ja –vahetus võimaldab anda detailseid online ennustusi ning soovitusi igale põllupidajale.

## Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks

Peamine strateegiadokument EL-is on Talust taldrikule, mille põhjal Eesti Maaeluministeerium koostab oma strateegiad ja rakenduskava. Qualify töörühma ettepanek on tõsta sertifitseeritud toidukäitlejate arvu Eestis. Hetkel on Eestis 39 ettevõtet, kes omavad kehtivat ISO 22000 sertifikaati, 26 ettevõtet, kes omavad FSSC 22000 sertifikaati, 22 ettevõtet omavad BRC sertifikaati ja alla 20 ettevõtte IFS sertifikaati. Mõned ettevõtted kattuvad, omades kõiki või paari, kuid neid andmeid ei ole saada. Võib oletada, et ca 50-60 ettevõtet omavad mingit toiduohutuse sertifikaati, aga pigem on nendeks suuremad ettevõtted või väiksemad, kellel on vajadus kliendi näol eksportturul. Kõige odavam ja teostatavam toiduohutuse ja kvaliteedi standard on ISO 22000, aga mõelda võiks ka ISO 9001 kvaliteedistandardile või kui vaadata tervikut ja tulevikku (EL roheleppe strateegia), siis miks ka mitte ISO 14 000, mis on keskkonna standard. ISO standardite pluss on ka see, et neid saab integreerida ühte juhtimissüsteemi. Standardiseerimise hind sõltub paljudest faktoritest, nagu töötajate arv, käitlemisvaldkond jne.

Põhjendus, miks sertifitseerida:

1. Kasvab üldine Eesti toidu ohutuse tase ja kuvand, mida kommunikeerida (faktipõhine). See haakub "Eesti toit 2021-2025" visioonidokumendiga.
2. Riigi järelvalvekohustus ning kulu langeb, sest sertifitseeritud ettevõtteid kontrollitakse vähemalt 1 kord aastas audiitorite poolt (sh. on nt AS Metrosert riigile kuuluv ettevõtte).
3. Kasvab ettevõtete ekspordivõimekus.

Väiksed ja keskmise suurusega ettevõtted võivad tehnoloogiate kasutuselevõtmisega suurematest ettevõtetest maha jääda väheste ressursside, piiratud juurdepääsu või väheste informatsiooni tõttu, seega paneb Qualify meeskond ette strateegiadokumentides ja toiduohutuse ja pettustega seotud programmides ka digitaliseerimise veel tugevamalt sisse toomist ning muidugi aidata ettevõtetel tõsta teadmisi ning toetada digitaliseerimise realiseerumist.

Nagu ka Põllumajandus, toit ja maaelu programm välja tõi, siis probleemseks kohaks on puudulikud teadmised. Teadmussiirde pikaajalise programmi "Toit ja toiduohutus" (2017-2023) suureks panuseks on teadmiste tõstmine ning Qualify meeskonna tugev soovitus oleks, et need väärtuslikud materjalid hoitaks toiduteave.ee lehel kaasajastatult üleval ning ligipääsetavad. Kindlasti ei tohiks programmi lõppedes need lihtsalt ära kaotada.

## 2.2 Praktilised näited

### 2.2.1. Regionaalsed algatused

Toiduohutusega seotud juhendid ja muud kasulikud lingid toidukäitlejale

Põllumajandus- ja Toiduamet annab käitlejatele lihtsustamiseks välja erinevaid juhendeid, mida leiab nende kodulehel. Riiklikud juhendid on näiteks:

- Toidu käitlemisel kasutatav vesi
- Juhend toidu koostisosade koguse märkimise kohta
- Ohtliku toidu turult kõrvaldamine ja tagasikutsumine
- Juhis *listeria* esinemisel tooraines
- Juhend loomsete kõrvalsaaduste ja söödaks ettenähtud mitteloomsete saaduste käitlemiseks mitteloomse toidu ja kombineeritud tegevusega ettevõtetes.

PTA kodulehelt leiab ka eestikeelseid Euroopa Komisjoni ja rahvusvahelisi juhendeid:

- Juhend hügieenimääruse 852/2004 rakendamiseks
- Juhised toiduhügieeni üldpõhimõtete rakendamise kohta *Listeria monocytogenes*'e kontrolliks toidus
- Proovide võtmise juhend *Listeria monocytogenes*'e tuvastamiseks pindadelt ja seadmetelt
- Juhend eeltingimuste programmide ja HACCP süsteemide rakendamise kohta
- Juhend määruse 178/2002 artiklite 11, 12, 14, 17, 18, 19 ja 20 rakendamise kohta
- Toidu lisaainete toidugruppide selgitused
- Toiduhügieeni üldpõhimõtted.pdf
- Juhis loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjade teatud sätete rakendamiseks
- Toiduallergeenide ohje tegevusjuhised toidukäitlejatele

[www.toiduteave.ee](http://www.toiduteave.ee) kodulehel leiab koolituste, infopäevade ja konverentside jaotusmaterjale digitaalsel kujul, aga ka juhendmaterjale ja õppevideoid.

22-24 oktoober 2021 leidis aset esimene Garage48 Food 2021 Hackaton, millest üks teemaalgatus oli ka toiduohutus ja autentsus. Lisaks oli võimalik 48 tunni jooksul ja mentorite abiga arendada ideid nutikas toiduahela osas. Kolmel püstitatud teemadel häkkisid lausa 6 meeskonda.

### 2.2.2. Videod


[FoodDocs - Your digital food safety specialist](#)

**FoodDocs**

FoodDocs makes food safety simple.

Digital Food Safety Plan within an hour  
Management Dashboard **14 day free trial**

**FoodDocs.com**



[Toiduhügieeni reeglid. Toidu müük ja pakkumine ajutises või teisaldatavas käitlemiskohas.](#)



[Toiduhügieeni reeglid. Ristsaastumise vältimine - töötaja hügieen ja tooraine liikumine.](#)



[Toiduhügieeni reeglid. Ristsaastumise vältimine - töövahendid, tooraine ja valmistoidu käitlemine.](#)



[Toiduhügieeni reeglid. Toidu kuumutamine, jahutamine ja taaskuumutamine.](#)



### 2.2.3. Parimad näited

Toiduohutuse valdkonna parimaks näiteks võib tuua FoodDocs digitaalse enesekontrollisüsteemi, mis võimaldab kasutajatel kõiki enesekontrolliga seotud dokumente hoida pilves, lihtsasti muuta ja kaasajastada kui protsessis on muutusi ning viia läbi seiret, kus tulemused salvestuvad otse seadmetelt pilve. FoodDocs on Eesti idufirma, mis aitab restoranidel, kohvikutel, suurtel toidupoodidel, aga ka näiteks kodustel õlle- või pirukavalmistajatel sammu pidada toiduvalmistamise keerulise paberimajanduse ja suurte nõudmistega. Kõigil, kes toiduga tegelevad, peab seaduse järgi olema enesekontrolliplaan, ehk toiduohutuse plaan, milles tuleb läbi mõelda kõik riskid ja ohud. Täna on see paberil 100-leheküljeline kaust, mis kirjeldab näiteks seda, kuidas kõik peavad käsi pesema, kõigil peavad olema tervisetõendid, kõigi asjade jaoks peab olema eraldi löikelaud. Tuleb teha analüüse või mõõta külmiku temperatuure. Väikesed ettevõtted ei oska seda toiduohutuse plaani omale koostada enne, kui nad ukсед lahti teevad. Ja kui sa oma kohviku või restorani või koduse õllevalmistamise ukсед lahti teed, tuleb edasi ka korralik haldamine. Pead külmkappide temperatuuri mõõtma, analüüsi tegema, inimesed tuleb arsti juurde saata, hügieenikoolitusi tuleb samuti teha või korraldada kahjuritõrjet. FoodDocs mõtles välja programmi, kus klient vastab kaheksale valikvastustega küsimustele ja selle järel annab programm juhendi, kuidas ta peaks edasi käituma, et oma ettevõtte ukсед saaks lahti teha. Põhimõtteliselt annab programm selle 100-lehelise paberipataka kliendile e-raamatuna, ükskõik mis keeles. Juures on pildid ja videod selleks, et kõik saaksid enesekontrolliplaanist ja tegevustest lihtsamini aru. Kui ettevõtte on oma ukсед lahti saanud ja oma äri käima pannud, hakkab tarkvara tema heaks tööle. See ütleb näiteks, et ülehomme peab tegema kindlaid analüüse. Järgmisel nädalal saab nõudepesijal tervisetõend läbi ning ta tuleb saata arsti juurde. Täna on FoodDocsi kliendid paljud restoranid ja kohvikud, aga leidub ka kodus tootjaid. Põhikäive tuleb aga suurtest kettidest nagu Selver, Prisma või Stockmann. Selliseid abimehi, mis aitaks sul igapäevaselt asju hallata, näiteks sensoreid, mis pannakse külmikusse ja mis andmeid automaatselt koguvad, on hästi palju. On olemas ka digitaalseid auditite tegemise lahendusi. Aga programmi, kus tehisintellekt loeb vastuseid, saades kogu aeg targemaks, genereerides ühel hetkel

põhjaliku juhendi, on FoodDocs esimene omataoline. Suurkliendid tahavadki peamiselt seda, et kogu toiduohutuse teema kajastuks ühes kohas. Täna on osa infost paberil ühes kohas, teine osa infot on personaliosakonnas, kõik see on laiali. Kui ettevõttel on 55 poodi, siis tänu FoodDocsi tarkvarale tevada kvaliteedijuhid, et kõik on korras. Suurtel edasimüüjatel on veel üks põhiprobleem: neil ei ole ülevaadet tootjatest. Riiulis oleva kauba kvaliteet on mingil määral tuvastamatu. Jaemüüja võtab toidu vastu ja eeldab, et kõik on reeglite ja seadustega kooskõlas, aga tegelikult ei pruugi olla. Šokolaadiga pole ju hullu, aga kui sa edasimüüjana ei tea, mis temperatuuril tootja muna on hoidnud, siis saad sa tulemustest alles teada seda muna süües. FoodDocs planeerib oma platvormi kohandada selliseks, et ta moodustaks lüli jaekauplejate ja tootjate vahel, ning et toiduohutus oleks läbipaistev. Seda ka riikideülel, näiteks juhuks, kui Eesti tootja soovib siseneda mõne välisriigi turule. [www.fooddocs.com](http://www.fooddocs.com)

#### 2.2.4. Juhtumiuuringud

##### KURGID

Grüne Fee ehk Luunja kurkidest leiti Eestis keelatud taimekaitsevahendi jääke<sup>37</sup>. 30. märtsil 2021 võttis PTA ametnik jaemüügis Luunja kurgist proovi. Labor tuvastas proovist pümetrosiini jäägi 0,016 mg/kg ning lisaks jäljed imidaklopridi (Confidor WG 70) ja penkonasooli (Topas 100 EC) kasutamisest. Leitud jäägid olid tasemel, mis ei ohustanud inimeste tervist ega keskkonda. Proovis tuvastatud toimeaine äratas aga kahtlust, et kasutatud on taimekaitsevahendeid, mis ei ole Eestis turule lubatud. Järelevalve käigus tuvastati, et AS Grüne Fee Eesti oli kasutanud vahendit Plenum 25 WG, mis oli ettevõtte esindaja selgituse kohaselt toodud neile proovimiseks ja katsetamiseks Soomest. Ka Eestis oli turule lubatud pümetrosiini sisaldavaid vahendeid, kuid Eestis registreeritud preparaati Plenum oli lubatud kasutada vaid rapsil ja rüpsil ning seda võis Eestis kasutada kuni 30. jaanuarini 2020 ning kasvuhoone kurgil kasutamine oli seega lubamatu. ASi Grüne Fee Eesti agronoomi selgituste järgi soovis ta katsetada eespool nimetatud toodete mõju kasvuhoonetes kasutatavale biotõrjele ning kemikaali mõju kahjurputukatele, kes kogunevad noorematele lehtedele ladvaosal. Selline tegevus aga ei ole kooskõlas taimekaitsevahendite kasutamise nõuetega ning seetõttu tuli kehtetuks tunnistada agronoomi taimekaitsetunnistus, mis annab õiguse taimekaitsetöid teha. Keelatud taimekaitsevahendite kasutamine on tarbijate suhtes usalduse kuritarvitamine, eriti veel puhkudel, kui tegemist on ettevõttega, kes teavitab oma kanalites, et putukatõrjet tehakse bioloogiliselt ja keemiavabalt.

##### ETÜLEENOKSIID

Etüleenoksiidi probleem on üle-euroopaline ning tagasikutsumisele on mõeldud ka mitmed Eesti tootjate tooted. Etüleenoksiidi tõttu tagasikutsumisel olevad tooted seisuga 6.01.2022 on toodud <https://pta.agri.ee/etuleenoksiidi-sisaldavate-toodete-tagasi-kutsumine>

##### M.V. WOOL Listeria puhang

Eesti viimaste aegade suurim patogeenne puhang oli seotud M.V.Wool kalatootmisettevõttega kui 8. märtsil 2019 laekus veterinaar- ja toiduametile Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) ja Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) poolt informatsioon, milles anti teada viies Euroopa Liidu liikmesriigis Listeria monocytogenese haiguspuhangutest inimestel. Analüüsi tulemused seostasid

<sup>37</sup> <https://tarbija.postimees.ee/7332759/luunja-kurkide-kasvatamisel-kasutati-keelatud-aineid>

haiguspuhanguid Eesti ettevõtte M.V. Wool ASi toodetega. Sellest lähtuvalt tegi VTA 13. märtsil ettevaatusabinõuna ettekirjutused täiendavateks meetmeteks väljastatava toodangu ohutuse hindamisel. Eelnevalt oli VTA tunnistanud ettevõtte poolt toodete ohutuse tagamiseks rakendatavad meetmed piisavaks. 4. juunil avalikustasid EFSA ja ECDC rahvusvahelist puhangut puudutava riskihinnangu. EFCA-ECDC raportis välja toodud haigus- ja surmajuhtumid on seotud AS-i M.V.Wool tööstuse ja selle toodanguga ning mitte AS-i M.V.Wool poolt kasutatava toorainega. Seni ettevõttele seatud nõuete kohaselt oli M.V.Wool kohustatud teostama proovivõttu iga toote partii osas tuvastamaks *Listeria monocytogenese* leidumine, enne kui toit on viidud selle tootnud toidukäitleja vahetu kontrolli alt välja. Positiivse *Listeria monocytogenese* tulemuse korral polnud lubatud partiid ettevõttest välja saata. VTA sulges 25.11.2019 aga M.V. Wool AS Harku ja Vihterpalu tootmisüksused, kuna amet on seisukohal, et ettevõtte tegevused haiguspuhanguid põhjustanud listeria tüve ST1247 hävitamiseks ettevõttes pole olnud piisavad. M.V.Wool on kaevanud otsused Euroopa Kohtuni välja ning hetkel ei ole kohus veel otsust langetanud.

#### INTERCHEMIE toidulisandid<sup>38</sup>

Põllumajandus- ja Toiduamet tuvastas, et Interchemie tootmisettevõttes toodeti samades ruumides toidulisandeid ja veterinaarravimeid. Kuna selline tootmisviis ei taga täielikult ristsaastumise vältimist, ei tohi tarbija tervise huvides turule viia toidulisandeid, mis on toodetud alates juulist 2021.

#### BAMBUSPLASTIST NÕUD<sup>39</sup>

Tarbija tervise huvides ei tohi bambust sisaldavaid toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastesemeid müüa, sest need on nõuetele mittevastavad. Ameti kontrollitulemused näitavad, et bambusplastnõusi müüakse ning enim on nõuetele mittevastavaid tooteid sooja joogi topside ja laste sööginõude hulgas. Bambusplastnõud on loetud nõuetele mittevastavaks, sest bambusjahu sisaldavast plastist võib toitu erituda tervisele ohtlike koostisosi. Seetõttu võib see kujutada ohtu tervisele.

#### TRANSRASVAD

Alates 1. aprillist 2021 tohib turule viia üksnes selliseid tooteid, kus transrasvade kogus ei ületa kaks grammi 100 grammi rasva kohta. Transrasvade suures koguses tarbimine on kahjulik, sest tõstab südamehaiguste riski kalori kohta arvestatuna rohkem kui ükski muu toitaine. Maailma Terviseorganisatsioon soovib tarbida transrasvu nii vähe kui võimalik, ent mitte rohkem kui 1% kogu päevasest toiduga saadavast energiast. Kaitsmaks rahva tervist on Euroopa Liidus, sh. Eestis seatud piirmäär tööstuslikule transrasvale.

## 2.3. Kasulikud lingid

EL allikad:

European Food Safety Authority - <http://www.efsa.europa.eu/>

<sup>38</sup> <https://pta.agri.ee/uudised/pta-peatas-ettevottes-interchemie-werken-de-adelaar-eesti-toidulisandite-tootmise>

<sup>39</sup> <https://pta.agri.ee/uudised/pollumajandus-ja-toiduamet-bambusplastnõude-muuk-ei-ole-eestis-lubatud>



European Network for Rural Development - <https://enrd.ec.europa.eu/>

Health and Food Audits and Analysis - [https://ec.europa.eu/food/audits\\_analysis\\_en](https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en)

RASFF Portal - <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=searchForm&cleanSearch=1>

Eesti allikad:

Toiduseadus : <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011022?leiaKehtiv>

EV Maaeluministerium : <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/toiduohutus>

Veterinaar- ja Toiduamet : <https://vet.agri.ee/>

Põllumajandusamet : <https://www.pma.agri.ee/index.php?main=1>

Maksu- ja Tolliamet: <https://www.emta.ee/et>

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda: <https://www.koda.ee/et/meist/toidusektor>

Veterinaar- ja Toidulaboratoorium : [www.vetlab.ee](http://www.vetlab.ee)

Eesti Maaülikooli Toiduhügieeni ja rahvatervise õppetool :  
<http://vl.emu.ee/et/struktuur/toiduhugieeni-ja-rahvatervise-oppetool/>

Ettevõtluskoostöö platvorm ADAPTER : <https://www.emu.ee/teadus/ettevotjale/adapter/>

Polli Aiandusuuringute Keskus: <http://polli.emu.ee/>

Eesti Maaülikooli Toiduainete tehnoloogia laborikompleks:  
<http://vl.emu.ee/et/struktuur/toiduainete-tehnoloogia-osakond/laborkompleks/>

Taltech Keemia ja biotehnoloogia instituut: <https://taltech.ee/keemia-ja-biotehnoloogia-instituut>

Toiduliit : <https://www.toiduliit.ee/>

Toiduteavet koondav veebiportaal: <https://toiduteave.ee/>

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda : <http://epkk.ee/>

Eesti Kalaliit: <https://kalaliit.ee/>

Mahetoidutootjaid ühendav Organic Estonia: <https://organicestonia.ee/>

BioCC uute teaduspõhiste lisandväärtustega toodete (funktsionaalsed toidud,

toidulisandid, loomasöödad) arendusega seotud teenuste osutaja kogu toiduahela

ulatuses: <https://biocc.eu/et/>

Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus (TFTAK): [https://tftak.eu/about\\_us/](https://tftak.eu/about_us/)

PRIA : <https://www.pria.ee/>

## Topic 2 Quality Control (summary)

Food safety is of fundamental importance to the activities of food producers, as food has a direct impact on the health of consumers. There has been a worldwide increase in food-borne outbreaks worldwide. Codex Alimentarius international food standards, guidelines and codes of conduct contribute to the safety, quality and integrity of international food trade. The Codex Alimentarius Commission has introduced the HACCP system, which is currently an internationally recognized food safety system. Ministry of Rural Affairs (MEM) is responsible for participating in Codex Alimentarius Commission.

There are slightly more than 700 food production companies in Estonia, which account for 14% of total manufacturing output and 14% of total employment. 70% of food producers are micro-enterprises (0-9 people). 23% are small and medium-sized enterprises (up to 250 employees) in European terms. 7% are large companies.

35% of production is exported in Estonia, which is 8% of the total export volume of the manufacturing industry. The main markets are Finland, Latvia and Lithuania. To a lesser extent, some Scandinavian countries. The dairy industry exports the most (approx. 20%), and the meat, beverage and bakery industry in smaller volumes (all slightly less than 10%).

The volume of investments in 2018, which was the highest in the last 10 years of the year, was 95.3 million. EUR. Slightly lower in 2019, 92 mln. EUR 76 million in 2020 and 2021 is expected to remain more modest. 65% of investments are made in machinery and equipment. Each new device / technology uses less water, electricity and fuel, and also allows waste heat to be used in production. About 25% of investments are made in buildings. In addition, in-house R&D and external R&D activities are also performed. In the case of external research, co-operation is established with 4 major research institutions in Estonia: Tallinn University of Technology, TFTA, BioCC and Estonian University of Life Sciences.

Estonia is the second smallest country in the European Union after Malta. The sector is characterized by the same global challenges as everywhere: food security, environmental protection and climate change (EU Green Deal), and resource constraints.

Estonian food producers first follow the national legislation "Food Act" published in the Riigi Teataja. Estonia is developing an independent science-based risk assessment system (PõKa) that follows certain principles and procedures. Information exchange and cooperation with the European Food Safety Authority and risk assessment bodies in other EU Member States to increase risk assessment capacity and avoid duplication of work.

According to the FAO, food produced in Estonia is second only to Finland in terms of purity, which is also reflected in the country's strategy documents. Instead of exporting raw materials, the main focus is on the local valorisation of raw materials, the development of organic farming, the growth of the competitiveness of enterprises through the processing of higher value-added products and the promotion of product exports. At the same time, raising the level of food safety and dealing with new risks (incl. Increasing the administrative capacity of supervisory authorities, increasing the volume of food quality and safety monitoring and raising consumer awareness) are not overlooked. But also more effective surveillance to reduce antibiotic resistance.

The main strategy and vision documents in the field of food safety are:

- "From farm to fork"
- The European Union's Biodiversity Strategy to 2030
- The European Union's Common Agricultural Policy 2023-2027
- "Development Plan for Agriculture and Fisheries until 2030" (PõKa)

- Estonian food 2021-2025 vision document
- Estonian Agriculture and Food 2030 (EPT)
- Research, Development, Innovation and Entrepreneurship Development Plan 2021–2035 (TAIE)

Of the national programs, food safety is most strongly covered by:

- Long-term knowledge transfer program - Food and Food Safety (2017-2023) [www.toiduteave.ee](http://www.toiduteave.ee)
- Agriculture, Food and Rural Development Program 2022-2025
- ResTa - Resource Valuation Research and Development Support Program (2020 - 2023)

In average, there are about 10 000 official controls carried out in Estonia. 96% of them were compliant in 2018 and 2019. 2020 the number was only 69%, but 2020 was not usual year due to Covid pandemic. Public inquiries of the Estonian PTA, including precepts, can be found from 1 January 2021 <https://jvis.agri.ee/jvis/login.html>.

On 10 June 2019, a report was issued by the National Audit Office, which examined the state's activities in ensuring food safety with a focus on residues of plant protection products on fruits and vegetables. The National Audit Office is of the opinion that although the maximum levels of plant protection products are less and less found in plant foods, the Veterinary and Food Board and the Ministry of Rural Affairs need to improve informing people about the risks related to residues of plant protection products in food. Although a lot of imported plant food is eaten in Estonia, samples are taken mainly from local conventional and organic food, which is significantly cleaner than imported food, and the analyzes therefore do not adequately reflect the overall picture of the actual plant food basket. The results of laboratory tests are also presented in a way that gives a cleaner impression than food.

Some of the challenges in food safety is that safety-related processes are labor-intensive and time-consuming. The best example in the field of food safety is the FoodDocs digital self-monitoring system (Estonian start-up), which allows users to keep all self-monitoring documents in the cloud, easily change and update when there is a change in the process, and monitor results directly from devices to the cloud.

Some of the food safety related incidents in last couple of years have been Listeria outbreak due to fish products, withdraw of ethylen oxide contaminated products, residues of pesticides banned in Estonia were found in cucumbers, withdraw of bambooplastics utensils and banning of the production of food supplements in a pharma company due to cross contamination.



# Teema 3: Autentsus

## 3.1 Regulatiivne ja strateegiline raamistik

### 3.1.1 EL õigusaktid ja eeskirjad

Üldine toiduõiguse raamistik on toodud peatükis 1.1.1. Toidu autentsuse küsimust vaadatakse suures pildis toidupettuse osana, aga antud dokumendis on seda vaadatud eraldi keskendudes peamiselt päritolule. Kõige olulisemad õigusaktid autentsuse osas on määruse 1169/2011 (milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele) kohaselt üldreegel, et päritoluriigi või lähtekoha (päritoluriigi märgistus ehk Country Of Origin Labelling (COOL)) märkimine on kohustuslik, kui selle märkimata jätmine võib tarbijat eksitada kauba tegeliku päritoluriigi või lähtekoha osas, eriti kui toiduga kaasnev teave või etikett tervikuna viitaks muul viisil sellele, et toidul on erinev päritoluriik või lähtekoht.

Ka Tarbijakaitseadus §16. Eksitav kauplemisvõte, toob välja, et kauplemisvõtet peetakse eksitavaks, kui sellega esitatud teave on ebaõige või kui faktiliselt õige teabe esitusviis petab või tõenäoliselt petab keskmist tarbijat ja kummalgi juhul teeb või tõenäoliselt teeb keskmine tarbija selle mõjul tehinguotsuse, mida ta muul juhul ei oleks teinud. Eksitavaks peetakse kauplemisvõtet ka siis, kui selle mõjul teeb või tõenäoliselt teeb keskmine tarbija tehinguotsuse, mida ta muul juhul ei oleks teinud, ja kui sellega on varjatud olulist teavet või esitatud teavet ebaselgelt, arusaamatult, mitmetähenduslikult.

Lisaks nõutakse määrusega 1169/2011 värske, jahutatud ja külmutatud sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha päritolu märgistamist ning kehtestatakse eeskirjad peamise koostisosa päritolu märkimise kohta.

28. mai 2018 tuli lisaks veel Komisjoni rakendusmäärus 2018/775. See on määruse 1169/2011 artikli 26 lõike 3 kohaldamise eeskirjad seoses toidu põhilise koostisosa päritoluriigi või lähtekoha märkimise eeskirjadega. Artiklis 3 on välja toodud, et:

- juhul kui toidu päritoluriik või lähtekoht on märgitud sõnadega, paigutatakse Artikli 2 kohaselt esitatav teave samasse vaatevälja nagu toidu päritoluriigi või lähtekoha mäрге, kusjuures

tähemärgisuuruse x-kõrgus on vähemalt 75 % toidu päritoluriigi või lähtekoha märke x-kõrgusest.

- juhul kui toidu päritoluriik või lähtekoht on märgitud muul viisil kui sõnadega, paigutatakse artikli 2 kohaselt esitatav teave samasse vaatevälja nagu toidu päritoluriigi või lähtekoha mäрге.

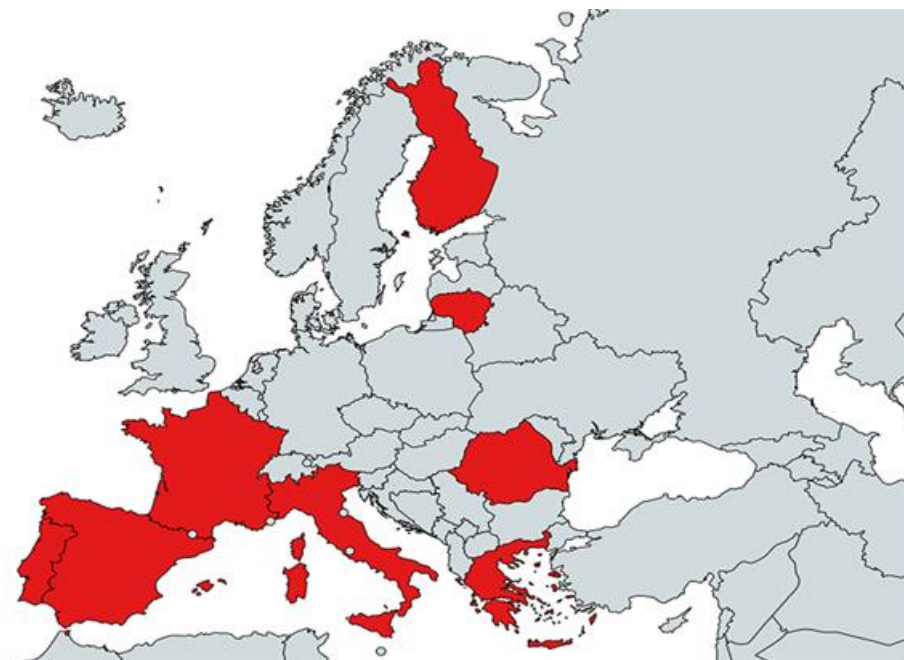
Veel on ELi tasandil vertikaalse lähenemisviisi alusel välja töötatud kohustuslikud päritolusätted, näiteks mee, puu- ja köögiviljade, kala, veiseliha ja veiselihatoodete ning oliiviõli jaoks. On teada, et Euroopa Liidu tasandil on plaanis päritolu teavitamise kohustust laiendada veelgi, kuna päritolu teavitamine aitab üle minna kestlikumale toidu tarbimisele (st. kodumaise toidu eelistamine lühendab toidu tarneahelaid). 2019. aasta Eurobaromeetri eriuuringus tarbijate toiduohutuse teadlikkuse kohta leiti, et tarbijatel on huvi päritolu vastu ja isegi pooled (53%) tarbijatest vaatavad, kust toode tuleb, seega päritolu märkimine aitaks tarbijal teha informeeritud otsust.

Tähelepanuväärne on, et Euroopa Liit on vastu võtnud rea seadusi ja määrusi, mis reguleerivad **kaitstud päritolunimetusega ja kaitstud geograafilise tähisega** toodete märgistamist, tootmist, töötlemist ja turustamist, mis näitab, kui tõsiselt ta sellele küsimusele läheneb. Täpsemalt on EL kehtestanud järgmised kaitstud päritolunimetusega ja kaitstud geograafilise tähisega toodete eeskirjad:

- Nõukogu määrus (EÜ) nr 509/2006, 20. märts 2006, garanteeritud traditsiooniliste eritunnustega põllumajandustoodete ja toiduainete kohta.
- Nõukogu määrus (EÜ) nr 510/2006, 20. märts 2006, põllumajandustoodete ja toiduainete geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste kaitse kohta
- Komisjoni määrus (EÜ) nr 1898/2006, 14. detsember 2006, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 510/2006 (geograafiliste toodete ja toiduainete geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste kaitse kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad.
- Komisjoni määrus (EÜ) nr 1216/2007, 18. oktoober 2007, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad määruse (EÜ) nr 1234/2007 nõukogu määruse (EÜ) nr 509/2006 (põllumajandussaaduste ja toiduainete kohta, mis iseloomustavad garanteeritud traditsioonilisi eritunnuseid) kohaldamiseks.
- Komisjoni määrus (EÜ) nr 417/2008, 8. mai 2008, millega muudetakse määruse (EÜ) nr 510/2006 I ja II lisa.
- Komisjoni määrus (EÜ) nr 628/2008, 2. juuli 2008, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1898/2006.
- Komisjoni 21. novembri 2012. aasta määrusega (EÜ) nr 1151/2012 põllumajandustoodete ja toiduainete kvaliteedisüsteemide kohta liidetakse eespool nimetatud määrused (EÜ) nr 509/2006 ja 510/2006 üheks õigusraamistikuks. Samas on käesolevasse määrusesse lisatud ka teisi kvaliteediskeeme, näiteks vabatahtlikud tähised "Mägitoodangu toode", "Saarte põllumajandustoode" jne.

Komisjoni määrus (EÜ) 668/2014, 19. juuni 2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi määruse (EL) nr 1151/2012 (põllumajandustoodete ja toiduainete kvaliteedisüsteemide kohta) rakenduseeskirjad. Määruse eesmärk on selgitada märgistamise küsimusi, tagada registreerimismõõded, määratleda taotlemise, vastuväite esitamise, muutmise ja tühistamise kord ja vorm, sümbolite ja tähiste kasutamine, samuti registreerimise sisu ja vorm kaupade osas, kaitstud päritolunimetus ja kaitstud geograafiline tähis (PGI) ning garanteeritud traditsioonilised eritooted.

Mõnedel Euroopa riikidel on kehtestatud lisaks ka siseriiklikud nõuded päritolu märgistamisele (Joonis 6).



Joonis 6. Punasega on toodud riigid, kus on kehtestatud siseriiklikud nõuded päritolu kohta (allikas: Maaeluministerium).

### 3.1.2 Riiklikud/regionaalsed seadused ja reeglid

Nii Euroopa Liidus üldiselt kui ka Eestis kitsamalt on tootjatel võimalik lisada toidupakendile erinevaid kvaliteedimärke. Märgid võivad anda teavet toidutoote kvaliteedi või päritolu kohta, viidata pikkadel traditsioonidel põhinevale tootmisviisile, näidata toote eritunnuseid ja palju muud.

Kvaliteedimärgid aitavad kaitsta tootjate huve ja teha ostjale toodete valimise lihtsamaks. Näiteks aitavad kvaliteedimärgid valida toitu vastavalt maitse-eelistusele, toetada kohalikku tööstust või olla kindel toote valmistamisviisis.

Euroopa Liidu kvaliteedimärgid

Kogu Euroopas valmistatakse hulgaliselt suurepäraseid toidutooteid ning toite. Hea mainega tunnustatud toit võib aga sattuda turul konkureerima samalaadsete toodetega, mis esitlevad end algupärase toote pähe ning kasutavad sama nime. Selline ebaõiglane konkurents heidutab tootjaid ning eksitab tarbijaid. Seetõttu loodi Euroopa Liidus kvaliteedimärkide süsteem, mis võimaldab ettevõttel konkreetse päritoluga ja traditsioonilise nimetusega toodet ebaõiglase konkurentsi eest kaitsta.

Traditsioonilised tootenimetused kantakse registrisse, kus on kirjeldatud nende geograafiline päritolu või traditsiooniline iseloom. Registreeritud nime võivad kasutada kõik tootjad, kes asuvad konkreetsetes geograafilises piirkonnas ja toodavad registreeritud spetsifikatsioonile vastavat toodet.

Ühenduse tasandil on kogu registreerimisprotseduur ning märkide kasutamine tasuta. Euroopa Komisjoni avaldatud uuringu kohaselt müüakse kokku 74,76 miljardi euro väärtuses selliseid põllumajanduslikke toiduaineid ja jooke, mille nimetused on Euroopa Liidu geograafiliste tähistega kaitstud. Rohkem kui viiendik sellest summast pärineb ekspordist väljapoole Euroopa Liitu. Uuringust selgub, et kaitstud nimetusega toote müügiväärtus on keskmiselt kaks korda suurem kui samalaadsel kaitsemata tootel<sup>40</sup>.

Kasutusel on kolm erinevat tähist – kaitstud päritolunimetus, kaitstud geograafiline tähis ja garanteeritud traditsiooniline toode.

Eestis on kaks EL regionaalse tähisega toodet (Tabel 10). Geograafilise tähise otsingumootor asub <https://www.tmdn.org/giview/>. Antud tooted võivad kasutada EL märgistust „kaitstud geograafiline tähis“. Vastavust kontrollib Põllumajandus- ja toiduamet.



Tabel 10. Regionaalse tähisega tooted Eestis (andmete kopeerimise kuupäev 27.oktoober.2021)

Toote tüüp	Nimi	Toote kategooria	Taotluse tüüp	Faili number	Tüüp	Õiguslik instrument
Piiritusjook	Estonian Vodka	15. Viin	Edastamine olemasoleva / väljakujunenud GI-na	PGI-EE-01971	Geograafiline tähis (GI)	määruse 2019/787 artikkel 37
Toit	Sõir	Klass 1.4. Muud loomse päritoluga tooted (munad, mesi, erinevad piimatooted v.a või jne)	Registreerimine	PGI-EE-02487	Kaitstud geograafiline tähis (PGI)	Euroopa Liidu Teataja L 192, 1.6.2021







<sup>40</sup> [https://maainfo.ee/index.php?article\\_id=7941&page=3265&action=article&](https://maainfo.ee/index.php?article_id=7941&page=3265&action=article&)




Samas on Eestis kasutusel lisaks ametlikule Euroopa geograafilise tähise märgile veel rida teisi tarbijaid suunavaid märke (Tabel 11), mida annavad välja erinevad organisatsioonid. Riiklikud, aga ka eraorganisatsioonid (nt toiduliidud, seltsid või ettevõtted ise).

Tabel 11. Eestis kasutusel olevad enim kasutatud kvaliteedimärgid

<p>Traditsiooniline</p>  <p><i>Euroopas kasutatavad toidumärgised.</i></p> <p>Märk näitab, et toode on kas traditsioonilisest toorainest, traditsioonilise koostisega või töödeldud/toodetud traditsioonilisel viisil ja erineb sellega teistest samalaadsetest toiduainetest. Kontrollib PTA.</p>	<p>Põlvamaa roheline märk</p>  <p><i>Kohalikud märgised</i></p> <p>Märk näitab toote piirkondlikku päritolu, kõrget kvaliteeti ning keskkonnasõbralikku tootmist. Kontrollib SA Põlvamaa Arenduskeskus</p>	<p>Aus kaup</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p> <p>Märk näitab, et toote valmistamisel ei ole kasutatud mehaaniliselt konditustatud lihamassi. Kontrollib Eesti Liahütötlejate Assotsiatsioon</p>	<p>KRAV-märk</p>  <p><i>Öko- ja mahemärgis</i></p> <p>Märk näitab, et toiduks tarvitavate taimede kasvatamisel pole kasutatud kunstväetisi ja -kahjuritõrjevahendeid</p>
<p>EL mahe-toote märk</p>  <p><i>Euroopas kasutatavad toidumärgised.</i></p> <p>Märk näitab, et on järgitud EL mahepõllumajanduse nõudeid, st. muu hulgas on keelatud GMO ja mineraalsete lämmastikväetiste kasutamine. Kontrollib PTA</p>	<p>Saaremaa ehtne toode</p>  <p><i>Kohalikud märgised</i></p> <p>Märk näitab, et toode on kvaliteetne ja toodetud Saaremaal. Kontrollib MTÜ Saarte Koostöökogu</p>	<p>Eesti lipumärk</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p> <p>Märk näitab, et toode on valmistatud eestimaalased Eesti Toiduainetööstuse ettevõtetes eestimaalase maitse-eelistusi ja traditsioone silmas pidades. Kontrollib Eesti Toiduainetööstuse Liit</p>	<p>Eestis kasvatatud</p>  <p><i>Öko- ja mahemärgis</i></p> <p>Märk näitab, et tegemist on Eestis kasvatatud kõrge kvaliteediga aiasaadustega, mis vastab Euroopa standardile kõrgeima klassi nõuetele. Kontrollib Eesti Aiandusliit</p>
<p>Kaitsud päritolunimetus</p> 	<p>Uma mekk</p>  <p><i>Kohalikud märgised</i></p>	<p>Eesti parim toiduaine</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p>	<p>Eesti ökomärk</p>  <p><i>Öko- ja mahemärgis</i></p>

<p><i>Euroopas kasutatavad toidumärgised.</i></p> <p>Märk näitab, et tooraine pärineb kindlast geograafilisest piirkonnast ning ka tootmine, töötlemine ja müügiks ettevalmistamine toimub sealsamas. Kontrollib PTA.</p>	<p>Märk näitab, et toode on kas kasvatatud või valmistatud Vana-Võromaal (praegune Võru-, Valga- või Põlvamaa piirkond). Kontrollib Võrumaa Talupidajate Liit</p>	<p>Märk näitab, et tegemist on eestis tegutsevas ettevõttes valminud tootega, mis on valitud kodumaisel toiduainekonkursil. Kontrollib Eesti Toiduainetööstuse Liit</p>	<p>Toote saamisel ei ole kasutatud kunstlikke mineraalväetisi, taimekaitsevahendeid, säilitusaineid ega toiduvärve. Kontrollib PTA</p>
<p>Mahepõllumajanduse märk</p>  <p><i>Euroopas kasutatavad toidumärgised.</i></p> <p>Märk näitab, et toote puhul ei ole kasutatud kunstlikke mineraalväetisi, taimekaitsevahendeid, säilitusaineid ega toiduvärve. Kontrollib PTA.</p>	<p>Põhja-Eesti kohalik toit</p>  <p><i>Kohalikud märgised</i></p> <p>Märk näitab, et tegemist on Põhja-Eesti kohaliku toiduga. Kontrollib MTÜ Arenduskoda</p>	<p>Tunnustatud Eesti Toit (kuni 2020 Tunnustatud Eesti Maitse)</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p> <p>Märk näitab, et toode on kõrge kvaliteediga ja selle põhitooraine on eestimaist päritolu. Kontrollib EPKK</p>	
	<p>Eesti Lihaveisekasvatajate Seltsi kaubamärk</p>  <p><i>Kohalikud märgised</i></p> <p>Märki kasutab Rakvere Lihakombinaat Eestis kasvatatud lihaveiste tihast toodetel. Kontrollib OÜ Eesti Lihaveisekasvatad</p>	<p>Tunnustatud Maitse</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p> <p>Märk näitab, et toode on kõrge kvaliteediga, tooraine võib olla nii eestist kui mujalt. Kontrollib EPKK</p>	
		<p>Rakvere Lihakombinaadi kvaliteedimärk</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p>	

		Märk näitab, et Rakvere värske liha tooted on eestimaist päritolu, valmistatud heast ja kvaliteetsest ning Rakvere enda farmides kasvatatud sigade lihast. Kontrollib ettevõtte is (HKScan)	
		<p>Eesti broiler</p>  <p><i>Kvaliteedimärk</i></p> <p>Märki kannavad AS Tallegg tooted eesmärgiga näidata kliendile, et tegemist on 100% Eestimaise broilerilihaga. Kontrollib ettevõtte ise (Tallegg)</p>	

Nende väljaandmise eesmärgiks on:

1. väärtustada eestimaist (või muud piirkondlikku) toodet Eesti turul;
2. toetada Eesti (või muud piirkondlikku) toiduainete kodumaist müüki ja eksporti;
3. pakkuda eeliseid konkurentsile;
4. motiveerida ettevõtteid kasutama tootmisel Eestimaist toorainet;
5. suurendada tarbija usaldust kodumaiste toodete kvaliteedi vastu.

Tootjaid motiveerib märgi süsteem kasutama kodumaist põhitoorainet ning pakub põllumajandussektoris tegutsevatele tootjatele müügituge ning laiemaid turustusvõimalusi. Töötajale annab märgi kasutamine motivatsiooni aktiivsemalt tegeleda tootearendusega, toota stabiilselt kõrgekvaliteetseid toiduaineid, loob võimalusi turustuskanalite võrgu laiendamiseks ning vähendab turunduskulutusi ühildades ettevõttesiseseid kampaaniaid organisatsioonide turundustegevusega. Lõpptarbijale on märgi kasulikkus see, et propageeritakse kodumaiste toiduainete tarbimist, mis suurendab usaldust Eesti päritolu toidukaupade vastu, kergendab tarbijate ostuotsuste tegemist ning kodumaiste kvaliteettoidukaupade leidmist polettidelt.

2019. aasta jaeseire uuringust johtus, et hoiakuline eelistus kodumaiste toidukaupade ostul on 80% (võrreldes 2018. aastaga (72%) on see tõusnud 8% võrra). Seega võib kindlasti olulisteks mõjutajateks pidada erinevaid Toiduliidu, EPKK jt kampaaniaid (lipukampaania, Parima Toiduaine kampaania, Tunnustatud Eesti Maitse, "Soeta eestimaist, toeta eestimaist" kampaania).

### 3.1.3 Autentsuse eest vastutavad riiklikud/piirkondlikud organisatsioonid

Autentsuse, nagu ka pettuste ohje ja toiduohutuse eest, vastutab käitleja. Põllumajandus- ja Toiduamet korraldab ja teeb järelevalvet puu- ja köögiviljade, joogipiima, või ja võiderasvade, reserveeritud nimetusega piimatoodete, kanamunade, linnuliha, kalandustoodete ja oliivõli turustamisnormide ja alkoholi kvaliteedi ning geograafilise tähise ja kaitstud päritolu nimetuse kasutamise üle.

Suur osa kaebusi järelevalveasutustele tuleb konkurentidelt, kes hoiavad silma peal ning ei lase suures mahus ebaeetilisi tegevusi teostada.

### 3.1.4 Seadusandlust täiendavad riiklikud ja regionaalsed strateegiad ja programmid

EL strateegia „Talust taldrikule“ üks põhimõtte on vähendada toidupettusi ning kõige otsesemalt mainib päritolu probleematikaga tegelemist strateegiadokument „Eesti põllumajandus ja toit 2030“ (EPT), kus on peatükk **TOIDU KVALITEEDI JA PÄRITOLU JÄLGITAVUS**. Peatükk rõhutab, et peale toiduohutuse tagamise on vaja senisest läbipaistvamalt ja selgemalt edastada tarbijatele teavet selle kohta, kust on pärit toit ja selle tooraine, missugune on tooraine ning toidu kvaliteet ja millised olid esmatootmise ning toidu valmistamise viis ja tehnoloogia.

### 3.1.5. Statistika ja analüüs

Veterinaar- ja Toiduameti 2020. aasta aruandes on toodud, et geograafilise tähise kontrollidele oli planeeritud kokku 131 kontrolli. Tegelikult teostati kokku koos lisakontrollidega 138. Jaemüügis plaani täitmine oli 98%, toitlustuses 105%. Estonian Vodka kontrollidele oli planeeritud 5, teostati 3 (kaks kontrolli jäi tegemata seoses ametniku lahkumisega teenistusest). Ettekirjutusi ei tehtud, küll tehti 5 haldusmenetluse lõpetamisteadet ehk tehti planeeritav ettekirjutus, kuid saadud käitleja tagasiside põhjal otsustati ettekirjutust mitte teha (nõue täideti/puudus kõrvaldati). 3 korral väärkasutati kaitstud nimetust „Feta“ ja 2 korral väärkasutati kaitstud nimetust „Münhcener“ tavalise õlle esitlemisel e-poes. Kokku tuvastati mittevastavusi 98 korral. Mittevastavaid tooteid oli rohkem. Enim puudusi (73 korral) tuvastati esitlemisnõuete rikkumisel (kirjas vale liik, GI ärakasutamine). Tegeleti nelja suurema teema menetlemisega, mis puudutasid kõik kaitstud nimetuse väärkasutamist (Gruusia vein (Kakheti nimetuse kasutamine), Fetahi juust, Munich Helles õlu ja Scotch whisky (juhtum toodud toidupettuste all). Geograafiliste tähiste kaitse järelevalve raames plaanilist proovivõttu ei toimu, va Estonian vodka kontrollide puhul. Estonian vodka kontrollide puhul oli planeeritud 5 piirituse proovi ja 5 viina proovi. Võeti 1 piirituse proov ja 1 viina proov. Kokku uuriti 11 näitajat.

PTA 2020. aasta aruandes, mil hakati rohkem tähelepanu üleüldiselt pettustele pöörama, tegeleti ka päritolu küsimustega.

Olulised järelevalvet parendavad/toetavad tegevused 2020. aastal olid:

- Juhised, kuidas alkoholi ja geograafilise tähisega toodete kontrollide korral tuvastatud asjaolusid JVISi märkida
- Koostatud kontrolliplaan (juhis) Estonian vodka spetsifikatsioonile vastavuse hindamise kontrollide läbiviimiseks

### 3.1.6. Käsitletud teemadel projektide rahastamis- ja toetuskeemid

Ühenduse tasandil on kogu registreerimisprotseduur EL GI kaubamärkidele ning märkide kasutamine tasuta. Riigisisised märgid on valdavalt mõne (mittetulundus)ühingu registreeritud kaubamärgid ning neid antakse liikmetele kui märgi statuut ja kriteeriumid on täidetud. Enamasti on liikmetel liikmetasu, millest kaetakse märgiga seotud kulud kas täies või osalises mahus.

EPKK on oma märgiga seotud sensorsete hindajate koolituskulude katmiseks taotlenud rahastust näiteks PRIA-lt (toetuse andja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond).

#### Leader programm

Leader on Euroopa Liidu ühenduse algatusprogramm. Programmi eesmärk on edendada kohaliku elu maapiirkonnas läbi kohaliku tasandi koostöö, aidates luua kohalikel partnerlustel põhinevaid maaelu arengustrateegiaid. Eestis on Leader Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020 meede, mille eesmärk on edendada kohaliku algatust. Programmperioodiks kavandatud eelarve LEADER projektitoetustele on 88,3 miljonit, sh 1,3 miljonit eurot koostööprojektideks. Teavet Leader-meetmest jagab Põllumajandusuuringute Keskuse alla kuuluv Eesti maaeluvõrgustik. Leader-telje toetuste kohta saab infot Põllumajanduse Registrite ja Infosüsteemide Ametist (PRIA), kohalikest tegevusgruppide ja maakondlikest põllumajanduslikest nõuande- ja teabelevikeskustest.

Programmi alus on kohalik lähenemine, mis võimaldab paremini ära kasutada maapiirkonna sisemisi arenguvõimalusi. See omakorda aitab tõsta põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõimet, parandada keskkonna ja paikkonna ning eriti maapiirkonna elukvaliteeti ning mitmekesistada majandustegevust. Lisaks on kohalikul algatusel oluline roll inimeste sidumisel uute ideedega, innovatsiooni ja ettevõtlikkuse julgustamisel ning kohalike teenuste arendamisel.

### 3.1.7 Visioon järgnevatiks kümnenditeks (ideed, trendid)

PTA ja Maaeluministerium on Maaeluministeriumi nõukojas välja toonud, et plaan on keskenduda ennetustööle tarbijate ja käitlejate suunal, toidu pettustele ja e-kaubandusele ja turgudel-laatadel toimuvale. Põllumajandus- ja toiduamet (PTA) võttis 2021 aastal teravdatud tähelepanu alla just maasikate päritolu kontrolli ning nõuetele vastavuse ning plaanib korraldada üle-eestilisi kontrole.

#### Ettepanekud strateegia väljatöötamiseks

Riikliku sümboolika kasutamine ei ole Eestis reguleeritud, mis tähendab, et tootjad kasutavad neid tihti oma äranägemise järgi. See toob kaasa aga usaldamatuse ja teeb karuteene Eesti toidule ja tõsiseltvõetavamatele kvaliteedimärkidele. Ettepanek on korrastada märgisüsteem, kontrollida selle vastavust seadustele ja heale tavale ning kommunikeerida tavatarbijatele.

## 3.2 Praktilised näited

### 3.2.1. Regionaalsed algatused

Põllumajandusuuringute Keskus alustas 2020. aastal Maaeluministeriumi tellimisel programmi „Põllumajanduslikud rakendusühtsused ja arendustegevus aastatel 2015–2021“ raames rakendusühtsust Eestis päritolu maasikate referentsandmebaasi loomiseks. Projekti tulemusena valmib Eesti päritolu maasikaid iseloomustavate analüütiliste andmete andmekogu. Loodav

referentsandmekogu peab võimaldama laboratoorselt kinnitada või ümber lükata maasikate Eesti päritolu. Selleks tuleb kaardistada Eesti eri piirkondades kasvanud maasikate iseloomulikud näitajad, sealhulgas stabiilsed isotoobid ning analüüsida kasvukeskkonna vee- ja mullastiku näitajaid. Uuringu lõpparuanne tuleb esitada 2022. lõpus.

Viimastel aastatel on päevakorral olnud mee suhkrutega ja päritolu võltsimisega seotu. Enam levinud võltsimise viisideks peetakse suhkrute lisamist (nt mee suhkrusiirupi lisamine, mesilaste toitmine suhkrusiirupiga nektarikogumise ajal), valmimata meest niiskuse eraldamist, ultrafiltreerimist (eemaldatakse õietolm, millega on võimalik varjata päritolu) ning vale päritolu esitamist. Riigi poolt on astutud oluline samm mee Eesti (geograafilise) päritolu tõendamiseks täiendava viisi loomiseks. Selleks, et määrata mee Eesti päritolu iseloomulike keemiliste ühendite järgi, tuleb analüüsida Eestis korjatud meest iseloomulikke näitajaid ning hinnata, kui hästi need võimaldavad eristada Eesti mett teiste riikide meest. Riigihanke<sup>41</sup> tulemusel sõlmiti Maaeluministeeriumi ning Eesti Maaülikooli ja Saksamaal asuva Quality Services International GmbH vahel leping, mille esimeses etapis koostatakse plaan esinduslike meeproovide saamiseks Eestis korjatud meest ja teises etapis luuakse meetod mee Eesti päritolu tuvastamiseks. Kogu töö peaks valmima 2026. a keskel.

2020. aasta suvel alustasid meetootjad ja Tervisetehnoloogiate Arenduskeskus AS (Tervise-TAK) mee koostist, päritolu ja ehtsust tuvastava DNA-põhise meetodi loomist. Projekti põhieesmärk on töötada välja uudsed DNA sekveneerimise põhised meetodid mee koostise ja päritolu määramiseks. Loodava uue meetodiga on võimalik tuvastada, millistelt taimedelt mesi pärineb, missuguste teiste organismide (nt putukate) DNA jälgi mesi sisaldab, milline on mee geograafiline päritolu ja kas tegemist on siirupi baasil toodetud või ehtsa mesilaste poolt toodetud meega. Analüüsi tulemusel koostatakse nn mee DNA-pass. Projekti toetatakse Eesti maaelu arengukava 2014-2020 meetme 16.2 „Uute toodete, tavade, protsesside ja tehnoloogiate arendamise toetus“ raames. Lisaks kaasatakse mee DNA arendustegevusse Tartu Ülikooli bioinformaatika ja botaanika teadlasi ning Eesti Maaülikooli kompetentsi. Projekti kestus on juuli 2020-märts 2023.a.

### 3.2.2. Videod

[Kuidas eraldada DNA-d?](#)

---

<sup>41</sup> <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/2722852/general-info>



Teaduskeskus AHHA A giid-metoodik räägib videos, mis on DNA ja mis on tema roll ning näitab, kuidas seda eraldada tavaliselt maasikalt.<sup>42</sup>

Sõira valmistamine traditsiooniliselt Setumaal <https://www.youtube.com/watch?v=rNvlxqYvI7M>.

Estonian Vodka kaitstud geograafiline tähis – tutvustav video.  
<https://www.facebook.com/estonianvodka/videos/259848965578819>

### 3.2.3. Parimad näited

Parimad näited kvaliteedimärkide osas tulevad hoopis Soomest.



“Hyvää Suomesta” märgiga varustatud toiduaine on valmistatud Soome toorainest. Kogu liha, kala, munad ja piim (ehk phetoorainelised tooted) on kõikides toodetes 100% Soome päritolu. Mitme koostisosaga toodetes peab Soome päritolu toorainet olema 75-100% ja kaubamärk on tootepõhine.

<sup>42</sup> <https://bioneer.ee/kuidas-eraldada-dna-d>

Kaubamärk on hästi tuntud ja sellega märgistatud toidutooteid peetakse ohutuks ja kvaliteetseks. Toidualase teabe 2015. aasta uuringu kohaselt tuntakse märki 100%. „Hüvää Suomesta” kaubamärgi kujutis toob esile eelkõige soomemaisust, usaldusväärst, mõju Soome tööhõivele ja turvalisust.

Eestis on tarbijauuringu järgi lipumärgi tuntus mõnevõrra madalam. 2019. aasta sügisel viis Toiduliit läbi järjekordse uuringu, mille eesmärgiks oli välja selgitada lipumärgi märgatavus, vajalikkus ning lisaks on viimastel aastatel uuritud ka märgi tähendust. Vastajatelt küsiti, kas nad teavad sellist toidumärki, millele vastas jaatavalt 80% vastajatest (2018 – 72%; 2017 – 80%; 2016 - 76%). Viimases uuringus olid ka küsimused Lipumärgi tähendusest, mis oli sõnastatud tekstile iseloomulike valikutena. Üle poolte (51%; 2018 – 46%) vastajatest arvasid, et selline märgistus tähendab toote valmistamist Eesti ettevõttes. 30% arvas, et niimoodi märgistatud toode on valmistatud Eestis kohalikust toorainest. 5% meelest tähistab märk toodet, mis on valmistatud kohalikust toorainest (2018 – 9%) ja endiselt 3% peab seda tunnustuseks kõrge kvaliteedi eest (Allikas: Toiduliit).

Lisaks on soomlastel on arendatud maasikate päritolu kindlaks tegemiseks isotoopanalüüsiga meetod.<sup>43</sup> Soome toiduameti teatel kulus mitu aastat selleks, et koostada piisava mahuga andmebaas Soome maasikate kohta ning nüüd on see kasutusele võetud. Soome maasikaid saab andmebaasi alusel võrrelda nendega, mis on kasvanud näiteks Rootsis või Poolas. Uue meetodi järgi on 2018. aastal teostatud kontrolli Lahti ja Helsingi linnas. Lahtis osutus umbes viiendik pisteliselt kontrollitud maasikatest kahtlaseks, ehk niisuguseks, mille Soome päritolu laboritestid ei tõendanud. Kontrollimist jätkatakse ka tänava suvel.

Euroopa Komisjon korraldab avaliku arutelu<sup>44</sup>, mille eesmärk on koguda ELi ja kolmandate riikide kodanike ning professionaalsete ja mitteprofessionaalsete sidusrühmade arvamusi algatuste kohta, millega vaadatakse läbi tarbijatele esitatavat toidualast teavet käsitlevad ELi õigusaktid. See avalik arutelu hõlmab erinevaid algatusi tarbijatele toidualast teavet käsitlevate ELi õigusaktide läbivaatamiseks. See läbivaatamine puudutab pakendi esikülje toitumisalase teabe märgistamist, päritolumärgistust ja kuupäeva märgistamist, mis on "farmist lauale" strateegia põhimeetmed, ning alkoholsete jookide märgistamist, nagu on teatatud Euroopa vähivastase võitluse kavas. Teine algatus puudutab toitaineprofiilide kehtestamist, et piirata väidete kasutamist toiduainete kohta, mis ei vasta mingile toiteväärtusele, nagu on teatatud talust lauale strateegias. Selle avaliku aruteluga kutsutakse kodanikke ja sidusrühmi üles jagama oma seisukohti ja kogemusi peamiste takistuste kohta, millega nad toidu märgistamise valdkondades silmitsi seisavad, ja võimalike viiside kohta, kuidas neid takistusi ületada.

### 3.2.4. Juhtumiuuringud

#### MAASIKAD

2019. aastal enne jaanipäeva ostsid Maalehe<sup>45</sup> ajakirjanikud Eesti, Poola ja Kreeka maasikaid ning lasid määrata neis sisalduvad taimekaitsevahendite jäägid. Eesti maasikat on “puhtaks” peetud, kuna

<sup>43</sup> <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/86734361/soomlased-leiutasid-uu-e-ja-nutika-vahendi-maasikate-paritolu-kontrolliks>

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12749-Food-labelling-revision-of-rules-on-information-provided-to-consumers/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12749-Food-labelling-revision-of-rules-on-information-provided-to-consumers/public-consultation_en)

<sup>45</sup> Heli Raamets, Maaleht 02.07.2020: <https://maaleht.delfi.ee/uudised/suur-maasikaskandaal-sai-11-kuud-hiljem-absurdse-loppe?id=90319409>



siin tohib kasutada lõunapoolsetest riikidest mitu korda vähem taimekaitsevahendeid. Selgus, et Tallinna Keskturul ostetud Eesti tootja, Sepakõrtsi talu, maasikatest leiti dimetoaati ja ometoaati, mõlemat natuke üle piirnормi. Maasikaid müünud ja enda sõnul ise kasvatanud perenaine vandus käsi südamel, et ta pole oma marjapõldu mitte millegagi pritsinud. Veterinaar- ja Toiduamet (VTA) ning Põllumajandusamet (PMA) hakkasid asja uurima. PMA-le kinnitas taluperenaine algul, et kasvatab maasikaid üksnes hobi korras oma tarbeks ning müügiga ei tegele. Samas oli Sepakõrtsi talu Tallinna Keskturul lausa kolm letti, millest kahel müüdi väidetavalt omakasvatatud maasikaid ja kolmandal värsket köögivilja. VTA võttis Sepakõrtsi talu letis müügil olevatest maasikatest proovi ja leidis Eestis maasikale mittelubatud taimekaitsevahendite jääke, mis jäid alla lubatud piirnормi. PMA võttis talu maasikapõllult kontrollproovi, milles taimekaitsevahendite jääke ei tuvastatud. Põllult proovide võtmist on PMA kasutanud ka varasemalt, kuna vastuolud müüdavast kaubast võetud analüüside tulemustega võivad sellistel juhtudel viidata marjade erinevale kasvukohale. PMA kontroll tootmiskohas tuvastas, et maasikaid kasvatati 2,5 hektaril tugevalt umbrohtunud põllul. Sealsest saagist võis jätkuda Sepakõrtsi talu müügikohtadel turustamiseks vähem kui nädalaks, tegelikult toimus müük vähemalt kolm nädalat. Ehkki Sepakõrtsi talu kinnitas, et müüb ainult omakasvatatud maasikaid, tehti kindlaks, et ta on ostnud maasikaid ka teistelt. Selgus, et muudki Sepakõrtsi talu poolt keskturul müüdnud aiasaadused (tomat, kurk, kapsas jm) polnud tema enda kasvatatud. Maaleht tõestas varasemalt ära ka selle, kuidas Riia ööturult tuuakse siinsetele turgudele "Eesti maasikaid" ehk importmarju, mida müüakse siin kohalike pähe. Sepakõrtsi puhul oligi selline kahtlus.

#### PUU- JA KÖÖGIVILJADE PÄRITOLU<sup>46</sup>

Mitmed Eesti turgude köögiviljamüüjad saavad oma kauba välismaalt, kuid esitavad seda Eestis kasvatatud viljadena, selgus Maalehe ajakirjanike läbi viidud uuringust. Riia ööturul korraldatud vaatlustes selgus, et sealt käisid kaupa ostmas mitmed Eesti numbrimärkidega kaubikud, mis hiljem jõudsid Tartu ja Pärnu turgudele ning vähemalt osa Lätist toodud kaubast müüdi Eestis toodetu pähe. Maalehes kirjeldatakse Riia ööturul toimuvat, kus Eesti, Läti, Leedu ja Poola numbrimärkidega veokid läbi voorivad ning kaup auodele laaditakse. Mõne tunni pärast on punane kaubik Pärnu turule jõudnud. Riist toodud maasikad lähevad ajakirjaniku pilgu all otse pagasiruumist kümnekonnale letile eriti magusa Eesti maasika nime all. Teise juhtumina tuuakse välja, kuidas reedel saabus keskturule kaks rekatäit Saksamaa maasikaid, mis sarnanevad Eestis kasvatatava sordiga "Sonata", kuid hiljem turul käies leidis ajakirjanik ainult ühe leti, kus müüdi maasikaid, mille päritolumaaks oli märgitud Saksamaa. Peale maasikate on kõige lihtsam kodumaisena müüa sibulat, kurki, hernest ja suvikõrvitsat, mida tuleb praegu juba ka Eesti põldudelt. Lehe sõnul teavad turumüüjad, kes müüb oma ja kes sissetoodud kaupa, kuid valjusti sellest ei räägita.

#### EESTI LIPUMÄRK

OÜ Eestimaa Lihaveis omanik Kaupo Kutsar on toonud oma 29.06.2018 aasta ettekandes<sup>47</sup> välja mõned näited, kus Saksamaalt pärit liha oli pakendatud Nõo Lihatööstuses ning pakendil oli Eesti lipp (Pilt 1) või Lätis toodetud küpsised kannavad pakendil Eesti lipuvärvides südant (Pilt 2). Tema sõnul on tegemist Tarbijakaitse seaduse §16 vastu eksimisega - eksitav kauplemisvõte.

<sup>46</sup> <https://www.err.ee/960242/maalehe-uuring-paljastas-koogiviljade-paritolu-voltsimise-skeemi>

<sup>47</sup> <https://tarbijakaitse.ee/wp-content/uploads/2018/07/ETKL-seminar-29.06-2018.pdf>



Pilt 1. Seavälisfilee lõigud. Tootja Nõo Lihatööstus. Päritolu: Saksamaa. Pakendil Eesti lipumärk.



Pilt 2. Küpsised. Edasimüüja Pärnamäed OÜ. Toode Ltd Liepkalni. Pakendil Eesti lipuvärvides süda.

Toiduliidu juht Sirje Potisepp täpsustas<sup>48</sup>, et ei Nõo ega ka Pärnamäed toodetel ei ole lipumärk, vaid sellele väga sarnane tähis. Teiseks - Nõo Lihatoöstus pole Toiduliidu liige. Toiduliit on korduvalt tootja tähelepanu juhtinud, et lipumärgile sarnase tähise kasutamine imporditud lihal pole korrektne ja teinud rikkumise kohta avalduse ka veterinaar- ja toiduametile. Kuigi pakendil on kirjas, et liha on pärit väljastpoolt Eestit, on siiski kahetsusväärne, et lipumärgiga sarnast tähist kasutades on rikutud lipumärgi mainet ja seatud kahtluse alla kogu toidutööstuse usaldusvärsus.

### 3.3. Kasulikud lingid

1. Euroopa Liidu kvaliteedimärkide, nende taotlemise protseduuri, esitatavate nõuete ning kaitse ulatuse tingimused: <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/valjaanded/valjaanne-2021-el-kvaliteedimargid.pdf>
2. Euroopa kvaliteedimärkidest lähemalt: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained>
3. Mahetoodete märgistamine: <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/mahepollumajandus/margistamine>

---

<sup>48</sup> <https://www.pollumajandus.ee/uudised/2018/10/09/valgamaa-veisekasvatajale-toiduliidu-laimamine-ei-too-ariedu>

### Topic 3 Authenticity (summary)

Food authenticity is seen as part of food fraud, but this paper looks at it separately, focusing mainly on origin. Major legislation on authenticity according to regulation 1169/2011 (on the provision of food information to consumers) the general rule is that the indication of the country of origin (COOL) is obligatory if its omission may mislead the consumer. § 16 of the Consumer Protection Act states also that a trading technique is considered misleading if the information it provides is incorrect or if the presentation of factually correct information misleads the average consumer and the average consumer is likely to make a transactional decision based on the information.

Mandatory rules of origin have also been developed at EU level on the basis of a vertical approach, for example for honey, fruit and vegetables, fish, beef and beef products and olive oil. It is known that there are plans to extend the obligation to provide information on origin at EU level, as information on origin helps to move towards more sustainable food consumption (ie preferring domestic food shortens food supply chains). A special Eurobarometer survey on consumer food safety awareness in 2019 found that consumers have an interest in the origin and that even half (53%) of consumers look at where a product comes from.

It is noteworthy that the European Union has adopted a number of laws and regulations governing the labeling, production, processing and marketing of products with a protected designation of origin and a protected geographical indication, which shows how seriously it is taking this issue. Some European countries (Spain, Portugal, France, Italy, Greece, Romania, Lithuania, Finland) also have national origin marking requirements. But the three different designations in EU are a) a protected designation of origin, b) a protected geographical indication and c) a traditional specialty guaranteed. In Estonia, at the moment only 2 product types hold these labels: Estonian Vodka and Sõir (cottage-cheese like traditional product). At the same time, in addition to the official European geographical indication label, Estonia also uses a number of other consumer labels issued by various organizations (public as well as private organizations like food associations, societies or companies themselves). According to the 2019 retail monitoring survey, the preference for buying domestic food is 80%.

The Agricultural and Food Administration (PTA) and the Ministry of Rural Affairs have pointed out that the plan is to focus on prevention work for consumers and handlers, food fraud and e-commerce, and what is happening at markets and fairs. In 2021, PTA paid special attention to the control of the origin and compliance of strawberries and plans to organize nationwide inspections as some of the recent incidents have been about strawberries and other fruit/vegetable products in farmers markets, but also with the use of national symbols. The use of national symbols is not regulated in Estonia, which means that producers often used them at their own discretion. However, this leads to mistrust and makes bearish service to Estonian food more serious quality marks.

In 2020, at the request of the Ministry of Rural Affairs, the Agricultural Research Center started applied research to create a reference database of strawberries of Estonian origin. The reference database to be created must enable the confirmation of the laboratory origin of strawberries in Estonia. The second focus is the origin of honey. An agreement was signed between the Ministry of Rural Affairs and the Estonian University of Life Sciences and Quality Services International GmbH in Germany to establish a method for identifying the Estonian origin of honey. All work should be completed in the middle of 2026. In the summer of 2020, honey producers and Tervisetehnoloogiate Arenduskeskus AS started creating a DNA-based method for identifying the composition, origin and authenticity of honey.