

Toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Sisukokkuvõte

Seaduse eelnõu ettevalmistamine on tingitud vajadusest vähendada toidu käitlejate (edaspidi *käitleja*) halduskoormust, kasutada võimalust kehtestada ettevõtte hoonete ja ruumide kohta paindlikumad nõuded ning võimaldada loomse toidu turustamist teatamiskohustuse alusel.

Kõik kavandatavad muudatused on seotud toiduhügieeni valdkonnaga, mis on reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustega (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004 (edaspidi *Euroopa Liidu hügieenimäärused*). Seetõttu tuleb seaduse muutmisel arvestada nendest määrustest tulenevate põhimõtete, kohustuste ja võimalustega. Eriti tuleb arvestada põhimõttega, et toiduhügieeninõuete paindliku rakendamise võimaldamise ning tegevusloakohustuse asendamise korral teatamiskohustusega ei vähene inimese tervise kaitse kõrge tase toiduvaldkonnas ning nõuetekohaselt käideldud toit on ohutu inimese tervisele.

Muudatused on kooskõlas põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Hügieeninõuete paindlik rakendamine ja tegevusloakohustuse asendamine teatamiskohustusega teatud käitlemisvaldkondades innustab toidu käitlemisega tegelema rohkem ettevõtjaid. Siinkohal tuleb rõhutada, et toiduhügieeni üldnõuded kehtivad ka edaspidi ning alustavad ja juba tegutsevad toidukäitlejad peavad neid täitma olenemata ettevõtte suurusest või tegevusest.

Euroopa Liidu vahetult kohalduvaid hügieenimäärusi rakendatakse alates 2006. aastast. Kooskõlas Euroopa Liidu hügieenimäärustega on toiduseaduses kehtestatud riigisisene loakohustus mitmes toidukäitlemisvaldkonnas. Ettevõtetes, kus Euroopa Liidu hügieenimäärustes tegevusluba otseselt ette nähtud ei ole, asendatakse riigisisene tegevusloakohustus teatamiskohustusega. Riigisisene tegevusloakohustus jäetakse alles, näiteks, toitlustamisettevõtete puhul, kus tuleb järgida toitlustamise ning toidu energia- ja toitainetesisalduse erinõudeid vastavalt rahvatervise seaduse ja selle rakendusaktide alusel kehtestatud. Eelnõu kohaselt rakendatakse tegevusloakohustuse asendamist teatamiskohustustega teatud käitlemisvaldkondades alates 2021. aasta 1. jaanuarist. Tegevusloakohustuse nõuet ei muudeta ettevõtete suhtes, kes on tegevusloakohuslased Euroopa Liidu hügieenimäärustes ette nähtud valdkondades ja tingimusil.

Tegevusloa taotlemisel tuleb lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses nimetatud andmetele esitada Veterinaar- ja Toiduametile lisaandmeid ja dokumente. Tegevusloa taotlemise lihtsustamiseks tunnistatakse kehtetuks kohustus edastada teatud andmemahukaid dokumente, mille elektrooniline edastamine järelevalveasutusele on tihti raskendatud.

Majandustegevusteate esitamisega seonduvaid nõudeid ei muudeta käesoleva seadusega.

Käitleja kohustus on järgida toidu pakendil või saatedokumendil märgitud säilitamisnõudeid, mille määrab toidu tootja, töötleja, sealhulgas valmistaja, või pakendaja. Kehtivas seaduses on

valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitus kehtestada toidu säilitamisnõuded ja kestvuskatsete tegemise kord. Kuna toidu säilitamise nõuded on tarbijale esitatava toidualase teabe kohustuslik osa (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 9 mõistes), mille eest vastutab käitleja, siis nimetatud volitusnormid toidu säilitamisnõuete ja kestvuskatsete tegemise korra kehtestamiseks tunnistatakse kehtetuks alates 2021. aasta 1. jaanuarist.

Kooskõlas Euroopa Liidu hügieenimäärustega, võrdsete võimaluste loomiseks võrreldes käitlejatega teistes liikmesriikides, hügieeninõuete ühtseks rakendamiseks ning väikese võimsusega tapamajade (edaspidi *väiketapamajade*) ja toidukäitlemisettevõtete rajamise võimaldamiseks täpsustakse volitusnormi ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuete kehtestamiseks. Väikesemahulisteks toidukäitlemisettevõteteks loetakse komisjoni soovitus (EL) nr 361/2003, mis käsitleb mikroettevõtete ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete määratlust, lisas määratletud mikroettevõtteid. Tapamaja ja ulukite käitlemisettevõtte puhul määratletakse väiketapamaja tapetud loomühikute koguse järgi aastas ning arvestades tegevuse kestvust nädalas.

Seaduses täiendatakse valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitust kehtestada jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded ja määrata tarnimise kohalik ulatus. Põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas loomset toitu turule viimiseks valmistav käitleja võib rakendada jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõudeid, kui toidu käitlemisega seotud käive ei ületa 40 000 eurot kalendriaastas. Jaekaubandusettevõttes ning nimetatud käitlemiskohas loomse toidu käitlemise ja kohalikku jaekaubandusettevõttesse marginaalses koguses tarnimise korral piisab alates 2021. aasta 1. jaanuarist majandustegevuste esitamisest enne tegevuse alustamist.

Kohandatud hügieeninõuete loomist toetab **koalitsioonilepingus** kokkulepitud halduskoormuse vähendamise eesmärk (nn nullbürokratia), mille saavutamise üheks meetmeks on ka väikeettevõtetele kehtivate hügieeninõuete paindlikumaks muutmine.¹

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) lihtsustamine on osa Euroopa Liidu üldisest parema õigusloome strateegiast. Euroopa Liit soovib lihtsustada ja vähendada ELi õigusakte kõikjal, kus võimalik, vähendades bürokraatiat ning ettevõtjate, kodanike ja avaliku sektori asutuste regulatiivset koormust.²

Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Maaeluministeriumi toiduohutuse osakonna toidu keemilise ja bioloogilise ohutuse büroo nõunik Ingrid Vesmes (lapsehoolduspuhkusel) ja nõuniku asendaja Elsa Peipman (6256 246, elsa.peipman@agri.ee). Eelnõu mõjude hindamise ja kaasamise küsimustes on konsulteeritud strateegia ja finantsosakonna nõuniku Aare Kasemetsaga (625 6132, aare.kasemets@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud Maaeluministeriumi

¹ Vabariigi Valitsuse nullbürokratia rakkerühma lõpparuanne. Detsember 2018.

https://www.mkm.ee/sites/default/files/burokraatia_vahendamise_rakkeruhma_aruanne_vabariigi_valitsusele.pdf

² ELi ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) lihtsustamine.

<https://www.consilium.europa.eu/et/policies/cap-simplification/>

õigusosakonna nõunik Diana Rammul (625 6259, diana.rammul@agri.ee) ja eelnõu toimetab keeleliselt sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (625 6165, leeni.kohal@agri.ee).

Märkused

Eelnõu oli seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga aastateks 2015–2019. Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse.

Eelnõu on läbinud kaks kooskõlastamist³ eelnõude infosüsteemis EIS ning tehnilisest normist teavitamise vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse ([RT I 2010, 31, 157](#)) §-le 43. Teavitusprotseduuri tulemusena seaduse eelnõule märkusi ei laekunud. Samaaegselt toiduseaduse muutmise seaduse eelnõuga teavitati kahe rakendusakti - „Ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuded toidu väikesemahulisel käitlemisel“ ja „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded“ - eelnõudest. Euroopa Komisjon esitas määruse „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded“ eelnõu kohta üksikasjaliku arvamuse direktiivi (EL) 2015/1535 artikli 6 lõike 2 alusel. Pärast komisjoni arvamuses esitatud seisukohtade analüüsimist, on seaduse eelnõusse tehtud väikseid täpsustusi, mida on kirjeldatud seletuskirja peatükis 10. „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon“.

Alates 1. jaanuarist 2021. on järelevalveasutuseks Põllumajandus- ja Toiduamet⁴. Moodustatav Põllumajandus- ja Toiduamet jääb täitma kõiki seniseid põhifunktsioone, mis eeldab muu hulgas vajadust säilitada praegune kompetents ehk töötajaskond. Eelnõul ei ole otsest puutumust põllumajanduse ja toiduvaldkonna ühendameti moodustamisega, kuna eelnõus ei nimetata Veterinaar- ja Toiduametit.

Seaduse eesmärk

Seaduse muutmisel on mitu eesmärki.

Tegevusloakohustusega seotud muudatuste eesmärk on vähendada käitlejate halduskoormust, loobudes riigisisest loakohustusest valdkondades, kus piisab vahetult kohalduvate Euroopa Liidu hügieenimääruste kohaselt majandustegevuste esitamisest. Toidu käitlemisega alustamine muutub lihtsamaks, kuid kehtima jäävad kõik toiduohutusega seotud nõuded. Turule viidav toit peab olema ohutu inimese tervisele. Käitleja vastutab käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest ja on kohustatud kasutama kõiki võimalusi selle tagamiseks. Endiselt peavad enne tegevuse alustamist ja majandustegevuste esitamist olema täidetud nõuded nii ruumide, töötajate kui ka dokumentide kohta, sealhulgas peab olema olemas enesekontrolliplaan jm.

³ Eelnõu esitati kooskõlastamisele eelnõude infosüsteemi EIS 2018. a (MEM/18-0824) ja 2019. a ([MEM/19-0680](#)) seoses Vabariigi Valitsuse vahetumisega.

⁴ Põllumajandusameti ning Veterinaar- ja Toiduameti Põllumajandus- ja Toiduametiks ümberkorraldamisega seonduvalt on Riigikogus menetlemisel Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus ([eelnõu nr 164 SE](#)).

Ehitusele, projektlahendusele ja seadmete kohandatud hügieeninõuete kehtestamise eesmärk on soodustada ettevõtluse arengut, julgustada põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas tegutsevaid käitlejaid oma tegevust laiendama ja juhul, kui toidu käitlemine toimub kohandatud ruumides, siis julgustada ettevõtjaid tunnistama, et tegemist on väikeettevõttega, mitte enam põhiliselt elamiseks kasutatava käitlemiskohaga. Hügieeninõuete paindlik kohaldamine annab võimaluse ka väiketapamajade rajamiseks. Euroopa Komisjoni Tehniliste Normide Teabesüsteemi (TRIS) (<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/et/>) kohaselt on antud erandit kasutanud 10 liikmesriiki. Lisaks on mitmed liikmesriigid kasutanud väikeettevõtetele hügieeninõuete kohandamiseks Euroopa Liidu hügieenimäärustes ettenähtud teisi volitusnorme seoses traditsiooniliste meetodite kasutamise, traditsiooniliste toodete valmistamise või geograafiliste eripiirangutega piirkondadega. Eestis ei ole riigisisese õigusaktiga kohaldatud hügieeninõudeid traditsiooniliste meetodite kasutamise, valmistamise või geograafilise eripiirangutega piirkondades asuvate toidukäitlemisettevõtete vajaduste rahuldamiseks, kuna neid on võimalik kohaldada iga üksikjuhtumi puhul eraldi liikmesriigi tasandil.⁵

Loomse toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes või põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas ja tarnimisel teise jaekaubandusettevõttesse on toiduhügieeni üldnõuete rakendamise võimaldamine vajalik võrdsete võimaluste loomiseks võrreldes käitlejatega teistes liikmesriikides. Pärast loakohustusega seotud muudatuse jõustumist piisab jaekaubandusettevõttest või nimetatud käitlemiskohast teise jaekaubandusettevõttesse, sealhulgas toitlustamisettevõttesse, loomse toidu tarnimisel majandustegevusteate esitamisest, kui tegevus on marginaalne (väikesemahuline) ja kohaliku ulatusega.

Eelnõu ettevalmistamisele eelnes toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) koostamine. *VTK* toimiku number eelnõude infosüsteemis (EIS) on [MEM/17-0590](#). Eelnõuga kavandatud muudatused on kooskõlas *VTK* etapis kokkulepitule.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimeses tehakse muudatused toiduseaduses ja teises sätestatakse seaduse jõustumine.

Paragrahvi 8 lõikes 1 on loetletud ettevõtted, mille puhul peab toidu käitlemisega alustamiseks olema ettevõtjal tegevusluba. Toidukäitlemise valdkonnas tuleneb loakohustuse nõue määrustest (EÜ) nr 852/2004 ja nr 853/2004.

Määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 6 lõike 3 punkti a kohaselt on liikmesriigile jäetud võimalus kehtestada ettevõtete tegevusloakohustus riigisiseste õigusnormide alusel. Loakohustus tähendab seda, et järelevalveasutus kontrollib ettevõtet enne tegevuse alustamist ning väljastab selle tulemuse alusel asjakohase loa. Eestis on seda põhimõtet järjepidevalt rakendatud ja riigisisene loakohustus kehtib paljudele toidu käitlemisega tegelevatele ettevõtjatele.

⁵ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2074/2005, millega sätestatakse rakendusmeetmed Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 853/2004 käsitletud teatavate toodete ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EÜ) 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004 käsitletud ametlike kontrollide suhtes, sätestatakse erandid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 852/2004 ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 853/2004 ja (EÜ) 854/2004 (ELT L 338, 22.12.2005, lk 27-58).

Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 4 lõikega 2 kehtestatakse tegevusloakohustus ettevõtetele, kus käideldakse loomset toitu ja millele on sätestatud nõuded määruse III lisas (sellele vastab toiduseaduse § 8 lõike 1 punkt 1). Määrust (EÜ) nr 853/2004 kohaldatakse ka jaetegevuse suhtes, kui tegevuse eesmärgiks on loomse toidu tarnimine teisele ettevõttele. Siiski ei kohaldata määrust (EÜ) nr 853/2004 jaetegevuse suhtes otsese viite puudumise korral ning järgmistel juhtudel: kui tegevus seisneb üksnes ladustamises või transpordis, mille puhul kohaldatakse määruse III lisas sätestatud temperatuurinõudeid, või kui loomset toitu tarnitakse jaekaubandusettevõttest üksnes teisele jaekaubandusettevõttele ning tegevus on kooskõlas riigisiseste õigusaktidega marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud. Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punkti c kohaselt on liikmesriigile jäetud võimalus kehtestada nõudeid oma territooriumil paiknevatele jaekaubandusettevõtetele, mille suhtes määrus ei oleks kohaldatav eespool nimetatud juhtudel. Määruse (EÜ) nr 853/2004 volitusnormi rakendamiseks täiendatakse toiduseaduse § 8 lõiget 1 lõikega 1¹. Muudatusega on seotud eelnõu § 1 punktid 1, 5 ja 6.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse seaduse § 8 lõiget 1 punktidega 1¹ ja 1².

Paragrahvi 8 lõike 1 punktis 1¹ viidatakse ettevõttele, kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse loomset toitu, mida tarnitakse sama ettevõtja jaekaubandusettevõttesse või teisele üksnes jaekaubandusega tegelevale ettevõtjale, välja arvatud juhul, kui tarnimine on toiduseaduse § 26 lõike 3¹ alusel kehtestatud nõuete kohaselt marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud.

Loomse toidu käitlemisel ja tarnimisel sama ettevõtja jaekaubandusettevõttesse või üksnes teisele jaekaubandusega tegelevale ettevõtjale peab ettevõtjal olema tegevusluba, välja arvatud juhul, kui tarnimine on marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud. Viimasel juhul rakendatakse teatamiskohustust. Sihtrühmaks on käitlejad, kes soovivad tarnida loomset toitu nii otse tarbijale kui ka kohalikku jaekaubandusettevõttesse, sealhulgas toitlustusettevõttesse, ja kelle suhtes tegevusloakohustus ei ole proportsionaalne.

Paragrahvi 8 lõike 1 punkti 1¹ rakendamiseks täiendatakse seaduse § 26 lõiget 3 lõigetega 3¹ ja 3⁴, millega täpsustatakse maaeluministri volitust kehtestada jaekaubandusettevõttes, sh põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas, loomse toidu käitlemise hügieeninõudeid.

Paragrahvi 8 lõike 1 punktis 1² loetletakse teatud asutustes toitlustamisega tegelevaid ettevõtjaid. Nimetatud on koolieelsed lasteasutused, põhikoolid, gümnaasiumid, tervishoiu- ja hoolekandeadasutused, kinnipidamisasutused ning Kaitseväge territoorium (nn väljaõppekeskused). Loakohustus kehtib nii loetletud asutustes kohapeal tegutsevatele ettevõtjale kui ka teenust pakkuvale ettevõtjale.

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 8 lõike 1 punktid 2 kuni 7.

Paragrahvi 8 lõike 1 punktides 2 kuni 7 nimetatud ettevõtete puhul, mille suhtes ei rakendata määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisas sätestatud nõudeid, loomsete esmatoodete käitlemisel nende esialgset kuju ja esialgseid omadusi muutmata, mitteloomsete esmatoodete käitlemisel nende esialgset kuju ja esialgseid omaduse muutes, toidu töötlemisel, sh valmistamisel, või pakendamisel, toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu ladustamisel jae- või hulgikaubandusettevõttes, kui ladustamine on ainus tegevus (ettevõttele kehtivad siiski temperatuurinõuded määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisast) ja toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu käitlemisel jaekaubanduses, tegevusloakohustus asendatakse teatamiskohustusega alates 2021. aasta 1. jaanuarist.

Eelnõu § 1 punktide 1 ja 2 jõustumisel asendatakse loakohustus, võrreldes kehtiva seadusega, teatamiskohustusega mitteloomsete esmatoodete käitlemisel, mitteloomse ja liittoidu töötlemisel, loomse toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes, sh tootlustamisettevõttes, ja põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas, kui tegevus on marginaalne, kohaliku ulatusega, piiratud ja vastab jaekaubanduse mõistele, toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu ladustamisel jae- või hulgikaubandusettevõttes, kui ladustamine on ainus tegevus (ettevõttele kehtivad siiski temperatuurinõuded määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisast) ja toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes. Tegevusloakohustuse asendumisel teatamiskohustusega ei muutu ettevõttele kehtivad hügieeninõuded, mis peavad olema täidetud enne majandustegevuste esitamist.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 9 lõike 2 punktid 2 ja 4. Seaduse § 9 lõikes 2 on loetletud andmed ja dokumendid, mis tuleb esitada koos tegevusloa taotlusega lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud andmetele. Muudatusega tunnistatakse kehtetuks seaduse § 9 lõike 2 punktid 2 ja 4, mis käsitlevad ettevõtte asendiplaani koos vee ja kanalisatsiooni välisvõrkude plaaniga ning andmeid käitlemisruumides kasutatud viimistlusmaterjalide kohta. Alles jääb kohustus edastada ruumide plaan, kus on näha ka veevõtu kohad. Viimistlusmaterjalide osas kehtib Euroopa Liidu hügieenimäärusest nõue, et pinnad peavad olema heas seisukorras, kergesti puhastatavad ja vajaduse korral desinfitseeritavad.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse seaduse § 22 lõiget 2, jättes uues sõnastuses välja tekstiosa, mis käsitleb toidu säilitamise nõuete määramist kehvuskatsete alusel või valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud toidu säilitamise nõuete alusel. Seadusesse jäetakse alles käitleja kohustus toidu säilitamisinõudeid määrata ja järgida, kuid välja jäetakse volitusnormid ministri määruste kehtestamiseks. Toidu säilitamise nõuded on tarbijale esitatava toidualase teabe kohustuslik osa (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 9 mõistes), mille eest vastutab käitleja.

“Eesti maaelu arengukava 2014–2020” meetme 1 „Teadmussiire ja teavituse“ tegevuse „Teadmussiirde pikaajaline programm“ raames Eesti Maaülikooli koostatud toidu säilimisaja juhendi (<https://toiduteave.ee/kasiraamatud>) kohaselt ei ole õigusaktide ja juhenddokumentidega võimalik hõlmata kõiki toitusid ainuüksi juba seetõttu, et need on oma koostiselt, töötlemis- ja kasutamistingimustelt ning pakendamiseviisilt erinevad. Piisab ühe olulise toidu koostisosa, näiteks keedusoola sisalduse vähendamisest või mõne toidu sünteetilise lisaaine asendamisest mõne taimse lisandi vastu, et muuta oluliselt nii toidu säilimisega kui ka ohutust. Erinevate toodete retsepte on tuhandeid ning seega on võimatu ja ebamõistlik kehtestada õigusaktidega kõikidele erinevatele toitudele konkreetseid toiduohutuse ja kvaliteedi kriteeriume. Toidu säilitamise tingimuste eest vastutab toidu käitleja ning sellekohased kriteeriumid tuleb ettevõtte enesekontrolli tegevuste raames välja töötada ja kehtestada. Samuti on ettevõtja kohustuseks tõendada säilitamistingimuste ning toiduohutuse kriteeriumite järgimist.

Säilimisaja määramisel erinevate kriteeriumite arvestamise olulisust rõhutatakse ka Euroopa Komisjoni juhendmaterjalis valmistoidu säilimisaja hindamise kohta (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_mc_guidance_document_ly_steria.pdf). Juhendi kohaselt tuleb säilimisaja määramisel arvesse võtta tarnitava tooraine kvaliteeti ja kvaliteedi seire suundumusi (kas kvaliteet on ühtlane või esinev kõrvalekaldeid), hea hügieenitava meetmete rakendamist ettevõttes (proovivõtt tootmisalalt ja -seadmetelt), kogemusi sarnaste toodete tootmisel, mikrobioloogilise rikkumise määra ja organoleptilise kvaliteedi säilimist ettenähtud säilitamis- ja kasutamistingimustel. Toidu säilimisaja ja nõuetekohasuse

vastavust võib hinnata erineval moel, alates toodet iseloomustavate näitajate võrdlusest teaduskirjanduse andmetega. Kui toodet iseloomustavate näitajate ja kättesaadava teaduskirjanduse või teiste andmete võrdluse põhjal ei ole piisavalt andmeid säilimisaja hindamiseks, tuleb veel teha uuringuid. Edasised uuringutes võib olla mikrobioloogilisi prognoose, asjakohaseid vanemaid või spetsiaalsete laboriuuringute, nagu säilimis- või *challenge*-katsete, andmeid. Iga meede neist omab eeliseid ja puudusi ning vajaduse korral võib erinevaid meetmeid kombineerida. Toidukäitlejad võivad teha koostööd üksteisega ning küsida nõu erinevaist toidulaboritest (näiteks uurimislaboritest või referentlaboritest) toidu säilimisaja uuringute tegemiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse ja sõnastatakse uuesti seaduse § 26 lõige 3, laiendades valdkonna eest vastutava ministri volitust kehtestada määrused küsimustes, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu hügieenimääruste kohaselt liikmesriigil, või muud asjakohased nõuded. Volitusnorm on vajalik ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohandatud hügieeninõuete ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuete kehtestamiseks Eestis.

Määruse (EÜ) nr 852/2004 II lisas on sätestatud hügieeni üldnõuded kõikidele käitlejatele, välja arvatud esmatootjatele. Sätestatud on nõuded toidukäitlemishoonetele, ruumidele, sisseseadele, ja muule. Hoonete ja ruumide puhul on eraldi peatükk nõuetega teisaldatevate või ajutiste käitlemiskohtade kohta ja selliste käitlemiskohtade kohta, mida põhiliselt kasutatakse elamiseks, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks. Teistes peatükkides kehtestatud nõuetes ei ole tehtud vahet tulenevalt ettevõtete suuruselt. Määrus on sõnastatud põhimõttel, et nõudeid saab kohaldada erinevas suuruses ettevõtete suhtes, kasutades näiteks väljendeid „piisav“, „vajaduse korral“, „kus asjakohane“, „sobivad vahendid“. Määruse kohaselt saab käitleja ettevõtte loomisel või kohandamisel rakendada nõudeid paindlikult. Siiski on sätteid, mille paindlik rakendamine ei ole määruses ette nähtud.

Määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisas on sätestatud erinõuded loomse toidu käitlemise kohta, muu hulgas nõuded tapamajale ja lihalõikusruumidele. Loetletud on palju erinõudeid selle kohta, millised ruumid ja tingimused peavad olema loomse toidu käitlemise korral tagatud. Seejuures ei ole käsitletud eraldi väiksemaid ja suuremaid ettevõtteid. Kuna tegemist on erinõuetega, siis ei nähta sätetega ette nende paindlikku rakendamist.

Määrust (EÜ) nr 853/2004 kohaldatakse jaetegevuse suhtes, kui tegevuse eesmärgiks on loomse toidu tarnimine teisele ettevõttele. Siiski ei kohaldata määrust (EÜ) nr 853/2004 jaetegevuse suhtes otsese viite puudumise korral ning järgmistel juhtudel: kui tegevus seisneb üksnes ladustamises või transpordis, mille puhul kohaldatakse määruse III lisas sätestatud temperatuurinõudeid, või kui loomset toitu tarnitakse jaekaubandusettevõttest üksnes teise jaekaubandusettevõttesse ning tegevus on kooskõlas riigisiseste õigusaktidega marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud. Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punkti c kohaselt on liikmesriigile jäetud võimalus kehtestada nõudeid oma territooriumil paiknevatele jaekaubandusettevõtetele, mille suhtes määrus ei oleks kohaldatav eespool nimetatud juhtudel. Määruse (EÜ) nr 853/2004 volitusnormi rakendamisega loomse toidu käitlemise kohta jaekaubandusettevõttes ja põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas on seotud eelnõu § 1 punktid 1, 5 ja 6.

Toiduseaduse § 26 lõike 3 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c sätestatud volitusnormi alusel on kehtestatud põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded“, milles

on määratud piiratud kogused loomse toidu kohta, samuti kohalik ulatus. Kogused on kokku lepitud ja kehtestatud vaid suuri jaekaubandusettevõtteid arvestades, kuigi erisust võiks rakendada ka väikese tootmismahuga ettevõtte suhtes, kui tooteid tarnitakse nii otse tarbijale kui ka kohalikku jaekaubandusettevõttesse, sealhulgas toitlustusettevõttesse (näiteks poodi või restorani). Samuti ei ole erisuse kehtestamisel arvestatud võimalust, et põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas toidu käitlemist võib teatud tingimustel pidada jaetegevuseks. Sellega seoses määratletakse seadusemuudatusega seotud maaeluministri määrusega kohalik ulatus ja väikesemahulikus jaettevõttes.

Määrustes (EÜ) nr 852/2004 ja 853/2004 on sätestatud volitusnormid riigisiseste õigusaktidega kohandatud hügieeninõuete kehtestamiseks väiksema tootmismahuga ettevõtetele ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohta ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise kohta, kuid nende rakendamiseks tuleb sätestada volitusnormid ka toiduseaduses. Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seaduse § 26 lõigetega 3¹–3⁴.

Lõikega 3¹ täiendatakse valdkonna eest vastutava ministri volitust § 26 lõikes 3 nimetatud nõuetena kehtestada ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuded, väikesed tootekogused, loomühiku suurus ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded ja määrata tarnimise kohalik ulatus. Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded on seotud § 8 lõike 1 punkti 1¹ rakendamiseiga.

Lõikega 3² sätestatakse, et ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõudeid võib kohaldada käitleja, kes on komisjoni soovitusel (EL) nr 361/2003 lisa artikli 2 lõike 3 tähenduses mikroettevõtja, välja arvatud loomade tapmisega tegelev käitleja. Mikroettevõtjana käsitatava käitleja käibe hulka arvestatakse üksnes toidu käitlemisega seotud käive aasta algusest arvestatuna ja töötajate hulka arvestatakse ettevõtte kõik töötajad. Alustava ettevõtja puhul tuleb lähtuda heas usus koostatud hinnangulistest näitajatest.

Väiketapamajade puhul, kus lisaks toiduohutusele tuleb arvestada ka loomade heaolunõudeid, on **lõikega 3³** sätestatud, et kohandatud hügieeninõudeid võib paindlikult rakendada loomade tapmisega tegelev käitleja, kelle ettevõttes toimub loomade tapmine või uluki käitlemine üksnes osa tööpäeva jooksul või kogu tööpäeva jooksul, aga mitte igal tööpäeval nädalas ja kus tapetakse:

- 1) kuni 1000 loomühikule vastaval arvul loomi aastas; või
- 2) kuni 200 loomühikule vastaval arvul loomi aastas, kui samas ruumis tegeletakse ka lihalõikusega; või
- 3) kuni 150 000 kodulindu, jäneselist või väikeulukit aastas.

Loomühiku suurus kehtestatakse **lõikes 3¹** nimetatud nõuetega. Loomühikute suurus on määratletud nõukogu määruse (EL) nr 1099/2009 artikli 17 lõikes 6. Loomühik on standardne mõõtühik, mis võimaldab koondada eri liiki kariloomi käsitlevaid andmeid võrdlemise eesmärgil. Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2019/624, milles käsitletakse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/625 erieeskirju liha tootmise suhtes tehtava ametliku kontrolli ning elusate kahepoolmeliste karploomade tootmis- ja ülekandealade kohta (OJ L 131, 17.5.2019, p. 1–17) artikli 7 lõikes 2 viidatakse loomühikutele määruse (EL) nr 1099/2009 artikli 17 lõike 6 mõistes ning täiendatakse loomühikute võrdusmäärasid lammaste, kitsede ning väikehirlvaste (*Cervidae*, eluskaaluga alla 100 kg) ja muude suurulukite kohta. Komisjoni määruse (EL) 2017/624 artikli 7 lõike 2 kohaselt rakendatakse loomühikute võrdusmäärasid järgnevalt:

Veised	Täiskasvanud veised	1
	Muud veised	0,50
Lambad ja kitsed	Lambad ja kitsed	0,05
	Lambatalled ja kitsetalled (eluskaaluga alla 15 kg)	0,05
Sead	Sead (eluskaaluga üle 100 kg)	0,20
	Pörsad (eluskaaluga alla 15 kg)	0,05
	Muud sead	0,15
Hobuslased		1
Hirvlased	Väikehirvlased (eluskaaluga alla 100 kg)	0,05
Muud suurulukid		0,2

Lõikega 3⁴ määratletakse määruse (EÜ) nr 852/2004 II lisa III peatükis nimetatud ja põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas toitu turule viimiseks valmistav käitleja võib kohaldada jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõudeid, kui tema toidu käitlemisega seotud maksustatav käive ei ületa 40 000 eurot aastas. Käibe määr on tuletatud 1. jaanuaril 2018. a kehtima hakanud käibemaksuseaduse redaktsioonist, mille kohaselt muutub ettevõtja registreerimiskohustusega käibemaksukohustuslaseks, kui tema maksustatav käive ületab kalendriaasta algusest arvates 40 000 eurot. Toiduseadusest tulenevate erisuste rakendamiseks arvestatakse maksustatava käibe hulka üksnes toidu käitlemisega seotud käive. Alustava ettevõtja puhul tuleb lähtuda heas usus koostatud hinnangulistest näitajatest. Kui kehtiva seaduse alusel eeldab tegevus tegevusloa taotlemise kohustust, siis alates 2021. aasta 1. jaanuarist piisab majandustegevuste esitamisest.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse seadust §-ga 65⁷, millega loetakse teatamiskohustus täidetuks sellise ettevõtte puhul, milles toidu käitlemise tegevusloakohustus asendub teatamiskohustusega 2021. aasta 1. jaanuarist.

Eelnõu § 2 punktiga 1 määratakse seadusemuudatuse jõustumise ajaks 2021. aasta 1. jaanuar.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatav terminoloogia on kooskõlas muudetavas seaduses kasutatava terminoloogiaga.

Mikroettevõttele kohandatud hügieeninõuete kehtestamise eesmärgil on eelnõus kasutusele võetud termin „mikroettevõtja“. Selle terminiga seoses on lisatud viide mikroettevõtja määratlusele komisjoni soovitusel (EL) nr 361/2003.

Teatamiskohustuse kehtestamise eesmärgil loomse toidu käitlemisele kohas, mida kasutatakse põhiliselt elamiseks, on eelnõus kasutusele võetud termin „käitlemiskoht“. Nimetatud termin on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 II lisa III peatükiga.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu ettevalmistamisel on arvestatud Euroopa Liidu viie määruse ja Euroopa Komisjoni ühe soovituseliga:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1–24);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta (ELT L 139, 30.04.2004, lk 1–54);
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad (ELT L 139, 30.04.2004, lk 55–205);
- 4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/625, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr 652/2014, (EL) 2016/429 ja (EL) 2016/2031, nõukogu määruseid (EÜ) nr 1/2005 ja (EÜ) nr 1099/2009 ning nõukogu direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ ja 2008/120/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004, nõukogu direktiivid 89/608/EMÜ, 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 91/496/EMÜ, 96/23/EÜ, 96/93/EÜ ja 97/78/EÜ ja nõukogu otsus 92/438/EMÜ (ametliku kontrolli määrus) (ELT L 95, 7.4.2017, lk 1–142);
- 5) Euroopa Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2019/624, milles käsitletakse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/625 erieeskirju liha tootmise suhtes tehtava ametliku kontrolli ning elusate kahepoolmeliste karploomade tootmis- ja ülekandele kohtade kohta (OJ L 131, 17.5.2019, p. 1–17);
- 6) komisjoni soovitus (EL) nr 361/2003, mis käsitleb mikroettevõtete ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete määratlust (ELT L 124, 20.05.2003, lk 36–41).

Riigisisese tegevusloakohustuse asendamisel teatamiskohustusega on lähtunud Euroopa Liidu õigusaktidest ja juhenditest. Toiduseaduse muutmise kavandatavad meetmed on vastavuses Euroopa Liidu toiduohutuse õigusaktidega.

6. Seaduse mõjud

Toiduseaduse muudatused ei puuduta Eestis toodetava, töödeldava ja tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti reguleerivaid sätteid. Seetõttu toiduseaduse muutmise ei kaasne otseselt sotsiaalset mõju, sh mõju tarbija tervisele. Samuti puuduvad otsesed mõjud keskkonnale ning riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele.

Mõningane regionaalne mõju avaldub majandusliku mõju kaudu, kuna toidukäitlemisettevõtted asuvad kõigis maakondades (vaata punkt 6.1). Tegevusloakohustuse asendamisega teatamiskohustusega ja hügieeninõuete paindliku rakendamisega luuakse paremad võimalused maapiirkondades põllumajandussaadusi väärindava väikeettevõtlusega tegelemiseks, töökohtade loomiseks ja ettevõtete lisandväärtuse kasvaks.

Toiduseaduse muutmise kaasnevad majanduslikud mõjud käitlejale ning mõju riigiasutuse (Veterinaar- ja Toiduamet, järelevalveasutus) sisemisele töökorraldusele.

Alates 1. jaanuarist 2021. a on järelevalveasutus Põllumajandus- ja Toiduamet. Põllumajandus- ja Toiduamet jääb täitma kõiki seniseid põhifunktsioone, mis eeldab muu hulgas vajadust säilitada praegune kompetents ehk töötajaskond. Kuna uue ameti kohta andmed veel puuduvad,

lähtutakse mõjude hindamisel Veterinaar- ja Toiduameti koosseisu andmetest, seisuga 05.03.2020. a.

Järgnev mõjude hindamise teave esitatakse peamiste seadusega kavandatud muutuste lõikes:

1. riigisisese tegevusloakohustuse asendamine teatamiskohustusega teatud käitlemisvaldkondades, sh loomse toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes ja turustamisel teisele käitlejale, kui tegevus on marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud,
2. volituskohustuste täpsustamine väikeettevõtte (mikroettevõtte) hügieeninõuete kehtestamiseks,
3. toidu säilitamisnõuete määramiseks ning kestvuskatsete tegemiseks valdkonna eest vastutava ministri määruste volituskohustuste kehtetuks tunnistamine,
4. tegevusloa taotlusele lisatavate andmete ja dokumentide muutmine.

6.1. Riigisisese tegevusloakohustuse asendamise teatamiskohustusega teatud käitlemisvaldkondades võimalikud mõjud

Eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 tehtav muudatus on seotud riigisisese tegevusloakohustuse asendamisega teatamiskohustusega alates 2021. a 1. jaanuarist. Eelnõu kohaselt loakohustus asendatakse teatamiskohustusega mitteloomsete esmatoodete käitlemisel, mitteloomse ja liittoidu käitlemisel, loomse toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes ja põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas, kui tegevus on marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud ning vastab jaekaubanduse mõistele, toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu ladustamisel jae- või hulgikaubandusettevõttes, kui ladustamine on ainus tegevus. Riigisisene tegevusloakohustus jääb alles toitlustamisele koolieelses lasteasutuses, põhikoolis, gümnaasiumis, tervishoiu- ja hoolekandetasutuses, kinnipidamisasutuses ning Kaitseväge territooriumil (nn väljaõppekeskused). Loakohustus kehtib nii loetletud asutustes kohapeal tegutsevatele ettevõtjatele kui teenust pakkuvale ettevõtjatele. Eelnõuga ei muudeta loomse toidu käitlemise tegevusloakohustust, mis on nõutav toiduseaduse § 8 lõike 1 punkti 1 ja määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 6 lõike 3 punktide b ja c alusel.

6.1.1. Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtrühm: alustavad toidukäitlejad, orienteeruvalt 1000 käitlejat aastas.

Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi ([JVIS](#)) 16.03.2020. a andmetel on käitlejate üldarv 16 432, kellest 8 527 ehk 52% on tegevusloaga. Käitlejaid, kelle põhitegevusala on jaekaubandus või toitlustamine, on 10 969 ehk 67% käitlejate üldarvust. Jaekaubandusega ja toitlustamisega tegelevaid tegevusloaga käitlejaid on 7 202 ehk ligikaudu 44% käitlejate üldarvust. Loomse toidu valmistamisega tegeleb 525 jaekaubandusettevõtet ehk ligikaudu 3% käitlejate üldarvust. Enamasti valmistatakse loomset toitu turustamiseks otse tarbijale. Eesmärgiga turustada toit teisele käitlejale, tegeleb 89 jaekaubandusettevõtet ehk 0,5% käitlejate üldarvust. Põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas toidu käitlejaid on 1 258 ehk ligikaudu 8% käitlejate üldarvust. Nimetatud käitlemiskohas loomse toidu valmistajaid on 245 ehk ligikaudu 1% käitlejate üldarvust. Nimetatud käitlemiskohas loomse toidu valmistajatest viiel on tegevusloa loomse toidu käitlemiseks ja tarnimiseks teise ettevõttesse. Samal ajal, loomse toidu (liha-, kala-, piimakäitlemisettevõtted ning munatootjad ja –pakendamiskeskused) käitlejaid on 532 ehk ligikaudu 3% käitlejate üldarvust. Tegevusloaga loomse toidu käitlejaid on 285 ehk alla 2% käitlejate üldarvust. Veterinaar- ja Toiduameti hinnangul siseneb igal aastal turule ligikaudu 7% uut toidukäitlejat. 2019. aastal sisenes turule 1006 uut toidukäitlejat. Peamiselt alustavad käitlejad tegevust valdkondades nagu põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas toidu valmistamine, mitteloomse ja liittoidu töötlemine, sh valmistamine, ning jae- ja hulgikaubandus. Need on kõik valdkonnad, kus alates 1. jaanuarist 2021. a tegevuse alustamiseks piisab üksnes majandustegevusteatel.

Majandusliku mõju kirjeldus

Tegevusloakohustuse asendamine teatamiskohustusega mõjutab uute ettevõtete pääsu turule. Kiireneb toidu käitlemisega alustamine, sest tegevust võib alustada kohe pärast käitlemiseks vajalike nõuete, sh hügieeninõuete, täitmist ja oma tegevusest teatamist eelnõus nimetatud valdkondades. Riigisisese tegevusloakohustuse asendamine teatamiskohustusega näiteks jaekaubanduse, sealhulgas toidlustamise, valdkonnas aitab meie hinnangul elavdada kogu majandustegevust, sh regionaalset siseturismi, tuues juurde neid ettevõtjaid, kes siiani on peljanud tegevusloa taotlemisega kaasnevaid kohustusi. Seaduse muudatusega laienevad loomse toidu riigisisese turustamisvõimalused majandustegevusteate alusel, mille tulemusel suureneb ettevõtetevaheline koostöö ning seeläbi kohaliku toidu valik ja kättesaadavus tarbijale.

Toidu ohutus ja käitleja vastutus selle eest on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvates määrustes ja toiduseaduses. Turule viidav toit peab olema ohutu. Käitleja vastutab käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest ja on kohustatud kasutama kõiki võimalusi selle tagamiseks. Kuigi tegevusloakohustus asendub teatamiskohustusega, peavad toiduohutuse ja – hügieeni nõuded olema täidetud enne majandustegevusteate esitamist ja käitlemise alustamist. Tegevusloakohustuse asendumisel teatamiskohustusega ei muutu ettevõttele kehtivad hügieeninõuded, mis peavad olema täidetud enne majandustegevusteate esitamist. Endiselt peavad enne tegevuse alustamist ja majandustegevusteate esitamist olema täidetud nõuded nii ruumide, töötajate kui ka dokumentide kohta, sealhulgas peab olema enesekontrolliplaan jm.

Halduskoormuse kirjeldus

Nii tegevusloataotluse kui ka majandustegevusteate esitamine on ühekordne protseduur, mille halduskoormust ei ole toidusektori ettevõtete ja tegevuste suure variatiivsuse tõttu otstarbekas eelhinnata standardkulumudeli alusel. Halduskoormuse hindamise küsimuses toimus kohtumine ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (O-bürokraatia rakkerühm) esindajatega, kus samuti leiti, et halduskoormusega seotud võimaliku mõju hindamine standardkulumudeli alusel ei ole otstarbekas, kuna infokohustustega seotud muutus on erinevate ettevõtjarühmade jaoks ühekordne ja seaduse muutmise eesmärk on seotud nõuete leevendamise, mitte rangemaks muutmisega.

Juba tegutsevatele tegevusloa- või teatamiskohustusega käitlejatele ei kaasne riigisisese tegevusloakohustuse asendamisel teatamiskohustusega lisategevusi ega –kohustusi, kuna teatamiskohustus loetakse täidetuks seaduses nimetatud tähtajal ning mistõttu ei mõjuta see nende halduskoormust.

Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võivad kaasneda kulud järelevalvetoimingute eest, kuna järelevalveametnikul võib kuluda pikem aeg kohapeal järelevalvetoiminguid tehes ja ettevõtjat nõustades. Pikema ajakulu tõttu võib suurendada kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu. Veterinaar- ja Toiduameti järelevalvesüsteemi (JVIS) andmeil oli 2019. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2 tundi ja 22 minutit (2,37 tundi), järelevalve tunnitasu määr 2020. aastal on 23 eurot ja 84 senti, seega on keskmise kontrolli maksumus 56 eurot ja 50 senti.⁶

⁶ Maaeluministri 23.12.2019. a määruse nr 90 „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamine 2020. aastaks“ seletuskiri: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c12b51f3-ac08-40f1-a011-f85d70ef7160?activity=1#x4B3c6Zy>

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

Eelnõuga ei muudeta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti reguleerivaid sätteid. Toidu ohutus ja käitleja vastutus selle eest on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvates määrustes ja toiduseaduses. Turule viidav toit peab olema ohutu. Käitleja vastutab käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib suurene da kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu, kuna järelevalveametnikul võib kuluda pikem aeg kohapeal järelevalvetoiminguid tehes ja ettevõtjat nõustades. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk toiduohutusele on väga väike. Väike võimalus on, et mõni alustav ettevõtja võib teha toidu käitlemisel kogenematuses vigu, mis ilmnevad järelevalveametniku kontrollkäigu ajal. Seda olukorda aitavad ära hoida ettevõtjate teadlikkuse kasvatamine läbi selgituste, koolituste ja asjakohaste juhendmaterjalide koostamise. Käitlejate teatamiskohustust toiduseaduse alusel on rakendatud juba 14 aastat (alates 01.07.2006). Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi ([JVIS](#)) 16.03.2020. a andmetel on käitlejatest 52% tegevusloa- ja 48% teatamiskohuslased.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on keskmine, kuna mõjutab alustavaid ettevõtjaid. Tegutsevatele käitlejatele ei kaasne lisategevusi ega –kohustusi. Mõju sagedus on ühekordne, kuna käitlemisest teavitamine või tegevusloa taotlemine on ühekordne protseduur. Kokkuvõttes on antud muutuse mõju käitlejale pigem positiivse halduskoormust vähendava toimega.

6.1.2. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Veterinaar- ja Toiduamet (järelevalveasutus).

Veterinaar- ja Toiduametis on 05.03.2020. a seisuga 315 töötajat, nendest 72 töötab keskasutuses, 220 piirkondlikes keskustes, sealhulgas 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga on seotud ca 170 inimest ehk 55 % töötajatest.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele kirjeldus

Eelnõuga ei muudeta järelevalve põhimõtteid, mis on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvais määrustes ja toiduseaduses. Tulenevalt võimalikust käitlejate arvu tõusust võib prognoosida muudatusi Veterinaar- ja Toiduameti sisemises töökorralduses ja protseduurides, ametnike tööülesannete hulgas ja laadis. Tegevusloa taotlemise eelselt pöörduvad paljud käitlejad järelevalveametniku poole nõuete selgitamiseks ja vajalike dokumentide koostamiseks. Tegevusloamenetluse puhul on järelevalveametnikul võimalus juhtida käitleja tähelepanu puudustele nii dokumentatsioonis (nt enesekontrolliplaanis) kui ka käitlemisruumides juba enne tegevuse alustamist. Loakohustuse asemel teatamiskohustuse alusel käitlemise alustamisel võib eeldada, et kui käitlejad ei tule nõu küsima enne tegevuse alustamist, siis toimub nõustamine esimese kontrollkäigu ajal ettevõttesse. Seega ei kao nõuete selgitamise vajadus, kuid muutub nõustamise vorm. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib kuluda pikem aeg järelevalvetoimingut teostades, kuna käitleja võib tegevust alustada pärast teate esitamist ning eelnevat nõustamist ei pea toimuma. Nõustamise eest tegevusloa menetlemise eel järelevalvetasu ei võeta. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib kuluda järelevalveametnikul pikem aeg kohapeal järelevalvetoiminguid tehes ja ettevõtjat nõustades. Pikema ajakulu tõttu võib suurene da kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu. Veterinaar- ja Toiduameti andmeil oli 2019. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2 tundi ja 22 minutit (2,37 tundi), järelevalve tunnitasu määr 2020. aastal on 23,84 eurot, seega on keskmise kontrolli maksumus 56 eurot ja

50 senti.⁷ Loakohustusega seotud muudatuste ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja täiendada juhendmaterjale. Veterinaar- ja Toiduameti andmeil kaasuvad 2020. a jooksul järgmised täiendavad tegevused: kodulehel oleva tegevusloataotluse ja majandustegevusteate näidisvormi muutmine, kodulehe teabetekstide ja juhendite muutmine, JVIS-i tehniline administreerimine, järelevalveametnike koolitamine. Eelnõu ei too kaasa uute asutuste ega struktuuriüksuste loomist ega ümberkorraldamist. Eelnõu ei mõjuta avalike teenuste kättesaadavust.

Eelnõu ei mõjuta kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldust.

Ebasoovitavate töökorralduse ja töömahu alaste mõjude kaasnemise risk

Veterinaar- ja Toiduamet menetleb käitleja esitatud tegevusloataotlust või majandustegevusteadet ka kehtiva seaduse alusel ning seetõttu on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.

Mõju olulisus

Mõju ulatus töökorraldusele on keskmine, kuna on vaja koolitada toidujärelevalveametnikke (ca 170 inimest), korrastada ja valmistada ette töö- ja juhendmaterjale jm. Mõju sagedus on väike, kuna muudatus on ühekordne. Meie hinnangul negatiivse toimega mõjud puuduvad, pigem on tegemist positiivse mõjuga, kuna väheneb tegevusloa menetlemisele kuluv aeg ning enam ressursse saab suunata riskipõhise järelevalve tegemiseks. Kokkuvõttes võib mõju Veterinaar- ja Toiduameti töökorraldusele hinnata väheoluliseks.

6.2. Volitusnormide täpsustamine väikeettevõtete hügieeninõuete kehtestamiseks

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse ja sõnastatakse uuesti seaduse § 26 lõige 3, laiendades valdkonna eest vastutava ministri volitust kehtestada määrused küsimustes, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu hügieenimääruste kohaselt liikmesriigil, või muud asjakohased nõuded. Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seaduse § 26 lõigetega 3¹ – 3⁴, täpsustades volitusnorme loomühiku suuruse, väikeste tootekoguste, ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuete kehtestamiseks, loomse toidu tarnimise kohaliku ulatuse määratlemiseks ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuete rakendamise lubamise kohta põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas, kui selles toidu käitlemisega seotud maksustatav käive ei ületa 40 000 eurot kalendriaastas.

6.2.1. Mõju valdkond: mõju majandusele

Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi (JVIS) 16.03.2020. a andmetel on käitlejate üldarv 16 432. Hinnanguliselt siseneb igal aastal turule ligikaudu 7% uut toidukäitlejat. 2019. aastal sisenes turule 1006 uut toidukäitlejat.

Sihtrühm 1: käitlejad, kes on nimetatud seaduse § 26 lõigetes 3² ja 3³. Sihtrühma 1 kuuluvad seaduse § 26 lõikes 3² nimetatud käitlejad, kes on mikroettevõtjad, ning seaduse § 26 lõikes 3³ nimetatud loomade tapmisega tegelevad käitlejad, kelle ettevõttes (väiketapamajas) tapetakse ja käideldakse loomi etteantud loomühiku kogustes ja ajaühiku jooksul. Loomse toidu (liha-, kala, piimakäitlemisettevõtted ning munatootjad ja –pakendamiskeskused) käitlejaid on 532 ehk ligikaudu 3% käitlejate üldarvust. Tegevusloaga loomse toidu käitlejaid on 285 ehk alla 2% käitlejate üldarvust. VTA andmeil oli Eestis 2019. aastal 52 tegevusloaga tapamaja, mis jagunesid tapetud loomade ja kodulindude andmete alusel järgmiselt: kuni 1000 loomühikut – 35

⁷ Vaata allmärkust nr 4.

ettevõtet, 1000 kuni 5000 loomühikut - 13 ettevõtet ja üle 5000 loomühiku – 4 ettevõtet. Mõlemal juhul on tegemist alustavate ettevõtjatega, kelle arvu ei ole võimalik prognoosida.

Sihtrühm 2: käitlejad, kes on nimetatud toiduseaduse § 26 lõikes 3⁴, s.o põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas loomset toitu valmistavad käitlejad. Veterinaar- ja Toiduameti järelevalvesüsteemi (JVIS) 16.03.2020. a andmeil on nimetatud käitlemiskohas loomse toidu valmistajaid 245, kellest hinnanguliselt 15–20% võiksid oma ettevõttega kuuluda väikeettevõtete (sihtrühma 1) hulka.

Sihtrühm 3: jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlejad. Selle sihtrühma alla võib lugeda ka sihtrühma 2, kui loomset toitu turustatakse teisele jaekaubandusettevõttele teatud tingimusi (toiduseaduse § 26 lg 3¹). Veterinaar- ja Toiduameti andmetel on käitlejaid, kelle põhitegevusala on jaekaubandus või toitlustamine, 10 969 ehk 67% käitlejate üldarvust. Loomse toidu valmistamisega tegeleb 525 jaekaubandusettevõtjat ehk ligikaudu 3% käitlejate üldarvust ja alla 5% (4,8%) jaekaubandusega ja toitlustamisega tegelevate ettevõtjate arvust. Loomse toidu valmistamisega eesmärgiga tarnida toit teisele käitlejale tegeleb 89 jaekaubandusettevõtjat ehk alla 1% (0,5%) käitlejate üldarvust ja 0,8% jaekaubandusega ja toitlustamisega tegelevate ettevõtjate arvust.

Eeldatavalt on kõigi sihtrühmade puhul tegemist alustavate käitlejatega.

Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele kirjeldus

Eelnõu mõjutab eelkõige väikeettevõtteid ja äritegevust alustavaid ettevõtteid. Muudatuste mõjul lihtsustub uute ettevõtete rajamine. See annab võimaluse luua töökohti oma pereliikmetele ja kohalikele elanikele. Muudatuse tulemusel leiavad inimesed maapiirkondades paremini tööd.

Luuakse võimalus kehtestada erisusi ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuetest väikesemahulisele ettevõttele. See annab käitlejale võimaluse enne suuremate investeeringute tegemist alustada väiksema tootmismahuga ja leida oma toodetele turustamisvõimalusi. Tekib võimalus rajada väiketapamaju, mis on eriti oodatud lambakasvatussektoris. Kohandatud hügieeninõuete rakendamisega kaasneb positiivne majanduslik mõju lamba- ja kitsekasvatussektori käitlejatele. 2017. aastal peeti lambaid kõige enam Saaremaal (so 19% kõikidest põllumajandusloomade registris registreeritud lammastest) ja Võrumaal (10%).⁸

Juba tegutsev käitleja saab rakendada kohandatud hügieeninõudeid siis, kui tal on kavas muuta toidu käitlemist oma ettevõttes, st kas laiendada või hakata tegelema uue toidukäitlemisvaldkonnaga.

Mikroettevõttele ja väiketapamajale leebemate hügieeninõuete kehtestamine ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohta toob kaasa riigisisese võrdse kohtlemise põhimõtte riive küsimuse. Sarnaste isikute grupe hakatakse kohtlema erinevalt, sest üks osa käitlejatest saab kasutada kohandatud hügieeninõudeid, samas kui teised käitlejad seda ei saa. Kohanduste kehtestamise aluseks on Euroopa Liidu määrustes sisalduvad volitusnormid, mis tähendab võrdsuspõhiõiguse riive küsimuse tekkimist juba Euroopa Liidu õiguse tasandil. Riive esinemine ei tähenda alati võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist. See toimub vaid juhul, kui erinevat kohtlemist ei ole võimalik õigustada ehk puudub legitiimne eesmärk ja kui riivet põhjustav abinõu ei ole proportsionaalne selle eesmärgi suhtes. Käesoleval juhul on legitiimne eesmärk olemas, samuti on tagatud proportsionaalsuse põhimõte. Erineva kohtlemise eesmärk on

⁸ Maaeluministri 03.07.2018. a käskkiri nr 102. Eesti lambakasvatussektori arengukava aastateks 2018–2023. <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/arengukava-lambakasvatussektor-2018-2023.pdf>

majandustegevuse ergutamine toidu käitlemise valdkonnas. Nimelt võib ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohandatud hügieeninõuete täitmine vajada väiksemaid investeeringuid ja see julgustab uusi käitlejaid hakkama tegelema toidu käitlemisega, mis omakorda muudab toidu valiku mitmekesisemaks. Eriti on see asjakohane maapiirkonnas, kus toidu käitlemisel on võimalik kasutada värsket kohalikku toorainet. Kohandatud hügieeninõuete kehtestamine on vajalik väiketapamajade rajamiseks, millele kehtivad Euroopa Liidu määruste nõuded ei ole paindlikult sõnastatud, kuid see võimalus on jäetud liikmesriigile.

Käitlejal on ka praegu teatud hügieeninõudeid võimalik rakendada paindlikult kaalutusõiguse alusel. Kuna seda ei saa teha kõigi seadmete, ruumide, projektlahenduse nõuete puhul, siis on sobivaks meetmeks hügieeninõuete kehtestamine just õigusaktiga. Sellega ühtlustatakse hügieeninõuete rakendamist ja tagatakse sarnases olukorras olevate käitlejate võrdne kohtlemine. Samas on väikeses mahus toidu käitlemisel võimalik tagada toiduohutus ruumide ja seadmete hügieeninõuete kohandusi rakendades. Väikesemahulise käitlemise korral on nii tooraine kui ka lõpptoodangu mahud väiksemad ja käitlemisega seotud inimeste arv väiksem. Seeläbi on lihtsam planeerida tootmisprotsessi (nt samade ruumide kasutamine erinevates käitlemisetappides) ja läbi mõelda töötajate liikumisteid selliselt, et tagatud oleks ristsaastumise vältimine.

Seega on õigustatud hügieeninõuete kehtestamine mikroettevõtjale ja väiketapamajale, sest sellel abinõul on olemas põhjendatud eesmärk ja see on proportsionaalne soovitud eesmärgi suhtes.

Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuete kehtestamisega luuakse võimalus jaekaubandusettevõttes loomset toitu käidelda ja tarnida teise jaekaubandusettevõttesse teatamiskohustuse alusel, kui tegevus on marginaalne ja kohaliku ulatusega. Sihtrühma hulka kuuluvad ka põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas loomse toidu käitlejad, kes turustavad loomset toitu nii otse tarbijale kui ka kohalikku jaekaubandusettevõttesse, sh toitlustusettevõttesse (nt kohalikku poodi, toitlustamisega tegelevasse turismitallu vm). Jaekaubandusettevõttes, sh põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas, käideldava ja teise jaekaubandusettevõttesse tarnitava loomse toidu marginaalsed kogused ja tarnimise kohalik ulatus kehtestatakse maaeluministri määrusega. Kui kehtiva seaduse alusel eeldab tegevus tegevusloa taotlemise kohustust, siis alates 2021. aasta 1. jaanuarist piisab majandustegevusteate esitamisest. Majandustegevusteate alusel loomse toidu turustamisvõimaluste laienemine võib suurendada põhiliselt elamiseks kasutatavas käitlemiskohas käitlejate arvu ja laiendada kohalike toodete valikut jaekaubandusettevõtetes, sh toitlustusettevõtetes.

Eelnõu mõjutab kalandusega, taime- või loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate arenguvõimalusi. Toidu ohutus ja käitleja vastutus on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvates määrustes ja toiduseaduses. Turule viidav toit peab olema ohutu. Käitleja vastutab käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest ja on kohustatud kasutama kõiki võimalusi selle tagamiseks. Muudatuse eesmärk on luua paremaid võimalusi rajada põllumajandusloomade pidamise ja esmatootmise juurde väiketööstusi esmatoodete väärindamiseks. Prognoosime ettevõtete arvu kasvu, konkurentsivõime suurenemist ja eeskätt maapiirkondades ettevõtlusstruktuuri mitmekesistumist. Seoses loakohustuse olulisusega loomsete toodete valmistamisel annab väikeettevõtetele hoonete, ruumide ja sisseseade nõuete kohandamine võimaluse taotleda tegevusluba väiksemate investeeringutega. Sellises ettevõttes valmistatud loomseid tooteid võib turustada ka piiriülevalt. Oodatud on äritegevuse aktiivsemaks muutumine ja toidukäitlemisvaldkonda tehtavate investeeringute suurenemine, samuti konkurentsivõime suurenemine toodete väärindamise kaudu.

Halduskoormuse kirjeldus

Seaduse muudatused ei too kaasa muutusi ettevõtjate halduskoormuses, sest tegevuse dokumenteerimise ja aruandlusega, sh enesekontrolliga, seotud kohustused ettevõtja jaoks ei muutu.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

Väikeettevõtete hügieeninõuete kohandamine ja paindlik rakendamisega kaasnev mõju on positiivse toimega.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühmad vajavad teavet hügieeninõuete paindliku rakendamise kohta. Mõju sagedus on väike, kuna mõju avaldub ühekordselt tegevuse alustamisel. Eelnõuga kavandatud muutused on sihtrühmadele positiivse toimega.

6.2.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele.

Sihtrühm: Veterinaar- ja Toiduamet, järelevalveasutus.

Veterinaar- ja Toiduametis on 05.03.2020. a seisuga 315 töötajat, nendest 72 töötab keskasutuses, 220 piirkondlikes keskustes, sealhulgas 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga on seotud ca 170 inimest ehk 55 % töötajatest.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele kirjeldus

Nii teatamis- kui ka tegevusloakohustusega käitlejad on Veterinaar- ja Toiduameti järelevalve all ka kehtiva toiduseaduse alusel. Eelnõuga ei muudeta järelevalve põhimõtteid, mis on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvais määrustes ja toiduseaduses. Eelnõu ei too kaasa uute asutuste ega struktuuriüksuste loomist ega ümberkorraldamist. Eelnõu ei mõjuta avalike teenuste kättesaadavust.

Tulenevalt võimalikust käitlejate arvu tõusust võib prognoosida muudatusi Veterinaar- ja Toiduameti sisemises töökorralduses ja protseduurides, ametnike tööülesannete hulgas ja laadis. Tegevusloamenetluse puhul on järelevalveametnikul võimalus juhtida käitleja tähelepanu puudustele nii dokumentatsioonis (nt enesekontrolliplaanis) kui ka käitlemisruumides juba enne tegevuse alustamist. Loakohustuse asemel teatamiskohustuse alusel käitlemise alustamisel võib eeldada, et kui käitlejad ei tule nõu küsima enne tegevuse alustamist, siis toimub nõustamine esimese kontrollkäigu ajal ettevõttesse. Seega ei kao nõuete selgitamise vajadus, kuid muutub nõustamise vorm. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib kuluda pikem aeg järelevalvetoimingut teostades, kuna käitleja võib tegevust alustada pärast teate esitamist ning eelnevat nõustamist ei pea toimuma. Siiski võib käitleja alati pöörduda kohaliku järelevalveasutuse poole. Nõustamise eest tegevusloa menetlemise eel järelevalvetasu ei võeta. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib pikema ajakulu tõttu suurenda kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu. Veterinaar- ja Toiduameti andmeil oli 2019. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2 tundi ja 22 minutit (2,37 tundi), järelevalve tunnitasu määr 2020. aastal on 23,84 eurot, seega on keskmise kontrolli maksumus 56 eurot ja 50 senti. Väikeettevõtete hügieeninõuete kehtestamisega seotud muudatuste ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja täiendada juhendmaterjale.

Eelnõu ei mõjuta kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldust.

Ebasoovitavate töökorraldusalaste mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna ka praegu on võimalik kaalutusõiguse alusel kehtestada teatud hügieeninõudeid toidu käitlemisele paindlikult. Eelnõuga ühtlustatakse hügieeninõuete rakendamist ja tagatakse sarnases olukorras olevate käitlejate võrdne kohtlemine.

Mõju olulisus

Mõju ulatus Veterinaar- ja Toiduametile on keskmine, kuna on vaja koolitada toidujärelevalveametnikke (ca 170 inimest), korrastada ja valmistada ette töö- ja juhendmaterjale ning muuta sisemist töökorraldust vajaduse korral. Samas on mõju sagedus väike, kuna muudatus on ühekordne. Negatiivse toimega mõju on väike. Seega võib organisatsioonilist laadi mõju Veterinaar- ja Toiduametile hinnata pigem väheoluliseks.

6.3. Toidu säilitamisnõuete määramiseks ning kestvuskatsete tegemiseks valdkonna eest vastutava ministri määruste volitusnormide kehtetuks tunnistamisega seotud võimalikud mõjud

Eelnõu § 1 punktiga 4 tunnistatakse alates 2021. aasta 1. jaanuarist kehtetuks valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitusnorm toidu säilitamisnõuete ja kestvuskatsete tegemise korra kehtestamiseks, sest nende valdkondade reguleerimine õigusaktiga ei ole asjakohane.

6.3.1. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: alustavad ja tegutsevad toidukäitlejad, kes töötavad välja uusi tooteid. Sihtrühma täpsemat suurust ei ole võimalik koguarvuna määratleda. Kuigi Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi ([JVIS](#)) 16.03.2020. a andmetel on käitlejate üldarv 16 432 ning igal aastal siseneb turule orienteeruvalt 1000 uut toidukäitlejat, siis sihtrühm on kindlasti väiksem, sest toidu säilitamisnõudeid ei pea määrama käitlejad, kes ei valmista ise toitu (näiteks ainult jae- või hulгимүүјад) või kes on varem juba toidu säilitamisnõuded määranud ja ei too turule uusi tooteid.

Majandusliku mõju kirjeldus

Erinevate toodete retsepte on tuhandeid ning seega on võimatu ja ebamõistlik kehtestada õigusaktidega kõikidele erinevatele toitule konkreetseid toiduohutuse ja kvaliteedi kriteeriume. Eelnõuga ei muudeta käitleja kohustust määrata ja järgida toidu pakendil või saatedokumendil märgitud säilitamisnõudeid. Toidu ohutus ja käitleja vastutus on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvates määrustes ja toiduseaduses. Turule viidav toit peab olema ohutu. Käitleja vastutab käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest ja on kohustatud kasutama kõiki võimalusi selle tagamiseks. Käitlejate jaoks on koostatud teabematerjalid ning toimuvad teabepäevad ja koolitused.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate majanduslike mõjude risk on väike, kuna eelnõuga ei muudeta käitleja kohustust määrata toidu säilitamisnõudeid. Pigem on problemaatiline kehtiv olukord, kus toidu säilitamisnõuded on kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri õigusaktiga.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on väike, kuna eelnõu ei muuda märkimisväärselt ettevõtete tegevust ega halduskoormust ning eelnõuga ei muudeta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti reguleerivaid sätteid. Käitlejate jaoks on välja töötatud juhendmaterjalid ja viiakse läbi koolitusi. Mõju avaldumise sagedus on ühekordne. Tegutsevatele käitlejatele ei kaasne lisategevusi ega -kohustusi, seega ei kaasne negatiivse toimega mõju ning mõju on väheoluline.

6.3.2. Mõju valdkond: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele. Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: Veterinaar- ja Toiduamet (järelevalveasutus).

Veterinaar- ja Toiduametis on 05.03.2020. a seisuga 315 töötajat, nendest 72 töötab keskasutuses, 220 piirkondlikes keskustes, sealhulgas 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga on seotud ca 170 inimest ehk 55 % töötajatest.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele kirjeldus

Sarnaselt muudatustega 1 ja 2, eelnõuga ei muudeta järelevalve põhimõtteid, mis on kehtestatud Euroopa Liidu vahetult kohalduvais määrustes ja toiduseaduses. Eelnõu ei too kaasa uute asutuste ega struktuuriüksuste loomist ega ümberkorraldamist. Eelnõu ei mõjuta avalike teenuste kättesaadavust.

Ebasoovitavate töökorralduslike ja muude mõjude kaasnemise risk

Hindame ebasoovitavate töökorralduslike probleemide ja muude negatiivsete mõjude kaasnemist väikeseks, kuna eelnõuga ei muudeta järelevalvekorraldust.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on väike, kuna järelevalvekorraldust ei muudeta. Eelnõu tõttu on vaja ajakohastada töödokumente ja juhendeid, ning koolitada toidujärelevalveametnikke (ca 170 inimest). Mõju/muutuse sagedus on enamiku töötajate jaoks ühekordne, ebasoovitavate mõjude risk on väike ning mõju võib hinnata väheoluliseks.

6.4. Tegevusloa taotlusele lisatavate andmete ja dokumentide muutmise võimalikud mõjud

Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 tehakse muudatus tegevusloa taotlusele lisatavates andmetes ja dokumentides. Punktis 3 tehtav muudatus mõjutab alustavaid käitlejaid, kes edaspidi ei pea teatud andmemahukaid dokumente Veterinaar- ja Toiduametile esitama, kuna nende elektrooniline edastamine järelevalveasutusele on tihti raskendatud. Edastada ei ole vaja ettevõtte asendiplaani koos vee ja kanalisatsiooni välisvõrkude plaaniga ning andmeid käitlemisruumides kasutatud viimistlusmaterjalide kohta. Alles jääb kohustus edastada ruumide plaan, kus on näha ka veevõtu kohad. Viimistlusmaterjalide osas kehtib Euroopa Liidu hügieenimäärusest nõue, et pinnad peavad olema heas seisukorras, kergesti puhastatavad ja vajaduse korral desinfitseeritavad.

6.4.1. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: alustavad käitlejad.

Majandusliku mõju kirjeldus

Eelnõu vähendab ettevõtte tegevuseks vajalike kooskõlastuste taotlemisega kaasnevate dokumentide hulka. Eelnõu antud muudatus ei muudeta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti reguleerivaid sätteid.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate majanduslike mõjude (sealhulgas käitleja halduskoormuse kasvu) kaasnemise risk on väike, kuna vähendatakse tegevusloataotlusele lisatavate dokumentide hulka.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on väike, kuna muudatus mõjutab alustavaid ettevõtjaid, keda on aastas ca 1000. Mõju sagedus on ühekordne - käitlemisest teavitamine või tegevusloa taotlemine on ühekordne protseduur. Tegutsevatele käitlejatele ei kaasne lisategevusi ega – kohustusi. Mõju on positiivse toimega ning mõju sihtrühmale on pigem väheoluline.

6.4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele. Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõu § 1 punktiga 3 tehakse muudatus tegevusloa taotlusele lisatavates andmetes ja dokumentides.

Sihtrühm: Veterinaar- ja Toiduamet (järelevalveasutus).

Veterinaar- ja Toiduametis on 05.03.2020. a seisuga 315 töötajat, nendest 72 töötab keskasutuses, 220 piirkondlikes keskustes, sealhulgas 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga on seotud ca 170 inimest ehk 55 % töötajatest.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele kirjeldus

Eelnõu mõjutab Veterinaar- ja Toiduameti sisemist töökorraldust ja protseduure, vähendades tegevusloataotlusele lisatavate dokumentide hulka.

Ebasoovitavate töökorralduslike, riigieelarveliste jm mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate töökorralduslike, riigieelarveliste jm mõjude kaasnemise risk on väike, kuna vähendatakse tegevusloataotlusele lisatavate dokumentide hulka.

Järeldus mõju olulisuse kohta

Mõju ulatus on väike. Mõju sagedus on keskmine, kuna Veterinaar- ja Toiduameti sisemist töökorraldust, st tegevusloa menetlemise korda, muudetakse üks kord. Tegevuslubade menetlemine on Veterinaar- ja Toiduameti regulaarne tegevus. Kuna ebasoovitavate mõjude risk on väike, siis võib antud muutusega kaasnevat organisatsioonilist laadi mõju Veterinaar- ja Toiduametile hinnata väheoluliseks.

Kokkuvõte

Eelnevalt kirjeldatud muutustega 6.1, 6.2, 6.3 ja 6.4 kaasnevate mõjude riskide hindamise tulemusena oleme seisukohal, et alustavate käitlejate halduskoormus väheneb, soodsa majanduskeskkonna korral tekib juurde töökohti jm. Ebasoovitavate mõjude riskid käitlejale ei ole suured. Toiduseaduse tõhusama rakendamise kontekstis on oluline käitleja vastutusega seotud eesmärkide saavutamine, sh ettevõtja omavastutusest lähtuvate otsustusrutiinide juurutamine.^{9,10}

Veterinaar- ja Toiduameti puhul kaasneb eelnõus kavandatud muudatustega mõju sisemisele töökorraldusele, mis võimaldab ressursse suunata riskipõhise järelevalve tegemisele.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1-24), artikkel 17.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta (ELT L 139, 30.04.2004, lk 1–54), artiklid 3-6.

Kirjeldatud muutused 6.1 kuni 6.4 on positiivse mõjuga suhteliselt väikesed sammud, mille summaarne mõju nii käitlejate halduskoormuse vähendamiseks kui ka järelevalveasutuse sisemise töökorralduse tõhustamiseks on oluline.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamise seotud punktides 6.1 kuni 6.4 nimetatud tegevuste elluviimiseks ei ole vaja teha lisakulutusi riigieelarve vahenditest. Samuti ei kaasne seaduse rakendamise eeldatavaid tulusid.

Seaduse muutmise seotud ennetav teavitustöö ja kaasnevad tegevused rahastatakse Maaeluministeeriumi ning Veterinaar- ja Toiduameti eelarvest. Otsese järelevalvega seotud kulu kaetakse järelevalvetasudena käitleja poolt.

Eelnõuga ei kaasne kulusid ega tulusid kohalikele omavalitsustele.

8. Rakendusaktid

Asjaomased rakendusaktide muudatused valmistatakse ette töökorras ning need jõustuvad samal ajal seadusega.

Tulenevalt toiduseaduse §-s 8 tehtavatest muudatustest (muudetakse nende ettevõtjate loetelu, kellel peab toidu käitlemiseks olema tegevusluba) muudetakse alates 2021. aasta 1. jaanuarist põllumajandusministri 25. juuni 2014. a määruse nr 63 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“ lisasid 1 ja 2.

Tulenevalt toiduseaduse § 22 lõike 2 tehtavatest muudatustest muutuvad alates 2021. aasta 1. jaanuarist kehtetuks põllumajandusministri 5. augusti 2002. a määrus nr 66 „Toidu kestvuskatsed“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13234674>) ja 21. novembri 2014. a määrus nr 105 „Kestvuskatsete tegemise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/125112014025>)

Tulenevalt toiduseaduse §-s 26 tehtavatest volitusnormi muudatustest (volitusnormiga kohustatakse valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama asjakohased määrused) kehtestatakse maaeluministri määrused „Ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuete kohandamine toidu väikesemahulisel käitlemisel“ ja „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded“ ning põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/12840441?leiaKehtiv>) tunnistatakse kehtetuks

Rakendusaktide kavandid on esitatud seletuskirja lisas 1.

9. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Toiduseaduse muutmise eelnõu ettevalmistamisele eelnes eelnõu väljatöötamiskavatsuse (toimiku number EISis on [MEM/17-0590](#)) koostamine, mis saadeti ministeeriumitele, asjassepuutuvatele asutustele ja huvigruppidele ettepanekute ja märkuste tegemiseks 2017. a mais. Laekunud ettepanekutega arvestati eelnõu väljatöötamisel.

Toiduseaduse muudatusi on käitlejatele tutvustatud erinevatel infopäevadel¹¹.

Eelnõu on läbinud kaks kooskõlastamist eelnõude infosüsteemis¹². Seoses Vabariigi Valitsuse vahetumisega 2019. a esitati eelnõu teistkordseks kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ning Justiitsministeeriumile. Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Sotsiaalministeerium ei kandnud kooskõlastamiseks ettenähtud tähtaja jooksul eelnõude kooskõlastamise infosüsteemi kirja eelnõu heakskiitmise või eelnõuga põhjendatult mittenõustumise kohta, samuti ei taotlenud kooskõlastamise tähtaja pikendamist. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 7 lõikele 4 loetakse eelnõu Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi poolt kooskõlastatuks. Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium kooskõlastasid eelnõu märkustega, millega arvestamise teave esitatakse seletuskirja lisas 2.

Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning Eesti Omavalitsuste Liidule ja järgmistele huvigruppidele: Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Jahimeeste Selts, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Lambakasvatavate Ühistu, Eesti Lamba- ja Kitsekasvatavate Liit, Eesti Leivaliit, Eesti Lihaveisekasvatavate Selts, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Mahepõllumajanduse Sihtasutus, Eesti Pagarite Selts, Eesti Põllumeeste Keskliit, Eesti Talumeiereide Liit, Eesti Tõulammaste Aretusühing, Eesti Tõuloomakasvatuse Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Kihnu Maalambakasvatavate Selts, MTÜ Eesti Kalaliit, MTÜ Eesti Maaturism, MTÜ Eesti Tõulammaste Aretusühing, MTÜ Väikelinnukasvatavate Selts, MTÜ Eesti Väiketapamajade Liit. Arvamuse esitasid Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda. Arvamuse avaldajate kommentaarid ja ettepanekud ning nendega arvestamine esitatakse seletuskirja lisas 2.

Eelnõu sisaldab toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, millest teavitati Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse ([RT I 2010, 31, 157](#)) §-le 43. Teavitusprotseduur kestis 3 kuud ja seaduse eelnõule märkusi ei laekunud. Samaaegselt toiduseaduse muutmise seaduse eelnõuga olid teavitamisel kahe rakendusakti – maaeluministri määruste „Ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuete kohandamine toidu väikesemahulisel käitlemisel“ ja „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu

¹¹ Näiteks, „Eesti maaelu arengukava 2014–2020” meetme 1 „Teadmussiire ja teavitus“ tegevuse „Teadmussiirde pikaajaline programm“ raames on 2017 – 2019. a jooksul toimunud, koostöös Eesti Toiduainetööstuse Liiduga, seitse infopäeva „Toiduohutuse õigusaktid“, kus tutvustati toiduseaduse kavandatavaid muudatusi (<https://toiduteave.ee/sundmused/>).

¹² Eelnõu esitati kooskõlastamisele eelnõude infosüsteemi EIS esimest korda 2018. a (MEM/18-0824) ja seoses Vabariigi Valitsuse vahetumisega 2019. a ([MEM/19-0680](#)).

käitlemise hügieeninõuded“ - eelnõud. Komisjon esitas määruse „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded“ eelnõu kohta üksikasjaliku arvamuse direktiivi (EL) 2015/1535 artikli 6 lõike 2 alusel. Pärast komisjoni arvamuses esitatud seisukohtade analüüsimist, on seaduse eelnõusse tehtud väikseid täpsustusi.

Võrreldes 05.07.2019. a EIS-is registreeritud Toiduseaduse muutmise seaduse eelnõuga (MEM/19-0680) on käesolevas eelnõus tehtud järgmised muudatused:

1) eelnõu § 1 punktis 1 täiendatakse toiduseaduse **§ 8 lõike 1 punkti 1¹** sõnastust, mille kohaselt jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemisel ja selle tarnimisel sama ettevõtja jaekaubandusettevõttesse või üksnes teisele jaekaubandusega tegelevale ettevõtjale ei ole tegevusluba nõutav, kui tarnimine on seaduse § 26 lõike 3 alusel kehtestatud nõuete kohaselt **marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud**;

2) eelnõu § 1 punktis 6 täiendatakse toiduseaduse **§ 26 lõike 3¹** sõnastust, täpsustades volitusnormi jaekaubandusettevõttes **loomse** toidu käitlemise hügieeninõuete kohta;

3) eelnõu § 1 punktis 6 täiendatakse toiduseaduse **§ 26 lõike 3⁴** sõnastust, täpsustades, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 II lisa III peatükis nimetatud ettevõtetest, s.o teisaldatavad ja/või ajutised käitlemiskohad (näiteks müügitelgid, -kioskid ja veokid), käitlemiskohad, mida põhiliselt kasutatakse elamiseks, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks, ning müügiautomaadid, nimetatakse ainult ühte neist – **põhiliselt elamiseks kasutatavat käitlemiskohta**, milles toitu valmistav ja turule viiv käitleja võib rakendada § 26 lõikes 3¹ sätestatud jaekaubandusettevõttes **loomse toidu käitlemise** hügieeninõudeid;

4) eelnõust jäetakse välja § 1 endine punkt 4, millega sooviti anda erand tegevusloa taotlemisel esitatavatest andmetest ja dokumentidest ettevõtjatele, kelle ettevõttes tegeletakse väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostava laeva varustamisega Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuetele mittevastava loomse toiduga või kelle ettevõttes tegeletakse mittenõuetekohase loomse toidu ladustamisega vabatsõonis või tollilaos. Võttes arvesse komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2019/2124, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2017/625 looma- ja kaubasaadetiste ametliku kontrolli eeskirjadega, mida kohaldatakse läbi liidu toimuva transiidi, ümberlaadimise ja edasiveo korral, ning millega muudetakse komisjoni määruseid (EÜ) nr 798/2008, (EÜ) nr 1251/2008, (EÜ) nr 119/2009, (EL nr 206/2010, (EL) nr 605/2010, (EL) nr 142/2011, (EL) nr 28/2012, komisjoni rakendusmäärust (EL) 2016/759 ja komisjoni otsust 2007/777/EÜ, artiklis 23 sätestatud transiidil olevate saadetiste ladustamiseks kasutatavate ladude heakskiitmise tingimusi, ei ole erandi tegemine asjakohane.

Eelnõu esitatakse uuesti kooskõlastamisele eelnõude infosüsteemi EIS. Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile. Justiitsministeeriumile esitatakse eelnõu kooskõlastamiseks samaaegselt teiste ministeeriumidega.

Seaduse eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks eespool loetletud huvigruppidele.