

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 laiendada loomse toidu turustamise võimalusi.

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. Muudatusele nähakse ette üleminekuajaks ettevõtjate teadlikkuse tõstmiseks, täiendavate juhendmaterjalide koostamiseks ja Veterinaar- ja Toiduameti sisemise töökorralduse muutmiseks.

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, ning tolliladudes. 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 tunnustatakse kehtetuks kohustus edastada teatud andmemahukaid dokumente, mille elektrooniline edastamine järelevalveasutusele on tihti raskendatud.

Tegevusloa taotlemisega seonduvalt lisatakse seadusesse lõik, mis käsitleb lisaandmete ja dokumentide esitamist ettevõtete puhul, kus tegeletakse väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostava laeva Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud

nõuetele mittevastava loomse toiduga (edaspidi *mittenõuetekohane loomne toit*) varustamisega või mittenõuetekohase loomse toidu ladustamisega vabatsõnalis või tollilaos. Nende ettevõtete puhul piisab tegevusloa taotlemisel vähemast hulgast dokumentidest.

Majandustegevusteate esitamisega seonduvaid nõudeid ei muudeta käesoleva seadusega.

Käitleja kohustus on järgida toidu pakendil või saatedokumendil märgitud säilitamisnõudeid, mille määrab toidu tootja, töötaja, 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 2020. aasta 1. juulist.

Kooskõlas Euroopa Liidu hügieenimäärustega, võrdsete võimaluste loomiseks võrreldes käitlejatega teistes liikmesriikides, hügieeninõuete ühtse rakendamise ning väikese võimsusega tapamajade (edaspidi *väiketapamajade*) rajamise võimaldamiseks, täiendatakse seadust volitusnormiga, mis võimaldab ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõudeid rakendada paindlikult. Väikesemahuliseks toidukäitlemisettevõtteks loetakse komisjoni soovitusel (EL) nr 361/2003, mis käsitleb mikroettevõtete ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete määratlust, lisas määratletud mikroettevõtteid. Tapamaja ja ulukite käitlemisettevõtte puhul määratletakse väikeettevõtte tapetud loomühikute koguse järgi aastas ning arvestades tegevuse kestvust nädalas.

Seaduses täiendatakse valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitust kehtestada kohandatud hügieeninõuded ajutises ja teisaldatavas müügikohas ning eramus valmistatud loomse toidu tarnimisel, kui loomset toitu tarnitakse jaekaubandusettevõttesse ja tegevus on väikesemahuline. Eialgu eeldab tegevus ka tegevusloa taotlemise kohustust, kuid alates 2021. aasta 1. jaanuarist piisab majandustegevusteate esitamisest.

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 bürokratiat ning ettevõtjate, kodanike ja avaliku sektori asutuste regulatiivset koormust.²

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/>

Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Maaeluministeeriumi 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 kohusetäitja Aare Kasemetsaga (625 6132, aare.kasemets@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud Maaeluministeeriumi 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 poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse muutmisel on mitu eesmärki.

Tegevusloakohustusega seotud muudatuste eesmärk on vähendada toidu käitlejate halduskoormust, loobudes riigisisest loakohustusest valdkondades, kus piisab vahetult kohalduvate Euroopa Liidu hügieenimääruste kohaselt ka majandustegevusteate esitamisest. Toidu käitlemisega alustamine muutub lihtsamaks, kuid kehtima jäävad kõik toiduohutusega seotud varasemad 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 majandustegevusteate esitamist olema täidetud nõuded nii ruumide, töötajate kui ka dokumentide kohta, sealhulgas peab olemas olema enesekontrolliplaan jm.

Ehitusele, projektlahendusele ja seadmete kohandatud hügieeninõuete kehtestamise eesmärk on soodustada ettevõtluse arengut, julgustada eramus tegutsevaid käitlejaid oma tegevust laiendada ja juhul, kui toidu käitlemine toimub kohandatud ruumides, siis julgustada ettevõtjaid tunnistama, et tegemist on väikeettevõttega, mitte enam eramuga. Hügieeninõuete paindlik rakendamine 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 teisi Euroopa Liidu hügieenimäärustes ettenähtud volitusnorme seoses traditsiooniliste meetodite kasutamise, traditsiooniliste toodete valmistamise või geograafiliste eripiirangutega piirkondadega.

Loomse toidu käitlemisel jaekaubandusettevõttes, sh ajutises või teisaldatavas müügikohas ning eramus, ja tarnimisel jaettevõtjaile toiduhügieeni üldnõuete rakendamise võimaldamine on vajalik võrdsete võimaluste loomiseks võrreldes käitlejatega teistes liikmesriikides. Pärast loakohustusega seotud muudatuse jõustumist piisab jaekaubandusettevõtetest teise jaekaubandusettevõttesse, sealhulgas toitlustamisettevõttesse, tarnitava loomse toidu puhul majandustegevusteate esitamisest, kui tegevus on 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](https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f9934779-e139-4380-986f-9f263786149b) (<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f9934779-e139-4380-986f-9f263786149b>). *VTK* esitati kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile. *VTK* esitati arvamuste küsimiseks seotud osapoolte esindusorganisatsioonidele³. Kommentaare saatsid Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ning nende ettepanekutega on eelnõu väljatöötamisel arvestatud. Eelnõuga kavandatud muudatused on kooskõlas *VTK* etapis kokkulepitule.

³ Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Lambakasvatajate Selts, Eesti Leivaliit, Eesti Lihaveisekasvatajate Selts, Eesti Mahepõllumajanduse Sihtasutus, Eesti Pagarite Selts, Eesti Põllumeeste Keskliit, Eesti Talumeiereide Liit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Töuloomakasvatuse Liit, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Kihnu Maalambakasvatajate Selts, Maamajanduse Infokeskus, MTÜ-le Eesti Maaturism ja MTÜ-le Eesti Tõulammaste Aretusühing.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimeses tehakse muudatused toiduseaduses ja teises sätestatakse seaduse jõustumine. Paragrahvi 1 punktide 1 ja 2 puhul (loakohustuse kaotamine) on hilisem jõustumine seotud käitlejate teadlikkuse tõstmise, erinevate juhendmaterjalide koostamise ja Veterinaar- ja Toiduameti sisemise töökorralduse muutmisega. Paragrahvi 1 punkti 5 puhul (toidu säilitamisnõuete kehtetuks tunnistamine) nähakse ette hilisem jõustumine, kuna muudatus vajab teavitustegevust ja vajaduse korral juhendmaterjali koostamist.

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

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 ning on seotud loomse toidu käitlemisega. Määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 6 lõike 3 punkti a kohaselt on liikmesriigile jäetud võimalus nõuda ettevõtelt tegevusluba riigisiseste õigusnormide alusel.

Loakohustus tähendab seda, et enne tegevuse alustamist teeb järelevalveasutus ettevõtte kontrolli ja väljastab selle tulemuse alusel asjakohase loa. Eestis on seda põhimõtet järjepidevalt rakendatud ja riigisisene loakohustus kehtib paljudele toidu käitlemisega tegelevatele ettevõtjatele.

Lähtudes määruse (EÜ) nr 178/2002 põhimõttest, et käitlejal on parimad võimalused vastutada toiduohutuse tagamise eest, ja riskipõhise järelevalvetegevuse rakendamise laiendamisest, tuleks riigisisest loakohustust toidu käitlemise valdkonnas muuta. Muudatuse eesmärk on lihtsustada toidu käitlemisega alustamist.

Toiduseaduse § 8 lõike 1 muudatused jõustuvad alates 2021. aasta 1. jaanuarist. Kuigi loakohustuse asendumisel teatamiskohustusega ei muutu ettevõttele kehtivad hügieeninõuded, vajab muudatus põhjalikku teavitustegevust käitlejate seas ning Veterinaar- ja Toiduameti sisemise järelevalvekorralduse ja protseduuride muutmist.

Paragrahvi 8 lõike 1 punktis 1¹ viidatakse ettevõttele, kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse loomset toitu, mida tarnitakse teise jaekaubandusettevõttesse (sealhulgas ettevõtja enda jaekaubandusettevõttesse) ja tarnitava toidu kogus on suuremahuline. Kirjeldatud juhul peab ettevõtjal olema tegevusluba. Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c on antud liikmesriigile volitusnorm kehtestada õigusaktiga nõuded, mille kohaselt võib tarnida loomset toitu ilma tegevusloata. Volitusnormi kohaselt võib liikmesriik kehtestada riiklikke meetmeid määruse nõuete rakendamiseks riigi territooriumil paikneva jaettevõtte kohta, kui sellest jaettevõttest tarnitakse loomset toitu üksnes teise jaettevõttesse ning kui selline tegevus on kooskõlas riigisisese õigusakti nõuetega väikesemahuline, kohaliku ulatusega ja piiratud. Sihtrühmaks on käitlejad, kes soovivad tarnida loomset toitu nii otse tarbijale kui ka kohaliku jaekaubandusettevõttesse, sealhulgas toitlustusettevõttesse (näiteks poodi või restorani), ja kelle suhtes tegevusloakohustus ei ole proportsionaalne. Võttes arvesse, et selliste ettevõtete tootmismah on väike ja sellest tulenevalt on tarbijate hulk samuti väike, võib tegevusloakohustuse asendada teatamiskohustusega.

Paragrahvi 8 lõike 1 punkti 1¹ rakendamiseks täiendatakse seaduse § 26 lõikega 3¹, maaeluministri määrusega määratletakse kohalik ulatus ja väikesemahulisus jaekaubandusettevõttes ja tunnistatakse kehtetuks põllumajandusministri 15. juuni 2006. a

määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded“.

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

Eelnõu § 1 punktide 1 ja 2 jõustumisel alates 2021. aasta 1. jaanuarist kaob võrreldes kehtiva seadusega loakohustus mitteloomsete esmatoodete käitlemisel, mitteloomse ja liittoidu töötlemisel, loomse toidu töötlemisel eramus, kui tegevus on väikesemahuline 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 jaekaubanduses, kui tegevus on väikesemahuline. Tegevusloakohustuse asendumisel teatamiskohustusega ei muutu ettevõttele kehtivad hügieeninõuded, mis peavad olema täidetud ka enne majandustegevusteate esitamist.

Kehtiva seaduse § 8 lõike 1 punktides 2-7 nimetatud ettevõtete puhul, mille suhtes ei rakendata määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisas sätestatud nõudeid, mitteloomse ja liittoidu töötlemisel, loomse toidu töötlemisel eramus, kui tegevus on väikesemahuline 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 jaekaubanduses, kui tegevus on väikesemahuline, tegevusloakohustus asendatakse teatamiskohustusega alates 2021. aasta 1. jaanuarist.

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 § 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 täiendatakse seaduse § 9 lõikega 2¹, millega antakse 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. Nimetatud ettevõtjad peavad esitama tegevusloa taotlemisel andmed mittenõuetekohase loomse toidu kohta, ettevõtte hoonete plaani koos ruumide jaotusega, andmed selle kohta, kuidas tagatakse mittenõuetekohase loomse toidu eraldamine nõuetekohasest toidust ja välditakse ristsaastumist ning andmed mittenõuetekohase loomse toidu arvestuse pidamise üle. Erandi andmisel ettevõtjale tegevusloa taotlemisel esitatavatest andmetest ja dokumentidest on lähtutud toiduseaduse § 25 lõigetes 3 ja 4 esitatud hügieeninõuetest nimetatud ettevõtete kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse seaduse § 22 lõiget 2, jättes uues sõnastuses välja tekstiosa, mis käsitleb toidu säilitamise nõuete määramist kehtvuskatsete alusel või valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud toidu säilitamise nõuete alusel. Seadusesse jäetakse alles käitleja kohustus toidu säilitamismõõnudeid 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 pakendamisviisilt erinevad. Piisab ühe olulise toidu koostisosa, näiteks keedusoola sisalduse vähendamisest või mõne toidu sünteetilise lisaine asendamisest mõne taimse lisandi vastu, et muuta oluliselt nii toidu säilimisaega 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_1_ysteria.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 riknemise 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.

Muudatus jõustub 2020. aasta 1. juulil, kuna muudatus vajab teavitustegevust ja vajaduse korral täiendava juhendmaterjali koostamist.

Eelnõu § 1 punktiga 6 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 toidu käitlejatele (välja arvatud esmatootjatele). Sätestatud on nõuded toidukäitlemishoonetele, ruumidele, sisseseadele ja muule. Ruumide ja hoonete puhul on leebemate nõuetega eraldi peatükk teisaldatavate või ajutiste käitlemiskohtade kohta ja selliste käitlemiskohtade kohta, mida põhiliselt kasutatakse eramuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks. Teistes peatükkides ei ole kehtestatud nõuetes tehtud vahet tulenevalt ettevõtete suurusest. Ühesugused nõuded kehtivad nii väikeses kui ka väga suures mahus tootmise puhul. 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 järelevalveametnik ettevõtte loomisel või kohandamisel rakendada kaalutusõiguse alusel iga kord nõudeid paindlikult. Siiski on sätteid, mille paindlik rakendamine ei ole määruses ette nähtud. Samuti on määruse sellise rakendamise puuduseks asjaolu, et nõuete rakendamine võib maakonniti erineda ja sellisel juhul ei ole tagatud sarnases olukorras olevate käitlejate võrdne kohtlemine.

Määruse (EÜ) nr 853/2004 III lisas on sätestatud täiendavad 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.

Määrustes (EÜ) nr 852/2004 ja 853/2004 on sätestatud volitusnorm riigisisese õigusaktiga kohandatud hügieeninõuete kehtestamiseks väiksema tootmismahuga ettevõtetele ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohta, kuid selle rakendamiseks tuleb sätestada volitusnorm ka toiduseaduses. Muudatusega on seotud eelnõu § 1 punkt 7.

Teine täiendus § 26 lõikesse 3 on seotud eranditega jaekaubandusettevõttele. Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 4 lõike 2 kohaselt peab tegevusluba olema kõigil ettevõtetel, kus käideldakse loomset toitu, mille kohta on sätestatud nõuded määruse III lisas (näiteks liha ja lihatooted, kala ja kalandustooted, piim ja piimatooted). Samas on määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punktis c sätestatud liikmesriigile volitusnorm, mis annab võimaluse kehtestada õigusakt, mille kohaselt võib tarnida loomset toitu ilma tegevusloata, kuid majandustegevuste alusel. Volitusnormi kohaselt võib liikmesriik kehtestada riiklikke meetmeid määruse nõuete rakendamiseks riigi territooriumil paikneva jaettevõtte kohta, kui sellest jaettevõttest tarnitakse loomset toitu üksnes teise jaettevõttesse ning kui selline tegevus on kooskõlas riigi õigusaktidega väikesemahuline, kohaliku ulatusega ja piiratud.

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 ka eramus toidu käitlemist võib teatud tingimustel pidada jaetegevuseks. Sellega seoses määratletakse seadusemuudatusega seotud maaeluministri määrusega kohalik ulatus ja väikesemahuline jaettevõtte ning tunnustatakse kehtetuks põllumajandusministri määrus nr 75.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse seaduse **§ 26 lõigetega 3¹–3⁴**.

Lõigetega 3¹–3³ määratletakse väiksema tootmismahuga ettevõtted. Määratlust on vaja seoses volitusnormi loomisega ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete kohandatud hügieeninõuete kehtestamiseks ja paindlikuks rakendamiseks. Hügieeninõuete paindliku rakendamise lubamiseks tuleb määrata väiksema tootmismahuga ettevõtete piir, milleks võib olla toidukäitlemisettevõtte puhul näiteks tooraine või toodangu kogus. Sellisel juhul sõltuksid kogused toidukäitlemisvaldkonnast. Lihtsama ja üheselt mõistetava piiri kehtestamiseks sätestatakse seaduses, et nõudeid 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 § 26 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 hügieeninõuetega. 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 väikehirlaste (*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	Väikehirlased (eluskaaluga alla 100 kg)	0,05
Muud suurulukid		0,2

Määrus (EL) 2017/625 jõustub 14. detsembril 2019. a. Samal ajal on kavandatud jõustuma komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2017/624.

Paragrahvi 26 lõikes 3⁴ määratletakse määruse (EÜ) nr 852/2004 II lisa III peatükis nimetatud ettevõttes tegutsevad käitlejad, kes võivad kohaldada jaekaubandusettevõtjale ettenähtud kohandatud hügieeninõudeid loomse toidu tarnimisel. Tegemist on käitlejaga, kes tegutseb teisaldatavas või ajutises käitlemiskohas ja sellises käitlemiskohas, mida põhiliselt kasutatakse eramuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks. Seaduses sätestatakse, et kohandatud hügieeninõudeid võivad kohaldada käitlejad, kelle toidu käitlemisega seotud käive ei ületa 40 000 eurot aastas. Käibe määr on tuletatud 1. jaanuaril 2018 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. Lisaks peab erisuse kohaldamiseks olema tegevus kooskõlas ministri määrusega, kohaliku ulatusega ja väikesemahuline. Esialgu eeldab tegevus ka tegevusloa taotlemise kohustust, kuid alates 2021. aasta 1. jaanuarist piisab majandustegevusteate esitamisest.

Paragrahvi 26 täiendamine lõikega 3⁴ on seotud ka toidukäitlejatega, kes tegutsevad eramutes. Nende lugemine jaeettevõtjaks on kooskõlas määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 7 toodud jaeettevõtte mõistega.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse seadust **§-ga 65⁶**, millega loetakse teatamiskohustus täidetuks sellise ettevõtte puhul, milles toidu käitlemiseks asendub tegevusloakohustus 2021. aasta 1. jaanuarist teatamiskohustusega.

Eelnõu § 2 punktiga 1 määratakse seadusemuudatuse jõustumise ajaks 2020. aasta 1. juuli. Eelnõu sisaldab toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, millest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse ([RT I 2010, 31, 157](#)) §-le 43. Samuti tuleb määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 13 lõike 5 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõike 5 kohaselt teavitada eelnõust komisjoni ja teisi liikmesriike. Teavitusprotseduur kestab 3 kuud, kuid võib märkuste laekumisel pikeneda 3 kuu võrra. Sellest tulenevalt võib seadusemuudatuse jõustumise aeg nihkuda.

Eelnõu § 2 punktiga 2 määratakse üleminekuajaks teatud muudatuste jõustumiseks. Eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 tehtav loakohustusega seotud muudatus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril, andes võimaluse käitlejate paremaks teavitamiseks ja järelevalveasutuse töö ümberkorraldamiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatav terminoloogia on kooskõlas muudetavas seaduses kasutatava terminoloogiaga. Lisatud on viide mikroettevõtja määratlusele komisjoni soovitusel (EL) nr 361/2003.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toiduvalmistamise 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 ülekandealade 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).

Teatamiskohustuse kehtestamisel tegevusloakohustuse asemel on lähtutud Euroopa Liidu õigusaktidest ja juhenditest. Toiduseaduse muutmise kavandatavad meetmed on vastavuses Euroopa Liidu toiduohutuse õigusaktidega.

6. Seaduse mõjud

Toiduseaduse muutmise kaasnevad majanduslikud mõjud käitlejale ning mõju riigiasutuse (Veterinaar- ja Toiduamet, järelevalveasutus) sisemisele töökorraldusele. Toiduseaduse muutmise ei mõjuta Eestis toodetava, töödeldava ja tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti. 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.

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 teatud tingimustel (kui tegevus on väikesemahuline, piiratud ja kohalik),
2. väikeettevõtte hügieeninõuded,
3. toidu säilitamisnõuete määramiseks ning kestvuskatsete tegemiseks valdkonna eest vastutava ministri määruste volitusnormide kehtetuks tunnistamine,
4. tegevusloa taotlusele lisatavate andmete ja dokumentide muutmise.

6.1. Riigisisese tegevusloakohustuse asendamise teatamiskohustusega teatud käitlemisvaldkondades võimalikud mõjud

6.1.1. Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtrühm: alustavad toidukäitlejad, orienteeruvalt 1000 aastat.

Mõju kirjeldus

Eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 tehtav muudatus on seotud tegevusloakohustuse asendamisega teatamiskohustusega. Eelnõu kohaselt kaob alates 2021. aasta 1. jaanuarist loakohustus mitteloomsete esmatoodete käitlemisel, mitteloomse ja liittoidu töötlemisel, loomse toidu töötlemisel eramus, kui tegevus on väikesemahuline ja vastab jaekaubanduse mõiste, toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu ladustamisel jae- või hulgikaubandusettevõttes, kui ladustamine on ainus tegevus ja toatemperatuurist erineval temperatuuril hoitava toidu käitlemisel jaekaubanduses, kui tegevus on väikesemahuline (sh loomse toidu käitlemine eramus, kui see turustatakse jaekaubandusettevõttesse), ja asendub teatamiskohustusega. 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 ettevõtjale kui teenust pakkuvale ettevõtjale. 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.

Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi ([JVIS](#)) 29.10.2018. a andmetel on käitlejate üldarv 15 116, kellest 8015 on tegevusloaga. Käitlejaid, kelle põhitegevusala on jaekaubandus või toitlustamine, on 10 545 ehk ligikaudu 70% käitlejate üldarvust. Jaekaubandusega ja toitlustamisega tegelevaid tegevusloaga käitlejaid on 7017 ehk ligikaudu 46% käitlejate üldarvust. Eramus loomse toidu käitlejaid oli 265 ja nendest kuuel oli tegevusloaba. Samal ajal, loomse toidu (liha-, kala-, piimakäitlemisettevõtted ning munatootjad ja –pakendamiskeskused) käitlejaid on 386 ehk ligikaudu 3% käitlejate üldarvust. Tegevusloaga loomse toidu käitlejaid on 271 ehk ligikaudu 2% käitlejate üldarvust. Veterinaar- ja Toiduameti hinnangul siseneb igal aastal turule ca 7% uut toidukäitlejat (s.o ca 1050 ettevõtjat). Peamiselt alustavad käitlejad tegevust valdkondades nagu eraelamus 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 majandustegevusteatest.

Tegevusloakohustuse asendamisega 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 toitlustamise, valdkonnas aitab meie hinnangul elavdada kogu majandustegevust, sh regionaalset siseturismi, tuues juurde neid ettevõtjaid, kes siiani on peljanud tegevusloa taotlemisega kaasnevat kohustusi. Seaduse muudatusega laienevad loomse toidu riigisisese turustamisvõimalused majandustegevusteate alusel, mille tulemusel suureneb ettevõtetevaheline koostöö ning seeläbi kohaliku toidu valik ja kättesaadavus tarbijale.

Eelnõu ei mõjuta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti. 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 olemas olema enesekontrolliplaan jm.

Mõju halduskoormusele kirjeldus

Tegevusloakohustuse asendamisega teatamiskohustusega vähendatakse toidukäitlemisvaldkondi, milles tegutsemiseks on vajalik riigisisene tegevusluba. Eelnõu § 1 punktide 1 ja 2 jõustumisel alates 2021. aasta 1. jaanuarist kaob võrreldes kehtiva seadusega loakohustus mitteloomsete esmatoodete käitlemisel, mitteloomse ja liittoidu töötlemisel, loomse toidu töötlemisel eramus, kui tegevus on väikesemahuline 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 jaekaubanduses, kui tegevus on väikesemahuline. Tegevusloakohustuse asendumisel teatamiskohustusega ei muutu ettevõttele kehtivad hügieeninõuded, mis peavad olema täidetud enne majandustegevusteate esitamist.

Nii tegevusloataotluse kui ka majandustegevusteate esitamine on ühekordne protseduur, mille halduskoormust ei ole toidusektori ettevõtete ja tegevuste suure variatiivsuse tõttu otstarbekas eelhindata standardkulumudeli alusel. Halduskoormuse hindamise küsimuses toimus kohtumine ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (0-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 muutmise.

Juba tegutsevatele tegevusloa- või teatamiskohustusega käitlejatele ei kaasne riigisisese tegevusloakohustuse asendamisega 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 suurened kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu. VTA andmeil oli 2018. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2,36 tundi, järelevalve tunnitasu määr 2019. aastal on 12,3 eurot, seega on keskmise kontrolli maksumus 29 eurot ja 3 senti.⁴

⁴ Maaeluministri 12.12.2019 a määruse nr 70 „Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamine 2019. aastaks“ seletuskiri: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/028c5f83-560e-4593-95b1-4561ab6acf80?activity=1#TZ3ott4y>)

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike. Teatamiskohustusliku ettevõtte puhul võib suurened kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu, kuna järelevalveametnikul võib kuluda pikem aeg kohapeal järelevalvetoiminguid tehes ja ettevõtjat nõustades.

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 oli 1.11.2018 seisuga 323 töötajat, nendest 90 töötas keskasutuses, 210 maakondlikes veterinaarkeskustes ning 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga oli seotud ca 150 inimest ehk 46 % töötajatest.

Mõju kirjeldus

Eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 tehtav muudatus on seotud tegevusloakohustuse asendamise teatamiskohustusega. 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. 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 suurened kontrolltoimingute eest võetav järelevalvetasu. VTA andmeil oli 2018. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2,36 tundi, järelevalve tunnitasu määr 2019. aastal on 12,3 eurot, seega on keskmine kontrolli maksumus 29 eurot ja 3 senti.⁴ Loakohustusega seotud muudatuste ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja täiendada juhendmaterjale. Veterinaar- ja Toiduameti andmeil kaasuvad 2019-2020 jooksul järgmised täiendavad tegevused: kodulehel oleva tegevusloataotluse ja majandustegevuste näidisvormi muutmine, kodulehe teabetekstide ja juhendite muutmine, JVIS-i tegevusloa-atribuutide muutmine (tehniline administreerimine), järelevalveametnike koolitamine.

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.

Eelnõu ei mõjuta kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust.

⁴ Maaeluministri 12.12.2019 a määruse nr 70 „Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamine 2019. aastaks“ seletuskiri: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/028c5f83-560e-4593-95b1-4561ab6acf80?activity=1#TZ3ott4y>

Ebasoovitavate töökorralduse ja –mahualaste 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 150 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. Seega võib mõju Veterinaar- ja Toiduametile hinnata väheoluliseks.

6.2. Väikeettevõtete hügieeninõuete kehtestamine

6.2.1. Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtrühm 1: käitlejad, kes on nimetatud toiduseaduse § 26 lõigetes 3² ja 3³. Sihtrühma 1 kuuluvad toiduseaduse § 26 lõikes 3² nimetatud käitlejad, kes on mikroettevõtjad, ning toiduseaduse § 26 lõikes 3³ nimetatud loomade tapmisega tegelevad käitlejad, kelle ettevõttes tapetakse ja käideldakse loomi etteantud loomühiku kogustes ja ajaühiku jooksul. Mõlemal juhul on tegemist alustavate ettevõtjatega, kelle arvu ei ole võimalik prognoosida.

Sihtrühm 2: käitlejad, kes on nimetatud toiduseaduse § 26 lõikes 3⁴. Sihtrühma 2 kuuluvad eramus loomset toitu käitlevad käitlejad. VTA andmeil oli oktoobris 2018. a eramus loomse toidu käitlejaid 265, 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 tingimusil (toiduseaduse § 26 lg 3¹).

Eeldatavalt on kõigi sihtrühmade puhul tegemist alustavate käitlejatega.

Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele kirjeldus

Eelnõu § 1 punktiga 6 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. Volitusnormi alusel kehtestatakse kohandatud hügieeninõuded ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuetes ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded.

Eelnõu mõjutab eelkõige väikeettevõtteid ja äritegevust alustavaid ettevõtteid. Eelnõu võib mõjutada maaettevõtlust. 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 lambakasvatusektoris.

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.

Mikroettevõtjale 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 toidu 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 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

Praegu Eestis kehtivad nõuded ei tee vahet, kas tegemist on suure või väikesemahulise käitlemisega ja see tähendab, et väikeses mahus toidu käitleja peab vastama samadele hügieeninõuetele kui suuremahuline ettevõtte. Samas on väikeses mahus toidu käitlemisel võimalik tagada toiduohutus ruumide ja seadmete hügieeninõuete kohandusi rakendades. Väikesemahulise käitlemise korral on nii tooraine kui 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.

Mis puudutab abinõu sobivust, siis on käitlejal ka praegu võimalik rakendada kaalutusõiguse alusel teatud hügieeninõudeid toidu käitlemisele paindlikult. 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.

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

Eelnõu § 1 punktiga 6 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. Volitusnormi alusel kehtestatakse erisused ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuetes ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded. Eelnõu ei mõjuta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti. 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.

Mõju halduskoormusele kirjeldus

Eelnõu § 1 punktiga 6 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. Volitusnormi alusel kehtestatakse erisused ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuetes ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded. Võimalikud mõjud halduskoormusele puuduvad, sest tegevuse dokumenteerimise ja aruandlusega, sh enesekontrolliga, seotud infokohustused 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 oli 1.11.2018 seisuga 323 töötajat, nendest 90 töötas keskasutuses, 210 maakondlikes veterinaarkeskustes ning 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga oli seotud ca 150 inimest ehk 46 % töötajatest.

Mõju kirjeldus

Eelnõu § 1 punktiga 6 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. Volitusnormi alusel kehtestatakse erisused ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuetes ning jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded. 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. VTA andmeil oli 2018. aastal keskmine kontrollile kuluv aeg 2,36 tundi, järelevalve tunnitasu määr 2019. aastal on 12,3 eurot, seega on keskmise kontrolli maksumus 29 eurot ja 3 senti. Väikeettevõtete hügieeninõuete kehtestamisega seotud muudatuste ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja täiendada juhendmaterjale.

Eelnõu ei mõjuta kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust.

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 150 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

6.3.1. Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtrühm: alustavad toidukäitlejad või uut toodet väljatöötavad käitlejad. Sihtrühma koguarvu ei ole võimalik täpsemalt määratleda, kuna kõik toidukäitlejaid ei valmista ise toitu ja seega ei pea määrama toidu säilitamisnõudeid (näiteks ainult jae- või hulгимүүгига tegelev ettevõtja).

Mõju kirjeldus

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse alates 2020. aasta 1. juulist kehtetuks valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitusnorm toidu säilitamisnõuete ja kestvuskatsete tegemise korra kehtestamiseks, sest nende valdkondade reguleerimine õigusaktiga ei ole asjakohane. Erinevate toodete retsepte on tuhandeid ning seega on võimatu ja ebamõistlik kehtestada õigusaktidega kõikidele erinevatele toitudele 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 teavitusmaterjalid ning toimuvad teabepäevad ja koolitused.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk

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

Mõju olulisus

Mõju ulatus on väike, kuna ei mõjuta ettevõtluskeskkonda, ettevõtete tegevust ega halduskoormust. Eelnõuga ei mõjutata Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti. 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 oli 1.11.2018 seisuga 323 töötajat, nendest 90 töötas keskasutuses, 210 maakondlikes veterinaarkeskustes ning 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga oli seotud ca 150 inimest ehk 46 % töötajatest.

Mõju kirjeldus:

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse alates 2020. aasta 1. juulist kehtetuks valdkonna eest vastutavale ministrile antud volitusnorm toidu säilitamismõnnete määramise ja kestvuskatsete tegemise korra kehtestamiseks, sest nende valdkondade reguleerimine õigusaktiga ei ole asjakohane. 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 ja muude kaasnevate mõjude riski 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 150 inimest). Mõju sagedus on ühekordne, ebasoovitavate mõjude risk on väike ning mõju võib hinnata väheoluliseks.

6.4. Tegevusloa taotlusele lisatavate andmete ja dokumentide muutmise võimalikud mõjud

6.4.1. Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtrühm 1: alustavad käitlejad.

Sihtrühm 2: alustavad käitlejad, kelle ettevõttes tegeletakse väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostava laeva mitterõuetekohase loomse toidu varustamisega ja kelle ettevõtte tegeletakse mitterõuetekohase loomse toidu ladustamisega vabatsoonis või tollilaos.

Mõju kirjeldus:

Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 tehakse muudatus tegevusloa taotlusele lisatavates andmetes ja dokumentides. Punktis 3 tehtav muudatus mõjutab toidu alustavaid käitlejaid (sihtrühm 1), kes edaspidi ei pea teatud andmemahukaid dokumente Veterinaar- ja Toiduametile esitama, kuna nende elektrooniline edastamine järelevalveasutusele on tihti raskendatud. Edastada ei ole vaja dokumente, 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.

Punktiga 4 antakse erand tegevusloa taotlemisel esitatavatest andmetest ja dokumentidest ettevõtjatele (sihtrühm 2), kelle ettevõttes tegeletakse väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostava laeva mittenõuetekohase loomse toidu varustamisega ja kelle ettevõtte tegeletakse mittenõuetekohase loomse toidu ladustamisega vabatsõonis või tollilaos. Erandi andmisel ettevõtjale tegevusloa taotlemisel esitatavatest andmetest ja dokumentidest on lähtutud toiduseaduse § 25 lõigetes 3 ja 4 esitatud hügieeninõuetest nimetatud ettevõtete kohta. Eestis on Veterinaar- ja Toiduameti andmeil (<https://vet.agri.ee/?op=body&id=138>) Euroopa Liidu nõuetele mittevastava ning transiidiks mõeldud loomse saaduse ladustamisega tegelevaid tegevusloaga tolliladusid kolm. Mittenõuetekohase loomse toiduga väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostavat laeva varustavaid tegevusloaga ettevõtteid hetkel ei ole.

Eelnõu ei mõjuta ettevõtluskeskkonda ega ettevõtete tegevust. Eelnõu vähendab ettevõtte tegevuseks vajalike kooskõlastuste taotlemisega kaasnevate dokumentide hulka. Eelnõu ei mõjuta Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu ohutust ja kvaliteeti.

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. Kui alustavaid ettevõtteid on aastas ca 1000, siis Eestis on Euroopa Liidu nõuetele mittevastava ning transiidiks mõeldud loomse saaduse ladustamisega tegelevaid tegevusloaga tolliladusid kolm. Mittenõuetekohase loomse toiduga väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostavat laeva varustavaid tegevusloaga ettevõtteid hetkel ei ole. 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 väheoluline.

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

Sihtrühm: Veterinaar- ja Toiduamet (järelevalveasutus).

Veterinaar- ja Toiduametis oli 1.11.2018 seisuga 323 töötajat, nendest 90 töötas keskasutuses, 210 maakondlikes veterinaarkeskustes ning 23 inimest piiripunktides. Toidukontrolliga oli seotud ca 150 inimest ehk 46 % töötajatest.

Mõju kirjeldus

Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 tehakse muudatus tegevusloa taotlusele lisatavates andmetes ja dokumentides. Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse seaduse § 9 lõikega 2¹, millega antakse 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. Eestis on Veterinaar- ja Toiduameti andmeil (<https://vet.agri.ee/?op=body&id=138>) Euroopa Liidu nõuetele mittevastava ning transiidiks mõeldud loomse saaduse ladustamisega tegelevaid tegevusloaga tolliladusid kolm. Mittenõuetekohase loomse toiduga väljaspool Euroopa Liidu territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostavat laeva varustavaid tegevusloaga ettevõtteid hetkel ei ole. Nimetatud ettevõtjad peavad esitama tegevusloa taotlemisel andmed mittenõuetekohase loomse toidu kohta, ettevõtte hoonete plaani koos ruumide jaotusega, andmed selle kohta, kuidas tagatakse mittenõuetekohase loomse toidu eraldamine nõuetekohasest toidust ja välditakse ristasaastumist ning andmed mittenõuetekohase loomse toidu arvestuse pidamise üle. 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, kuigi 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

Eelneva kirjeldatud muutustega 6.1 kuni 6.4 kaasnevate mõjude riskide hindamise tulemusena oleme seisukohal, et alustavate käitlejate halduskoormus väheneb, 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.^{4,5}

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

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.

⁵ 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.

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

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

Seaduse rakendamine ei vaja riigilt mingeid ümberkorraldusi ega lisakulutusi riigieelarve vahenditest. Samuti ei kaasne seaduse rakendamisega eeldatavaid tulusid.

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

Eelnõuga ei kaasne kulusid ega tulusid kohalikele omavalitsustele.

Eelnõu ei too riigile kaasa otseseid tulusid.

8. Rakendusaktid

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

Tulenevalt toiduseaduse §-s 26 tehtavatest volitusnormi muudatustest (volitusnormiga kohustatakse valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama asjakohased määrused) tuleb kehtestada maaeluministri määrused „Ettevõtte ehituse, projektlahenduse ja seadmete hügieeninõuete kohandamine toidu väikesemahulisel käitlemisel“ ja „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded“.

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 2020. aasta 1. juulist 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>)

Rakendusaktide kavandid on esitatud seletuskirja lisas 1.

9. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2020. aasta 1. juulil.

Nimetatud kuupäev võib muutuda, sest eelnõu sisaldab toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, millest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse §-le 43. Samuti tuleb määruse (EÜ) nr 852/2004 artikkel 13 lõike 5 ja määruse (EÜ) nr 853/2004 artikkel 10 lõike 5 kohaselt teavitada eelnõust komisjoni ja teisi liikmesriike. Teavitusprotseduur kestab 3 kuud, kuid võib märkuste laekumisel pikeneda 3 kuu võrra. Sellest tulenevalt võib seadusemuudatuse jõustumise aeg nihkuda.

Eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 tehtav muudatus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril, andes võimaluse käitlejate paremaks teavitamiseks ja järelevalveasutuse töö ümberkorraldamiseks.

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 ministriumitele, asjassepuutuvatele asutustele ja huvigruppidele ettepanekute ja märkuste tegemiseks 2017. aasta mai keskel. Laekunud ettepanekutega on eelnõu väljatöötamisel arvestatud.

Toiduseaduse muudatusi on käitlejatele tutvustatud erinevatel infopäevadel.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (toimiku number EISis on [MEM/18-0824/01](#)). Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Kaitseministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega, millega arvestamise teave on esitatud seletuskirja lisas 2. Sotsiaalministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Kaitseministeerium ja Rahandusministeerium 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 ja Rahandusministeeriumi poolt kooskõlastatuks. Pärast nimetatud ministriumidega kooskõlastamist on eelnõu punkti 7 täpsustatud väikese võimsusega tapamaja ja jahilukite käitlemise ettevõtte määratlemise osas seoses määruse (EL) nr 2017/625 jõustumisega 14. detsembril 2019.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile. Justiitsministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega, millega arvestamise teave on esitatud seletuskirja lisas 3.

Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Veterinaar- ja Toiduametile, Põllumajandusuuringute Keskusele, Terviseametile, 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 ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja MTÜ Väiketapamajade Liit. Arvamuse avaldajate kommentaarid ja ettepanekud ning nendega arvestamine on esitatud seletuskirja lisas 2.

Seoses Vabariigi Valitsuse vahetumisega esitatakse eelnõu uuesti nimetatud ministriumidele kooskõlastamiseks.

Kuna eelnõu sisaldab tehnilist normi, siis menetletakse seda toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 ning sama paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010. a määruses nr 140 "Tehnilist normi, infoühiskonna teenusele ja teenuse osutamise suhtes hindamisele kuuluvat nõuet kehtestava õigusakti eelnõust ning börsikorraldaja, reguleeritud väärtpaberiturgu korraldava isiku või väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja poolt infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine" sätestatud korra kohaselt.