

SELETUSKIRI

maaeluministri määruse „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded” eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Maaeluministri määruse „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise hügieeninõuded” eelnõu on välja töötatud toiduseaduse § 26 lõike 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid (ELT L 139, 30.04. 2004, lk 55–205), artikli 1 lõike 5 punkti c alusel. Eelnõu on seotud praegu Maaeluministeeriumis ette valmistatava toiduseaduse muutmise seaduse eelnõuga. Toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu on leitav eelnõude infosüsteemist (EIS).

Määruse eesmärgiks on kehtestada Eestis jaekaubandusettevõttes loomse toidu käitlemise, sealhulgas teisele jaekaubandusettevõtjale turustamise, hügieeninõuded ning määratleda kohaliku turustamise mõiste.

Määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 4 lõike 2 kohaselt peavad loomset toitu käitlevad ettevõtjad lisaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004, toiduainete hügieeni kohta (ELT L 139, 30.04.2004, lk 1–54) nõuetele täitma Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 853/2004 nõudeid loomse toidu kohta. Erandina võib liikmesriik kehtestada meetmed oma territooriumil paikneva jaettevõtte kohta, kui loomset toitu turustatakse teisele jaettevõtjale, kelle tegevus on marginaalne ehk väikesemahuline, kohaliku ulatusega ja piiratud. Määruses kehtestatakse hügieeninõuded jaekaubandusettevõttes väikeses mahus loomse toidu käitlemise, sealhulgas teisele jaekaubandusettevõtjale turustamise, kohta ja määratletakse kohaliku turustamise mõiste.

Toiduseaduse § 26 lõike 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 853/2004 artikli 1 lõike 5 punkti c volitusnormi alusel on kehtestatud põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded”, milles on määratletud loomse toidu käitlemise väikesed ja piiratud kogused. Põllumajandusministri määruse kehtestamisel 2006. aastal peeti silmas jaekaubandusettevõtjaid, kes töötlesid loomse toidu suuri koguseid ja tarnisid enamiku toidust ettevõtetest väljapoole ning olid seetõttu konkurentideks lihalõikusettevõtjatele, kelle kohta on kehtestatud erinevad hügieeninõuded.

Praeguseks ajaks on suurenenud vajadus turustada eramus või väikeettevõttes toodetud loomset toitu teisele jaettevõtjale, näiteks majutus- ja toitlustamisteenust pakkuvale ettevõtjale, maaturismiettevõtjale ja teistele. Seetõttu kehtestatakse määruses loomse toidu käitlemise, sealhulgas turustamise, nõuded, lähtudes menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõust. Kehtiv põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded” tunnistatakse kehtetuks.

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Maaeluministeeriumi toiduohutuse osakonna toidu keemilise ja bioloogilise ohutuse büroo nõuniku asendaja Elsa Peipman (tel 625 6246; elsa.peipman@agri.ee) ja peaspetsialist Katrin Kempfi (tel 625 6276; katrin.kempi@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud sama ministeeriumi õigusosakonna nõunik Diana Rammul (tel 625 6259; diana.rammul@agri.ee) ja keeleliselt toimetab eelnõu sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (tel 625 6165; leeni.kohal@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Toidu käitlemise hügieeninõuded on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EÜ) nr 852/2004, toiduainete hügieeni kohta ja nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid. Erisusi loomse toidu hügieeni erinõuetest on jaekaubandusettevõttes lubatud rakendada riigisiselt, kui tegevus on marginaalne ehk väikesemahuline, kohaliku ulatusega ja piiratud.

Paragrahvi 1 kohaselt kehtestatakse hügieeninõuded jaekaubandusettevõttes sellise loomse toidu, mis on mõeldud tarnimiseks sama ettevõtja või teise, üksnes jaekaubandusega tegeleva, ettevõtja ettevõttesse, käitlemise hügieeninõuded. Kohaliku ulatusega tegevus on loomse toidu tarnimine jaekaubandusega tegelevasse ettevõttesse, mis asub kuni nelja tunni või Eesti mandri ääreala ja saarte puhul kuni kuue tunni veoaja kaugusel ettevõttest, millest loomset toitu tarnitakse.

Käesolev määrus lähtub toiduseaduses ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud terminitest käitlemise, töötlemise ja jaekaubanduse kohta. Toidu käitlemine toiduseaduse § 6 lõike 2 tähenduses on tegevus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 6 sätestatud toidu tootmise, töötlemise ja turustamise etappides.

Töötlemine Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) 852/2004 artikli 2 lõike 1 punkti m tähenduses on mis tahes tegevus, mis oluliselt muudab algset toodet, sealhulgas kuumutamine, suitsutamine, soolamine, laagerdamine, kuivatamine, marineerimine, ekstraheerimine, ekstrudeerimine või nende protsesside kombinatsioon. Kehtivast määrusest ei võeta üle § 1 lõikes 2 esitatud loomse toidu töötlemise mõistet selle määruse tähenduses, kuna mõistesse oli lisatud tegevused „lõikamine, peenestamine, maitsestamine“ ja välja jäetud „ekskrudeerimine“, võrreldes määruses (EÜ) nr 852/2004 esitatud mõistega. Sellega viiakse mõiste „töötlemine“ kooskõlla määruses (EÜ) nr 852/2004 esitatud mõistega. Lisaks kasutatakse eelnõus määruse (EL) nr 852/2004 artiklis 3 esitatud töötlemata ja töödeldud toodete mõisted. Töötlemata tooted on töötlemata toidud, sealhulgas jaotatud, irrutatud, raiutud, viilutatud, konditustatud, hakitud, nülitud, peenestatud, lõigatud, puhastatud, trimmitud, kooritud, jahvatatud, jahutatud, külmutatud, sügavkülmutatud või sulatatud toidud. Töödeldud tooted on töötlemata toodete tulemusena saadavad toiduained, mis võivad sisalda koostisosi, mis on vajalikud töödeldud toodete valmistamiseks või spetsiifiliste omaduste tekitamiseks.

Jaekaubandus toiduseaduse § 6 lõike 3 tähenduses on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 7 sätestatud tegevus, mis on toidu käitlemine ja töötlemine ning toidu hoiustamine müügikohas või tarnimine lõpptarbijale, kaasa arvatud jaotusterminali, toitlustusettevõtjale, tehasesööklasse, asutuse toitlustusettevõtjale, restorani ja muud samalaadset toiduteenust pakkuvale ettevõtjale, kauplusesse, selvehalli jaotuskeskusesse ja hulgimüügipunkti. Määruse § 1 sõnastuses lähtutakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 7 sätestatud jaekaubanduse mõistest ning seetõttu ei nimetata eraldi toitlustamisettevõtjat, kuna jaetegevuse mõiste sisaldab juba toitlustamistegevust. Kuna jaekaubanduse mõiste sisaldab nii toidu käitlemist kui ka töötlemist, ei ole vaja kehtestada mõistet „töötlemine“ käesoleva määruse tähenduses.

Kohaliku turustamise all mõistetakse loomse toidu turustamist ühelt jaekaubandusettevõtjalt teisele jaekaubandusettevõtjale, kelle ettevõtte asub jaekaubandusettevõttest kuni nelja tunni või saarte ja mandri äärealade puhul kuni kuue tunni veoaja kaugusel.

Paragrahvis 2 kehtestatakse loomse toidu käitlemise ja turustamise nõuded jaekaubandusettevõttes, kus töödeldakse loomset toitu ja kus seda turustatakse teisele jaekaubandusettevõtjale. Kui turustatava loomse toidu kogus nädalas on kuni 50% töödeldud loomse toidu üldkogusest (st lõpptoodangust), tuleb ettevõttes järgida Euroopa Parlamendi ja

nõukogu määruses (EÜ) nr 852/2004 sätestatud hügieeninõudeid. Menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt on selline ettevõtte teatamiskohustuslik. Kui samast ettevõttest turustatakse nädalas üle 50% töödeldud loomse toidu üldkogusest (st lõpptoodangust) teise jaekaubandusettevõttesse, tuleb ettevõttes täita lisaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 852/2004 sätestatud hügieeninõuetele ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 853/2004 sätestatud loomse toidu hügieeni erinõudeid. Menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt peab selline ettevõtja omama tegevusluba.

Samas paragrahvis kirjeldatakse loomse toidu käitlemise ja turustamise nõudeid, mida kohaldatakse toiduseaduse § 26 lõikes 3⁴ nimetatud käitleja suhtes, kes toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt ei ole registreerimiskohustusega käibemaksukohustuslane ning kes käitleb loomset toitu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852 II lisa 3. peatükis nimetatud ettevõttes. Nimetatud ettevõtte võib olla teisaldatav või ajutine käitlemiskoht või käitlemiskoht, mida kasutatakse peamiselt eramuna, kuid kus valmistatakse regulaarselt toitu selle turuleviimiseks. Sellisest ettevõttest võib loomset toitu turustada teisele jaekaubandusettevõtjale kuni 75% töödeldud loomse toidu kogusest nädalas, täites määruses (EÜ) nr 852/2003 sätestatud hügieeninõudeid. Menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt on selline ettevõtte teatamiskohustuslik. Kui käitleja turustab teisele jaekaubandusettevõtjale nädalas üle 75% töödeldud loomse toidu üldkogusest, tuleb ettevõttes lisaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 852/2004 sätestatud hügieeninõuetele täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 853/2004 sätestatud loomse toidu hügieeni erinõudeid. Menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt peab selline ettevõtja omama tegevusluba.

Näide.

Määrusega võimaldatakse turustada eramus suitsutatud kalatoodetest nädalas kuni 75% kohalikule jaekaubandus- või toitlustamisettevõtjale, kes turustab need otse tarbijale. Ülejäänud koguse turustab käitlejal ise otse tarbijale. Selline ettevõtja peab kehtiva toiduseaduse alusel omama tegevusluba. Menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt on selline ettevõtja teatamiskohustuslik alates 1.1.2022. a.

Võrreldes kehtiva põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrusega nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded” luuakse määruses võimalus käidelda loomset toitu jaekaubandusettevõttes, sealhulgas eramus, ja tarnida teisele jaekaubandusettevõtjale, näiteks toitlustamisega tegelevale turismiettevõttele. Määruses ei kehtestata nõudeid jaekaubandusettevõttes erinevat liiki loomse toidu, näiteks hakkliha ja hakklihast lihavalmististe valmistamise ja tarnimise kohta toitlustusettevõtjale, milleks kehtiva määruse alusel oli nõutav Veterinaar- ja Toiduameti nõusolek. Samuti on määrusest välja jäetud nõuded värskel lihal ja muul loomse toidu käitlemise ja turustamise kohta. Selle asemel on kehtestatud loomse toidu käideldavate ja teisele jaekaubandusettevõtjale turustatavate koguste uued määrad. Nõuete muutmise vajadust ja asjakohasust on väljendanud nii käitlejad kui Veterinaar- ja Toiduamet.

Kehtiv põllumajandusministri 15. juuni 2006. a määrus nr 75 „Jaekaubandusettevõttes loomse toidu töötlemise ja selle turustamise hügieeninõuded” tunnistatakse kehtetuks normitehnilistel põhjustel seoses vajadusega kehtestada uus terviktekst rohkearvuliste muudatuste tõttu. Uued nõuded on seotud ettevalmistamisel oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõuga, milles sätestatakse erisused eramus asuvatele ja väikesemahulise tegevusega ettevõtetele.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004, toiduainete hügieeni kohta (ELT L 139, 30.04.2004, lk 1–54) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu

määruse (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid (ELT L 139, 30.04. 2004, lk 55–205), nõuetega.

4. Määruse mõjud

Eelnõuga kaasnevad majanduslikud mõjud käitlejale ning mõju riigiasutuse (Veterinaar- ja Toiduamet, järelevalveasutus) sisemisele töökorraldusele. Määrusega ei kaasne otsest sotsiaalset mõju, sh mõju tarbija tervisele. Mõningane regionaalne mõju avaldub majandusliku mõju kaudu.

Mõju valdkond: mõju majandusele.

Mõju sihtrühm: jaekaubandusettevõttes, sh eramus, loomse toidu käitlejad.

Mõju kirjeldus

Määrusega kehtestatakse jaekaubandusettevõttes ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852 II lisa 3. peatükis nimetatud ettevõttes, sh eramus, loomse toidu käitlemise ning teisele jaekaubandusettevõtjale tarnitavate loomse toidu koguse uued määrad ning lubatakse jaekaubandusettevõttes, sh eramus, käideldud loomset toitu tarnida teisele jaekaubandusettevõtjale, kes turustab need oma ettevõttest otse tarbijale.

Veterinaar- ja Toiduameti järelevalveinfosüsteemi ([JVIS](#)) 29.10.2018. a andmetel on käitlejate üldarv 15 116. 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 ehk ligikaudu 2% käitlejate üldarvust ja nendest kuuel oli tegevusluba loomse toidu käitlemiseks. Enim puudutab see alustavaid toidukäitlejaid, keda on orienteeruvalt 1000 aastas.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike, sest loomse toidu käitleja on ja jääb ka edaspidi teatamis- või tegevusloakohustuslaseks, sõltuvalt loomse toidu töödeldud ja tarnitavast kogusest.

Mõju olulisus

Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühmaks võivad olla tegevusloaga jaekaubandusega tegelevad käitlejad ning alustavad käitlejad. Eramus loomse toidu käitlejate sihtrühm on väike. Kuna mõju sagedus sihtrühmadele on ühekordne, võib mõju hinnata positiivse toimega ja väheoluliseks.

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

Eelnõuga kehtestatakse jaekaubandusettevõttes, sh eramus, loomse toidu käitlemise hügieeninõuded ja turustatava toidu kogused, kui tegevus on kohaliku ulatusega. Nii teatamiskui 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.

Eelnõu ei mõjuta kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust.

Ebasoovitavate töökorralduslaste mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna VTA teeb ka praegu järelevalvet jaekaubandusettevõttes, sh eramus, loomse toidu käitlejate ning loomse toidu teisele käitlejale,

sh jaekaubandusettevõtjale, tarnimise üle. 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 olulisuse Veterinaar- ja Toiduametile hinnata väheoluliseks.

Määruse koostamisel on arvestatud menetluses oleva toiduseaduse muutmise seaduse eelnõus tehtavaid muudatusi.

Kuna määrusel puudub oluline mõju, ei ole vaja koostada Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 65 lõike 2 kohast mõjude analüüsi aruannet.

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

Määruse rakendamine ei too kaasa lisakulutusi riigieelarve vahenditest, samuti ei kaasne määruse rakendamisega tulusid. Määruse rakendamisega seotud 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.

6. Määruse jõustumine

Määruse jõustumine on eelnõu kohaselt kavandatud 1. juulil 2020. a. Nimetatud jõustumiskuupäev on sätestatud arvestusega, et määrus jõustuks ühel ajal toiduseaduse muutmise seadusega.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse jõustumine on kavandatud koos toiduseaduse muutmise seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2020. Nimetatud kuupäev võib muutuda, sest eelnõu sisaldab toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, millest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 ning sama paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010. a määruse nr 140 “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” kohaselt menetletakse tehnilist normi sisaldava õigusakti eelnõu nimetatud korra kohaselt.

Toiduseaduse muudatusi koos määruste muudatustega on käitlejatele tutvustatud erinevatel infopäevadel.

Määruse eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Veterinaar- ja Toiduametile, Põllumajandusuuringute Keskusele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Omavalitsuste Liidule ning järgmistele huvigruppidele: Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Jahimeeste Selts,

Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Lambakasvatajate Ühistu, Eesti Lamba- ja Kitsekasvatajate Liit, Eesti Leivaliit, Eesti Lihaveisekasvatajate 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 Maalambakasvatajate Selts, MTÜ Eesti Kalaliit, MTÜ Eesti Maaturism, MTÜ Eesti Tõulammaste Aretusühing, MTÜ Väikelinnukasvatajate Selts, MTÜ Eesti Väiketapamajade Liit.