

SELETUSKIRI

põllumajandusministri määruse “Müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuded” eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Põllumajandusministri määruse “Müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuded” eelnõu on välja töötatud toiduseaduse § 38 lõike 5 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004 (ELT L 304, 22.11.2011, lk 18–63), artikli 44 lõike 1 punkti b ja lõike 2 alusel. Eelnõu aluseks olev toiduseaduse § 38 lõiget 5 käsitlev ja vastavat muudatusettepanekut sisaldav toiduseaduse muutmise seadus on Riigikogus vastu võetud 23. septembril ja avaldatud Riigi Teatajas (RT I 09.10.2014, 1).

Praegu on müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuded reguleeritud Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. a määrusega nr 324 „Toidu märgistusele esitatavad nõuded ja märgistamise ning muul viisil teabe edastamise kord“, mis tunnistati kehtetuks 2014. a 13. detsembrist. Nimetatud kuupäevast hakati kohaldama Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1169/2011. Nimetatud määruse artikli 44 lõike 1 punktiga b on müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuete reguleerimise võimalus jäetud liikmesriigile. Selle artikli lõike 1 punkti a kohaselt on müügipakendisse pakendamata toidu puhul allergiat või talumatust põhjustada võivate koostisosade või abiainetete esitamine kohustuslik alates 2014. a 13. detsembrist, ülejäänud toidualase teabe esitamine müügipakendisse pakendamata toidu puhul on liikmesriigi otsustada. Samuti võivad liikmesriigid otsustada kohustuslike andmete kättesaadavaks tegemise viisi üle.

Määruse eelnõu on ette valmistanud Põllumajandusministeeriumi toiduohutuse osakonna toidu üldnõuete büroo peaspetsialist Külli Johanson (tel 625 6508; kylli.johanson@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi eelnõule on teinud õigusosakonna nõunik Diana Rammul (tel 625 6259; diana.rammul@agri.ee) ja eelnõu toimetab keeleliselt sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (tel 625 6165; leeni.kohal@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 kehtestab määruse reguleerimisala, mis hõlmab toidualase teabe esitamist nii jaekaubandusettevõttes kui ka toitlustusettevõttes pakutava müügipakendisse pakendamata toidu puhul. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused, artikli 3 punkti 7 mõiste „jaemüük“ kohaselt hõlmab eelnõus mõiste „jaekaubandusettevõtte“ ka toitlustusettevõtet, tehasesööklad, asutuse toitlustusettevõtet, restorani ja muud samalaadset ettevõtet. Selguse huvides on eelnõu reguleerimisala sõnastatud vastavasisuliste täpsustustega „jaekaubandusettevõtte, sealhulgas toitlustusettevõtte“.

Müügipakendisse pakendamata toidu puhul on tegemist toiduga, mis ei ole hõlmatud mõistega „müügipakendis toit“, mis on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktis e. Määrusega kehtestatakse tarbijale või

toitlustusettevõtjale üleantava müügi pakendisse pakendamata toidu toidualase teabe esitamise nõuded ning see mõiste hõlmab järgmistel viisidel üleantavaid toitusid: tarbijale üleantav toit müügi pakendisse pakendamata kujul, tarbija soovil pakendatav toit ja tarbija juuresolekuta vahetult müügiks pakendatud toit. Vahetult müügiks pakendatud toiduna käsitatakse nt kaupluses tarbija juuresolekuta pakendatud toitu ning lisaks hõlmab see mõiste ka toitlustusettevõtjale tarnimiseks ettenähtud toitu, mis on ette nähtud samal kujul tarbijale üleandmiseks, eelkõige tähendab see toitlustusettevõtjale serveerimisel väljastatavat rooga. Toitlustusettevõttes tarbijale üleantava müügi pakendisse pakendamata toidu mõiste hõlmab nii selles ettevõttes pakutavaid roogasid kui ka teisi tarbijale üleantavaid pakendamata toitusid. Toidualase teabe jõudmine teise ettevõtjani on müügi pakendisse pakendamata toidu puhul tagatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 8 lõikes 6 sätestatud nõudega: käitleja tagab, et teave tarbijale või toitlustusettevõtjale tarnimiseks ette nähtud pakendamata toidu kohta antakse edasi käitlejale, kes toidu vastu võtab, mis võimaldab viimasel esitada tarbijale toidualast teavet riigisiseste nõuete kohaselt.

Eelnõu §-s 2 esitatakse toidualase teabe esitamise nõuded toitlustusettevõttes (sh lasteasutuses või haiglas) tarbijale üleantava müügi pakendisse pakendamata toidu ja tarbija soovil pakendatava toidu puhul. Eelnõu § 2 lõikes 1 nimetatakse, millise teabe peab eelnimetatud toidu puhul tarbijale esitama toidu müügikohas, kusjuures müügikohana võib käsitada toitlustusettevõtte puhul ka lauda, kus tarbija oma tellimuse esitab. Sellise kirjaliku teabe, mis ei ole kohe märgatav, või suulise teabe esitamise puhul peab eelnõu § 2 lõike 2 kohaselt olema toidu müügikohas teade, mis annab teada isiku, koha või vahendi, mille kaudu tehakse kohustuslik toidualane teave tarbijale kättesaadavaks. Selle nõude eesmärgiks on, et tarbija saaks vajaliku teabe enne toidu ostmist. Sõltuvalt ettevõtte töökorraldusest peab tarbijat vajaduse korral teate kaudu ka hoiatama, et toidu koostisosad võivad muutuda. Kui müügi pakendisse pakendamata toitu pakutakse müügiks ühe ettevõtte erinevates kohtades, siis esitatakse need teated igas selles kohas, et tarbijale oleks see teave enne toidu ostmist alati hõlpsasti märgatav.

Eelnõu § 2 lõikes 3 sätestatakse, et tarbija nõudmisel annab müügikohas tarbijat teenindav isik suulist teavet ka toidu koostisosade loetelu kohta. See säte hõlmab toitlustusettevõttes tarbijale üleantavat müügi pakendisse pakendamata toitu ja tarbija soovil pakendatavat toitu.

Eelnõu § 2 lõike 4 punkti 1 kohaselt ei ole vaja esitada teavet allergiat või talumatust põhjustada võiva koostisosa või aine kohta juhul, kui toidu nimetus viitab otseselt sellele allergiat või talumatust põhjustada võivale koostisosale. Näiteks kohupiimakreemi nimetus viitab otseselt piimale ja tarbija, kes ei talu laktoosi, oskab selliseid tooteid niigi vältida. Eelnõu § 2 lõike 4 punkti 2 kohaselt ei ole tarbijale vaja esitada teavet allergiat või talumatust põhjustada võiva koostisosa või aine kohta, kui tarbija spetsiifiliste toitumisvajaduste kohta on kogutud teavet varem ja kui toitu on võimalik jagada vastavalt nende vajadustele, nt kui haiglas küsitakse enne toidu pakkumist teavet patsiendi allergia või toidutalumatuse kohta.

Eelnõu § 2 lõiked 5 ja 6 sätestavad toidualase teabe esitamise nõuded sidevahendi (nt e-kaubandus, telefon) vahendusel toitlustusettevõttes müügiks pakendatud toidu puhul. Sidevahendi vahendusel müüdava toidu puhul esitatakse toidu nimetus ja allergiat või talumatust põhjustada võivate koostisosade või ainete nimetused kaugmüüki toetavas materjalis või käitleja poolt selgesõnaliselt kindlaksmääratud muu sobiva vahendi abil. Lisaks peab see teave olema toidu pakendil, sellele kinnitatud märgistusel või füüsilise või elektroonilise vahendi kaudu vahetult toidu juures või toidu müügikohas toidu kättetoimetamise ajal.

Eelnõu §-s 3 esitatakse nõuded jaekaubandusettevõttes, välja arvatud toitlustusettevõttes, tarbija soovil pakendatava toidu ja müügipakendisse pakendamata kujul üleantava toidu toidualase teabe esitamise kohta. Tarbija soovil pakendatava toiduna käsitatakse kõiki lahtiselt müüdavaid tooteid, mida müüja pakendab kaupluses lähtuvalt tarbija soovitud kogusest. Jaekaubandusettevõttes müügipakendisse pakendamata kujul üleantava toidu mõiste hõlmab näiteks komme, saiu ja küpsiseid, mida tarbija pakib kaupluses ise. Eelnõu § 3 lõikes 1 nimetatakse, millise teabe peab eelnimetatud viisil pakutava toidu puhul tarbijale esitama toidu müügikohas füüsilise või elektroonilise vahendi kaudu. Teabe edastamise vahendina käsitatakse nii toidu juures esitatavaid silte kui ka toidu müügikohas tarbijale nähtaval kohal asuvaid kaustasid või elektroonilisi infotahvleid. Kohustusliku teabe hulgas on käitleja nimi, kelle nime all toitu turustatakse. Kui toit on valmistatud nt jaemüüja tellimusel, võib käitleja, kelle nime all toitu turustatakse, ollagi jaemüüja. Kui käitlemisettevõtte, kelle nime all toitu turustatakse, ei ole asutatud Euroopa Liidus, siis vastutab toidualase teabe esitamise eest Euroopa Liidu turule importija. Lisaks eelnõu § 3 lõike 1 kohustuslikule teabele peab müüja oskama anda tarbija nõudmisel suulist teavet toidus sisalduvate koostisosade ja koostisosade koguste kohta, kui see on nõutav Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 22 kohaselt. Eelnõu § 3 lõike 3 kohaselt ei ole vaja esitada teavet allergiat või talumatust põhjustada võiva koostisosa või aine kohta juhul, kui toidu nimetus viitab otseselt sellele allergiat või talumatust põhjustada võivale koostisosale. Kui müük toimub sidevahendi (nt e-kaubandus, telefon) vahendusel, siis esitatakse lõikes 1 esitatud andmed kaugmüüki toetavas materjalis või käitleja poolt selgesõnaliselt kindlaksmääratud muu sobiva vahendi abil. Kuna toidu minimaalse säilimisaja tähtpäev või tarvitamise tähtpäev sõltub partiist, siis seda teavet ei pea esitama, kuid see teave peab olema toidu kättetoimetamise ajal koos muu kohustusliku teabega toidu pakendil, sellele kinnitatud märgistusel või füüsilise või elektroonilise vahendi kaudu vahetult toidu juures või toidu müügikohas.

Eelnõu §-s 4 esitatakse nõuded jaekaubandusettevõttes, sealhulgas toitlustusettevõttes, tarbija juuresolekuta müügikohas vahetult müügiks pakendatud toidu toidualase teabe esitamise kohta. Vahetult müügiks pakendatud toiduna käsitatakse nt kaupluse tagaruumis tükeldatud ja pakendatud juustu ning toitlustusettevõttes varem pakitud ja samas ettevõttes tarbijale müügiks pakutavat toitu. Vahetult müügiks pakendatud toidu mõiste hõlmab ka toitu, mis on ettenähtud tarnimiseks toitlustusettevõttele samal kujul tarbijale üleandmiseks, eelkõige tähendab see toitlustusettevõttele serveerimisalusel väljastatavat rooga. Kui müük toimub sidevahendi (nt e-kaubandus, telefon) vahendusel, siis kohaldatakse § 2 lõike 5 või § 3 lõike 5 nõudeid olenevalt sellest, kas sidevahendi vahendusel pakub toitu müügiks toitlustusettevõtja või jaekaubandusettevõtja. Eelnõu § 4 lõike 3 kohaselt ei ole vaja esitada teavet allergiat või talumatust põhjustada võiva koostisosa või aine kohta juhul, kui toidu nimetus viitab otseselt sellele allergiat või talumatust põhjustada võivale koostisosale. Netokoguse esitamise nõuet ei kohaldata juhul, kui toitlustusettevõtte pakendab vahetult müügiks portsjonina pakendatud toidu, nt prae või pitsatüki.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 44 nõudeid.

4. Määruse mõjud

Eelnõu sihtrühm on pakendamata toidu käitlejad: jaemüüjad, sh toitlustamisega tegelevad ettevõtjad ja hulgemüüjad. Eelnõul on määrusena jõustumise korral sotsiaalne mõju.

Määrus mõjutab otseselt müügapakendisse pakendamata toidu käitlejaid, eelkõige toitlustusettevõtjaid. Kui seni hõlmas müügapakendisse pakendamata toit toitu, mida müüdi jaekaubandusettevõttes tarbijale müügapakendisse pakendamata kujul (nt kommid ja küpsised, mida tarbija pakib kaupluses ise), mida pakendatakse müügikohas tarbija soovil (lahtise kauba müük) või toitu, mis on vahetult müügiks pakendatud (nt kaupluses kohe müügiks), siis määruse kohaselt hõlmab see ka toitlustusettevõtte poolt müügiks pakutavat toitu. Toitlustusettevõtjale lisandub kohustus anda tarbijale teavet allergiat põhjustada võivate koostisosade kohta ja lisaks tarbija soovil suulist teavet toidu koostisosade loetelu kohta. Tarbija juuresolekuta toitlustusettevõttes vahetult müügiks pakendatud toit on olemuselt sama, mis muus jaekaubandusettevõttes vahetult müügiks pakendatud toit ning seetõttu on mõlema toidu puhul oluline esitada ühesugused andmed, sh toiduohutuse seisukohalt vajalik minimaalse säilimisaja tähtpäev või tarvitamise tähtpäev.

Uued nõuded ei too kaasa olulisi muudatusi jaekaubandusettevõtetele, kuna toidualase teabe esitamise nõuded on suures osas juba praegu sätestatud Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. a määruses nr 324 „Toidu märgistusele esitatavad nõuded ja märgistamise ning muul viisil teabe edastamise kord“. Jaekaubandusettevõtjale lisandub kohustus esitada teavet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 VI lisa A-osas, välja arvatud punktis 5, ja C-osas sätestatud teabe kohta. Nimetatud määruse VI lisa A-osas sätestatakse toidu nimetusega kaasnevad kohustuslikud andmed, nt „suitsutatud“, „sulatatud“, „kiiritatud“, „lisatud veega“ ja „liidetud liha“, ning C-osas sätestatakse, et kui vorsti kest ei ole söödav, tuleb sellest tarbijat teavitada. Kuna eelnimetatud teave on toiduvaliku tegemisel olulise tähtsusega, siis peab selle teabe tarbijale edastama ka kõigi jaekaubandusettevõttes pakutavate müügapakendisse pakendamata toitude puhul, v.a toitlustusettevõttes tarbija soovil pakendatava toidu ja tarbijale üleantava müügapakendisse pakendamata toidu puhul.

Samuti ei too uued nõuded kaasa olulisi muudatusi hulgimüügiettevõtetele, kuna praegu kehtiva Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. a määruse nr 324 „Toidu märgistusele esitatavad nõuded ja märgistamise ning muul viisil teabe edastamise kord“ kohaselt peab pakendamata toidu puhul edastama järgmisele käitlejale kogu märgistusel nõutava teabe. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 8 lõike 6 kohaselt peab käitleja müügapakendisse pakendamata toidu puhul tagama selle toidualase teabe jõudmise järgmisele käitlejale, mis on vajalik tarbijale üleandmisel. Kuna eelnõu kohaselt ei pea müügapakendisse pakendamata toidu puhul edastama tarbijale kogu kohustuslikku toidualast teavet, siis on ette näha hulgimüügiettevõtetele halduskoormuse vähenemist seoses teabe edastamisega jaemüügiettevõtetele, sh toitlustusettevõtetele.

Eelnõus kavandatud muudatused aitavad tõhusamalt kaitsta toiduallergikute tervist. Üha suuremal hulgal inimestel esineb toiduallergiat või mõne toidu/toitainete talumatust, toiduallergikute reaktsioon allergiat põhjustada võivat koostisosa sisaldava toidu tarbimise järel võib olla kergetest nahanähtudest kuni väga raskete tervisekahjustusteni. Kuna toiduallergia ei ole ravitav, on nende inimeste jaoks ainukeseks võimaluseks vältida allergiat põhjustavat toiduainet. Seetõttu peab teave allergiat põhjustada võivate koostisosade kohta olema kättesaadav kõigi toitude puhul. Määruse eelnõu kohaselt saavad toiduallergikud edaspidi teavet allergiat põhjustada võivate koostisosade kohta ka toitlustusettevõttes.

Eelnimetatud mõjude ulatus, sagedus, ebasoovitavate mõjude avaldumise risk ja sihtrühma suurus on väike ning seega ei ole vajadust 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 kulud

Määruse rakendamisega ei kaasne uusi tegevusi ega lisakulutusi riigieelarvest, samuti ei kaasne määruse rakendamisega tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. aprillil 2015. Kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1169/2011 jõustus 2014. aasta 13. detsembril, nähakse ka selle määruse jõustumine ette võimalikult kiiresti pärast eelnõu vastuvõtmist. 1. aprillil 2015. a jõustunud nõudeid ei pea täitma kuni 1. augustini 2015. a juhul, kui tarbijat teenindav isik annab müügikohas tarbija soovil suulist teavet allergiat põhjustada võivate koostisosade või ainete kohta, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 lisas II, ning müügikohas esitatakse teade koha või vahendi kohta, mille kaudu antakse eelnevalt nimetatud teave enne toidu ostmist, või teade, mis palub tarbijal pöörduda selle teabe saamiseks tarbijat teenindava isiku poole.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu saadeti kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Sotsiaalministeerium ei ole Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 7 lõike 4 kohaselt ettenähtud tähtjaks eelnõude infosüsteemi EIS kandnud kirja eelnõu heakskiitmise või eelnõuga põhjendatult nõustumata jätmise kohta ning ei ole taotlenud tähtaja pikendamist ega teatanud sellest ning seetõttu loetakse eelnõu heakskiidetuks.

Eelnõu kavand saadeti arvamuse avaldamiseks Veterinaar- ja Toiduametile ning Tarbijakaitseametile. Erialaorganisatsioonidest paluti eelnõu kavandi kohta arvamust Eesti Allergialiidult, Eesti Tsöliaakia Seltsilt, Eesti Toiduainetööstuse Liidult, Eesti Piimaliidult, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojalt, Eesti Haiglate Liidult, Eesti Kaupmeeste Liidult, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidult ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt. Veterinaar- ja Toiduameti ning Tarbijakaitseameti arvamustega on üldiselt arvestatud. Eesti Allergialiidul, Eesti Kaubandus-Tööstuskojal ja Eesti Kaupmeeste Liidul ei olnud ettepanekuid eelnõu täiendamiseks. Eelnõu saadeti uuesti arvamuse avaldamiseks Veterinaar- ja Toiduametile, Tarbijakaitseametile, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Piimaliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Kaupmeeste Liidule ning Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule. Eelnõu kohta ei esitatud selliseid muudatusettepanekuid, mis muudaksid sätete sisu, ettepanekutest lähtuvalt täpsustati vaid sõnastusviisi. Eelnõud ei esitatud avalikule konsultatsioonile.

Kuna eelnõu sisaldab toodet ja toote turustamist mõjutavat tehnilist normi, siis oli kohustus eelnõust teavitada Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriiki toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 kohaselt. Kolmekuulise teavitusperioodi jooksul, mis lõppes 23. veebruaril 2015, ei esitatud eelnõu kohta kommentaare ega muudatusettepanekuid.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ants Noot

Kantsler