



SISEMINISTEERIUM

# Kohaliku toidu arendus- ja turundusvõrgustiku toimimise plaani väljatöötamine

Tellijä: Võru Instituut

Täitja: Krames Konsultatsioonid OÜ

Võru 2014

## Sissejuhatuseks

Kohaliku toidu arendus- ja turundusvõrgustiku toimimise plaani väljatöötamise vajadus tuli kolmest allikast: *Uma Mekk – Võrumaa ja Võrumaa koostööpiirkonna väiketoidukäitlejate uuringust* (2011), mis tõi esile ühe suurima takistusena siinsete ettevõtjate omavahelise koostöö puudumise kohaliku tooraine kasutamisel ja teise suurima arendustakistusena toodangu keerulise turustamise. Teiseks tuli sisend antud dokumendi järele siinsetelt ettevõtjalt, kes lisaks eeltoodule nimetasid takistuseks ka erinevaid seadustest tulenevaid probleeme. Ning kolmandaks kinnitas sellise dokumendi järele vajadust ka MTÜ Võrumaa Partnerluskogu, kes on viimased 5 aastat siinset kohalikku toitu ja toiduvõrgustiku arendanud taotledes ise toetust erinevatest toetusmeetmetest, kuid rahastades kohalikke toidukäitlejaid oma toetusmeetmete kaudu.

Antud plaanil tekkis üsna algusest juba kolm erinevat suunda: arendus- ja turundustegevused ettevõtjate suunal, (tugi)tegevused koostöös kavandatava Uma Loomekojaga Võru linnas, mis looks ettevõtjatele kvalitatiivselt uued võimalused koostööks ja müügiks ning suund seaduseloome muutmiseks, mille eesmärk on taotleda tootmistingimuste lihtsustamist kohalike toidukäitlejate jaoks.

Kokku toimus 13 erinevat nõupidamist ja ümarlauda, mis sisaldasid endas kohtumisi erinevate arendusorganisatsioonide vahel, ettevõtjate vahel, kahte kohtumist põllumajandusministriga ning mitmeid töönõupidamisi asjaosaliste vahel.

Tulenevalt ülalnimetatud kolmest suunast on antud töö jaotatud kolmeks peatükiks: arendus- ja turundustegevused ettevõtjate jaoks, toiduvõrgustiku võimalik koostöö Uma Loomekojaga ning õigusaktide muudatuste ettepanekud.

## Sisukord



SISEMINISTEERIUM

.....	1
Kohaliku toidu arendus- ja turundusvõrgustiku toimimise plaani väljatöötamine.....	1
Sissejuhatuseks.....	2
Sisend toiduvõrgustiku arendus- ja turundustegevusteks .....	4
Toiduvõrgustiku edasised arendus- ja turundustegevused .....	6
Esimese ümarlaua tulemused .....	6
Jätkutegevused .....	7
Seadusloomesuunalised tegevused .....	11
Ettepanek toiduseaduse ja põllumajandusministri 25.06.2014 määruse nr 163 ja 15.07.2006 määruse nr 163 muutmiseks .....	11

## Sisend toiduvõrgustiku arendus- ja turundustegevusteks

Antud tegevuste esmaseks sisendiks oli *Uma Mekk – Võrumaa ja Võrumaa koostööpiirkonna väiketoidukäitlejate uuring*. Kuigi uuring ise on mõned aastad vana, siis asjaosalistega aruteludel tuli esile jätkuv vajadus seal esile toodud arendus- ja turundustegevuste järele. Antud uuringus olid nimetatud järgmised arenguvajadused, mis said ka ettevõtjatega aruteludel esmaseks sisendiks:

1. Selgitada välja, kuidas leevendada turukaugusest tulenevaid riske – toetada ettevõtjaid oma logistikasüsteemi välja arendamisel jaluua neile toimiv kokkuostusüsteem,
2. Koondada olemasoleva UMA MEKK kaubamärgi juurde:
  - a) turustamise kompetents,
  - b) info või kontaktide võrgustik,
  - c) tootearenduse kompetents,
  - d) info või kontaktide võrgustik,
  - e) koostööalane juriidiline kompetents
3. Võimalusel keskenduda enam töötajate võimekuse arendamisele,
4. Tagada erialase (tootmisalase ja põllumajandusliku) konsultatsiooni parem kättesaadavus, tagada ettevõtjate jaoks usaldusväärne ning kvaliteetne nõustamise võrgustik,
5. Toetada ettevõtjaid enam niššitoodete ja mahetoodete arendamisel,
6. Tagada neutraalse koordinaatori-nõustaja olemasolu,
7. Tagada parem informatsiooni kättesaadavus piirkonnas tegutsevatest võrgustikest ja katuseorganisatsioonidest, nt oma kodulehel,
8. Ühisköövide ja/või –käitlemiskeskuste rajamisel/toetamisel nõustada ka võimalike laopindade rajamise võimalikkust sinna juurde,
9. Võimaldada alternatiivpõllumajandusalaste koolituste kättesaadavust/infot,
10. Võimaldada koolitust järgmistes ettevõtte arengu jaoks olulistest valdkondades:
  - a) toodangu töötlemise tehnoloogia,
  - b) toodangu töötlemise nõuded,
  - c) ettevõtte turundamine ja müük,
  - d) tootearendus ja retseptid

- e) finantskoolitus,
11. Kaaluda otstarbekust keskenduda ettevõtjatele, kes saavad 76-100% oma sissetulekust ettevõtlusega seotud tuludest – nende investeerimisvõimekus on suurem, edasine tegevus sihikindlam ning koostöövalmidus suurem
  12. Võimalusel propageerida kohaliku toidu töötlemist ja kultuuri eesmärgiga kaasata valdkonda enam noori ja hakkajaid ettevõtjaid,
  13. Võimalusel viia läbi täpsem analüüs, mida turg vajab. Kaardistades olemasolevate uuringute alusel globaalsed ja siseriiklikud trendid ning suheldes teadlikult tarbijatega. Viimaste puhul oleks kasulik töötada välja lähenemisviis ning küsimused info saamiseks. Turuanalüüsi sisseostmine võiks olla pigem teisejärguline.

## Toiduvõrgustiku edasised arendus- ja turundustegevused

### Esimese ümarlaua tulemused

Ülaltoodu 13 punkti arutati ettevõtjatega läbi esimesel ümarlaul, need kaasajastati ning nõupidamise tulemusena fokuseeriti järgmisele neljale tegevusele:

#### 1. Vajadus logistilise koordineerimise, turustamise ja müügitöö järele

Logistiliselt kaks suunda: korraldada tooraine ja toidu müük kohapeal ning garanteerida mahud ja kvaliteet edasimüümiseks. Koostööd peaks tegema juba olemasolevate võrgustikega – TÜ Lõuna-Eesti Toiduvõrgustik ja MTÜ Maitsev Lõuna Eesti/TÜ Taluturg ning kohalike tootjatega, kes ise oma kauba logistika korraldavad (nt Nopri Talumeierei jt). Esile tuli ka vajadus siinse toidu ja tooraine esindusmüügikoha järele.

#### 2. Nõustamisteenuse vajadus

Nõustamise all sooviti näha, et oleks olemas neutraalne koordinaator-nõustaja ning nõustamisteenus ise peaks olema enam tootjakeskne, et oleks võimalik saada abi tootmise, tootearenduse, logistika, erinevate nõuete jms sarnase kohta. Sooviti samuti, et erialane (tootmisalane ja põllumajanduslik) konsultatsioon oleks paremini kättesaadav ja ettevõtjate jaoks usaldusväärne ning kvaliteetne.

#### 3. Vajadus erinevate koolituste järele

Sooviti on järgnevaid koolitusi:

- a) toodangu töötlemise tehnoloogia,
  - b) toodangu töötlemise nõuded,
  - c) ettevõtte turundamine ja müük,
  - d) tootearendus ja retseptid
  - e) finantskoolitus,
4. Vajadus siinse piirkonna toidukasvatamise ja –käitlemisega seonduvaid tegevusi ühiselt koordineerida – ühine koordinaator, vastav juriidiline isik ja ühine müügikoht

Eesmärgiks ei ole kellelegi, s.t. turul toimetavatele ettevõtjatele konkurentsi pakkuda, vaid anda tuge sinna, kus on vajadus ning toimetada koostöös olemasolevate tegijatega valdkonnas.

Vajalik oleks luua UMA MEKK kohvik-toidupood (k.a. õppeköök) Võru linnas, kus toimetab UMA MEKK toiduvõrgustik kui iseseisev juriidiline isik. See juriidiline isik kureerib samuti kohaliku tooraine ning toidu müümist (k.a. logistika), turundamist ning koolitamist.

Eelneva raames tuleks leida võimalused koordinaatori töökoha rahastamiseks, mis parimal juhul võiks olla püsiv töökoht, kuna projektipõhine töötamine ei ole jätkusuutlik ning inimesed vahetuvad liiga tihti. Vähemalt võiks vastava inimesega sõlmitav tööleping olla pikem kui 1 aasta.

### **Jätkutegevused**

Järgmisel ümarlaulal, mis toimus 2.detsembril Rāpinas sai täpsustatud ülaltoodud nelja valdkonna tegevusi, antud ülevaade vahepeal tehtust ning lepiti kokku vajalikud tegevused.

Vajalikuks ei peetud hetkel koolitusvaldkonnale panustada, kuna järgmisest õppeaastast avab Võrumaa Kutsehariduskeskus pärandtoidu õppekava, mis suuremas osas hakkab katma ka esiletoodud koolitusvajadusi.

Otsustati, et oluline on edasipidi panustada:

1. logistika koordineerimisele ning turustamise toetamisele,
2. tagada ettevõtjatele sobiv nõustamine ja
3. toetada ühist koostööd

### ***Logistika koordineerimine ning turustamise toetamine***

Logistiliselt oleks vajalik arendada kahte suunda: korraldada tooraine kokkuost ja toidu müük kohapeal ning garanteerida mahud ja kvaliteet edasimüümiseks. Põhimõtteline nõusolek teha koostööd logistika osas on olemas TÜ Lõuna-Eesti Toiduvõrgustikult (LET) ning ettevõtjatest on oma logistikaahela kasutamiseks nõusoleku andnud ka Nopri Talumeierei. Täpsustamist aga vajavad täpsemad detailid ja tingimused. LET võrgustiku kaudu ei ole näiteks hetkel võimalik müüa juustu, sõira ja liha (selle kitsaskohast täpsemalt järgmises peatükis, mis kirjeldab tegevusi seadusloome valdkonnas).

Esile tuli vajadus tegeleda tooraine kvaliteedi ja kogustega, millest hetkel täpne ülevaade puudub. Selleks, et müüa siinset kaupa Tartus või Tallinnas on vajalik tagada püsivam kvaliteet ning suuremad kogused.

Vajalik on samuti kaardistada ära tooraine kasvatajad ning nende valmidus müümiseks. Seejärel on võimalik alustada täpsemat dialoogi kasvatajatega tooraine koguste ja kvaliteedi

osas ning seeläbi anda neile enam kindlust ostetavate koguste osas, et tooraine kasvatajad saaksid enam oma tegevusi ja investeeringuid pikaajalisemalt planeerida.

Mida enam areneb edasi toit ja kasvab teadlikkus kohalikust toidust ja toorainest, seda olulisemaks muutub ka tooraine kvaliteet. Sellest tulenevalt võiks kõrvaltegevusena keskenduda tulevatel aastatel Vana-Võrumaa mullastiku koostise uurimisele ning analüüsida selle mõju tooraine kvaliteedile. See annaks sisendi ja info selle jaoks, mis on siinse tooraine (maitse) omapärad tulenevalt siinsest maast ning mida siin oleks ka edaspidi kõige sobivam kasvatada. Kui selgub, et erisusi ja omapära on sellest tulenevalt piisavalt, võiks protsess päädida ka *appellation de controlee* märgi taotlemisega mõnele toorainele või tootele, nagu nt sõir).

### *Ettevõtjate nõustamine*

Nõustamisteenuse osas nõustuti, et üldnimetatud nõustamisvaldkondi on oluline arendada ning nende kättesaadavust parandada:

1. Oleks olemas neutraalne koordinaator-nõustaja,
2. Nõustamisteenus ise oleks enam tootjakeskne, et oleks võimalik saada abi tootmise, tootearenduse, logistika, erinevate nõuete jms sarnase kohta ja
3. Erialase (tootmisalane ja põllumajanduslik) nõustamisteenuse parem kättesaadavus ja et see oleks ettevõtjate jaoks usaldusväärne ning kvaliteetne.

Nõustamise osas on olemas erinevad tugistruktuurid: SA Võrumaa Arenguagentuur, MTÜ Võrumaa Talupidajate Liit ning Eesti Põllu- ja Maamajanduse Nõuandeteenistuse (PIKK) konsulentide võrgustik. Ettevõtjate poolt leiti, et toiduvõrgustiku koordinaatoril võiks olla praktiline kogemus ja võimekus selle valdkonna ettevõtjaid nõustada või siis tuleks oluliselt panustada koostöösse konsulentide võrgustikuga ning niimoodi võimaldada asjakohase info ja nõustamisteenuse parem kättesaadavus.

Esile toodi ka kompetentse nõustamisteenuse vajadust tegevusloa taotlemisel erinevatele (hügieeni)nõuetele vastamiseks ja põllumajandustoodetele enama lisandväärtuse andmiseks.

### *Ühise koostöö tegevused*

Siinsed tegevused jagunesid kolmeks:

1. Võrgustiku koordinaator, tema roll ja ülesanded,
2. Loodava juriidilise isiku vorm ja ülesanded ning
3. Planeeritava võrgustiku hoone, selle asukoht ja funktsioonid



## Võrgustiku koordinaator, tema roll ja ülesanded

Nagu eelnevalt esile tuli pidasid tootjad oluliseks ühise koordinaatori olemasolu, kes aitaks ellu viia logistika- ja turustamistegevusi ning tagada nõustamisteenuse toimimise ja kvaliteedi. See inimene võiks olla praktilise valdkondliku taustaga.

Esile tuli ka vajadus tagada koordinaatorile pikemaajalisem töösuhe, mis ei kestaks projektist projektini vaid võiks olla nt 5-aastase lepinguga. Töönõupidamisel, kus osalesid MTÜ Võrumaa Partnerluskogu esindajad, SA Võrumaa Arenguagentuuri esindajad ning Võru Instituudi esindajad otsustati seda mõtet toetada. MTÜ Võrumaa Partnerluskogu andis nõusoleku tagada koordinaatorile tööruumid ning jätkata erinevate projektitaotlustega toiduvõrgustiku tegevusi. Võru Instituut avaldas valmisolekut, kui lisaraha saadakse, katta võrgustiku koordinaatori töökulusid järgmise aasta esimesel poolel. SA Võrumaa Arenguagentuur väljendas valmisolekut lisada toiduvõrgustiku koordinaatori töökoht ühe tegevusena *Piirkondade konkurentsivõime tõstmise* tööhõivekava alameetmesse tagamaks koordinaatori töökohta rahastamine järgmiseks 5 aastaks.

Küll vajavad veel täpsustamist täpsemad tingimused, (nt kes sõlmib koordinaatoriga lepingu jms detailid), kuid oluline on, et vajadus, mis ettevõtjatel on, saab ka konkreetse lahenduse ning tõenäoliselt käivitub järgmise aasta jooksul. Täpsemad tingimused selguvad siis, kui vastava meetme määrus toetuse andmiseks on kinnitatud.

## Loodava juriidilise isiku vorm ja ülesanded

Läbivalt on kohtumistel ettevõtjad kinnitanud vajadust ühise juriidilise keha järele, kes aitaks ühiseid tegevusi ellu viia ning koordineeriks logistikat, turustamist ning nõustamist.

Hetkel ei ole juriidilise isiku vormi osas lõplikku kokkulepet ära otsustatud, pigem eeldaksid ettevõtteid, et tegemist võiks olla mittetulundusliku juriidilise isiku vormiga, olgu siis sihtasutus või mittetulundusühing. Seda peeti neutraalsemaks ning kõigi liikmete huve paremini esindavamaks. Argumendiks olid ka mittetulundusühingute paremad toetuste taotlemisvõimalused. Kuid siin on otsustamisel vajalik arvesse võtta samuti võimalikku koostööd Uma Loomekojaga ning sealt tulenevate võimalike tingimuste ja olukorraga. Samuti on vajalik arvestada erinevate toetusprogrammide tingimusi ja nõudeid. Hetkel on kõik uue

programmperioodi meetme määrused ettevalmistamisel või kooskõlastamisel ja saavad vastu võetud 2015.a esimese kvartali jooksul.

Planeeritava võrgustiku hoone, selle asukoht ja funktsioonid

Antud alapunkt on oluline seetõttu, et ühelt poolt on ettevõtjad väljendanud vajadust autentse müügikoha ja toidustamiskoha järele, kus oleks võimalik pakkuda, müüa ja esitleda Vana-Võromaa kultuuriruumist pärit kohalikku (nn UMA MEKK) toorainet, tooteid ja toitu. Aastate jooksul, mil siinses piirkonnas on kohaliku toidu ja tooraine edendamiseks toimetatud, ei ole vastavat algatust erasektoris tekkinud. Teise aspektina on Võru linnal kavatsus rajada Uma Loomekoda, mis toetaks siinsele kultuuriruumile omaseid traditsioonilisi ettevõtlusvaldkondi ning aitaks kaasa nende arenemisele ja kasvamisele. Võru linnal on Uma Loomekoja kontseptsiooni arendamisega kavas ehitada uus hoone, kus oleksid olemas alustavate ettevõtjate jaoks tegutsemisruumid (loomeinkubatsioon) ja kohalike toodete esitlusruumid ja müügisaal. Sellest tulenevalt on nõu peetud Uma Loomekoja tegevuste ning toiduvõrgustiku tegevuste ühisosa leidmisel, et neid kahte kontseptsiooni omavahel siduda. Hetkel on jõutud koostöös selleni, et uue maja ehitamisel Võru linna oleks otstarbekas ühendada omavahel loomeinkubatsiooniteenuse pakkumine ja toiduvõrgustiku edasise toimimise tegevused.

Sellest tulenevalt ja vastavalt aruteludele ettevõtjate ja Võru linnavalitsusega võiks kavandada loodavasse keskusesse toiduvõrgustiku tegevuste arendamiseks järgmised funktsioonid:

1. Uma Mekk elamuskohvik-pagarikoda,
2. Tunnustatud õppekööök katsetusteks ja tootearenduseks, toote testimis- ja esitlusvõimalustega,
3. Kohalike toodete pood,
4. Vaheladu (ca 10m<sup>2</sup>),
5. Pruulikoda

## Seadusloomesuunalised tegevused

Kohaliku toidu arendus- ja turundusvõrgustiku toimimise plaani väljatöötamise lähteülesande püstitamisel selgus samaselt ka vajadus analüüsida täpsemalt väikekäitlejatele esitatavate nõuete proportsionaalsust ja selgust, kui me soovime, et kohalik toit ja kohalikud toidutradsioonid saaksid enam väärtustatud ning muutuksid kohalikele elanikele olulisemaks sissetuleku allikaks.

Ettevõtjatega nõu pidades maikuus sai kirjeldatud esmane probleemistik, mis päädis 23. septembril ametlikult esitatud seadusemuudatuse ettepanekuga ning ettepanek sai esitatud ka Põllumajandusministrile. Kokku toimus 4 nõupidamist kohalike ettevõtjatega ja arendusorganisatsioonidega ning kaks kohtumist Põllumajandusministri Ivari Padariga. Antud protsess on olnud pikem ja keerukam, kui alguses prognoositud, kuid hetkel on tekkimas arusaam probleemikohtadest ning ootame meie kirjavahetusele vastust Põllumajandusministeeriumist, et planeerida edasisi tegevusi.

### **Ettepanek toiduseaduse ja põllumajandusministri 25.06.2014 määruse nr 163 ja 15.07.2006 määruse nr 163 muutmiseks**

#### *Sissejuhatus*

Käesolev ettepaneku ajendiks on ühelt poolt arutelud väiketootjate, turismiettevõtjate, peakokkade ja neid ühendavate organisatsioonidega, teiselt poolt aga EL kehtiva toiduohutust puudutava regulatsiooni analüüs. Tegemist on esialgse projektiga, mis ei ole hetkel lõplikult kooskõlastatud eelnimetatud organisatsioonidega. Ettepaneku lõplik versioon on kavas koostada ja asjaomaste organisatsioonidega pärast esialgset arutelu põllumajandusministeeriumis, võttes arvesse selle käigus tehtud tähelepanukuid.

Nõukogude aeg tekitas Eesti toidukultuuris katkestuse, mille tagajärjed on tänagi selgelt tuntavad. 90. aastate alguseks ei olnud väiketootmine küll täielikult välja surnud, ent muutunud ühekülgses, eelkõige omatarbele suunatuks ning minetanud konkurentsivõime avatud turul. Väiketootmise vindumine on kahjuks jätkunud ka iseseisvusajal. Lääne-Euroopa endastmõistetavaks peetav – et eri piirkondi külastades on võimalik nautida ka eripäraseid põllumajanduslikke tooteid, jooke ja toite – ei ole Eesti senini reaalsuseks saanud. Ehkki viimase viie aasta jooksul on selles valdkonnas ka Eesti toimunud oluline areng, võib midagi sellist Eesti kogeda vaid väga piiratud ulatuses. Eestis on jätkuvalt vähe põllumajanduslikke

väiketootjaid, kes müüksid tarbijatele lisaks esmatoodetele ka „väärtustatud“ tooteid ning veelgi vähem on neid, kelle selline toodang jõuab Eesti restoranide laudadele.

Paraku ei ole kirjeldatud olukorral vaid ajaloolised põhjused. Väiketootmist pärssivad sageli regulatsioonid, mille täitmine käib eriti alustavale väiketootjale üle jõu ja mis vahel on koguni vastuolus väiketootmise traditsiooniliste meetoditega. Seejuures sageli ei ole tegemist regulatsioonidega, mis tuleneks EL õigusest, vaid Eesti seadusandja kehtestatud piirangutega. Selliste regulatsioonide vohamine on kummalises vastuolus üldtunnustatud eesmärgiga soodustada ettevõtlikust ning eriti väikeettevõtlust.

Käesoleva ettepanek ei pretendeeri väiketootmist pärssivate regulatsioonide süsteemsele analüüsile, vaid puudutab paari konkreetset regulatsiooni, mille leevendamisel võiks olla positiivne mõju.

*Toiduseaduse ja Põllumajandusministri 25. juuni 2014. a määruse nr 163 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“, muutmise*

Toidu käitlemisega tegelevad ettevõtted neile kehtivate nõuete rangusest lähtuvalt jaotada kolmeks. Ükski toidu käitlemisega seotud ettevõtte ei ole vaba teatud ohutus- või muude nõuete täitmisest, ent nende nõuete iseloom sõltub osaliselt sellest, millisesse eeltoodud kategooriasse ettevõtte kuulub:

- 1) ettevõtted, milles toidu käitlemiseks peab olema tegevusluba;
- 2) ettevõtted, milles toidu käitlemiseks peab esitama majandustegevusteate;
- 3) ettevõtted, milles toidu käitlemiseks ei pea taotlema luba ega esitama teadet, ent peab järgima õigusaktidega kehtestatud ohutus- või muid nõudeid.

Ettevõtted, milles toidu käitlemiseks peab olema tegevusluba, on toodud toiduseaduse § 8 lõikes 1. Toiduseaduse § 8 lg 1 p 5 kohaselt on tegevusluba nõutav ettevõttes, kus „*käideldakse loomset toitu ja seda turustatakse teisele käitlejale ning mis on nimetatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III*“. Nimetatud määruse 852/2004 lisa II peatükk III nimetab järgmised ettevõtted: „*teisaldatavad ja/või ajutised käitlemiskohad (näiteks müügitelgid, -kioskid ja -veokid), käitlemiskohad, mida põhiliselt kasutatakse eraelamuna, kuid kus toimub regulaarne toidu valmistamine turuleviimiseks, ning müügiautomaadid*“. Silmas on peetud muuhulgas klassikalist talumajapidamist, kus elukohas toimub ka toidu käitlemine ja müük. Teiseks käitlejaks võib

olla hulgikaupleja või kaubanduskett, ent ka näiteks kohalik pood või restoran. Seega § 8 lg 1 p 5 kohaselt nt väiketalunik, kes oma elukohas juustu või suitsusaunaliha valmistab, peab taotlema tegevusluba, kui ta soovib neid tooteid müüa näiteks vahetus naabruses asuvale turismitalule.

Lisaks on toiduseaduse § 8 lg 1 p 7 järgi tegevusluba nõutav ettevõttes *„kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted*. Seega kui tegemist ei ole viidatud erandi alla kuuluva ettevõtte tüübiga, peab jaekaupleja taotlema tegevusluba ka juhul, kui ta müüb üksnes tarbijatele ning marginaalsetes kogustes ka teistele jaekauplejatele (nt eelnimetatud vahetus naabruses asuvale turismitalule).

Kõnealused piirangud ei tulene EL õigusest. Määruse 852/2004 artikli 6 lõike 3 kohaselt on vajalik ettevõtte tunnustamine (mille ekvivalendiks Eesti õiguses on alates 01.07.2014 tegevusluba) juhul, kui see on nõutav siseriikliku õiguse alusel, määruse (EÜ) nr 853/2004 alusel või komisjoni otsuse alusel. Määruse 853/2004 artikli 1 lg 5 punkti a kohaselt seda määrust ei kohaldata *„otsese vastupidise viite puudumisel“* jaetegevuste suhtes. Sama lõike punkt (b) täpsustab, et määrust *„kohaldatakse siiski jaetegevuste suhtes, kui tegevuse eesmärgiks on loomset päritolu toiduainete tarnimine teisele ettevõttele, välja arvatud juhtudel, kui /.../ „ii) loomset päritolu toitu sellest jaeettevõttest tarnitakse üksnes teistele jaeettevõtetele ning tegevus kooskõlas siseriiklike õigusaktidega on marginaalne, kohaliku ulatusega ning piiratud“*. Sama määruse artikli 4 lg 2 punkti d järgi ei ole ettevõtte tunnustamine nõutav määruse reguleerimisalasse mittekuuluvate jaetoimingute puhul.

Seega EL õiguse kohaselt on jaetegevusena toimuva loomse toidu teisele ettevõtjale turustamiseks vaja tunnustamist/tegevusluba vaid juhul, kui selline tegevus ei mahu eeltoodud erandi raamidesse (ei ole marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud). Toiduseaduse § 8 lg 1 p 5 ja p 7 koosmõjus aga nõuavad tegevusluba kõigil loomse toidu jaemüügi juhtudel, välja arvatud määruse 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtte, kes turustab vaid tarbijale.

Eelnõu koostajale ei ole teada, millisel põhjusel toiduseaduse § 8 lg 1 p 5 määruse nr 853/2004 artikli 4 lg punktis d toodud erandit ei kasuta, ning seda hoolimata asjaolust, et määruse nr 853/2004 artikli 1 lg 5 punktis c alusel on nimetatud erandite suhtes põllumajandusministri 15.06.2006 määrusega nr 75 kehtestatud leebemad hügieeninõuded. Nimetatud määruse § 3 lg 1 ja § 4 lg 1 sisuliselt sätestatavad *„marginaalse, kohaliku ulatusega ja piiratud tegevuse“*, mille puhul ei ole määruse 853/2004 nõuete kohaldamine põhjendatud ning selle asemel kohaldatakse määruse nr 852/2004 lisa II nõudeid. Just sellise tegevuse

puhul ei ole EL õiguses tunnustamist (tegevusluba) vajalikuks peetud, ent Eesti õiguses millegipärast on.

Põhiseadusest tulenevalt nõuab igasugune ettevõtlusvabaduse piirang legitiimset eesmärki ja peab olema selle eesmärgi suhtes proportsionaalne. Kahtlemata on mistahes toidu käitlemisega seotud loakohustuste kehtestamisel legitiimne eesmärk, ent kõnealuste tegevuste puhul on küsitav nende proportsionaalsus eesmärgi suhtes. Kui väiketootjatest enamus ei saa müüa oma tooteid teistele jaettevõtjatele, sealhulgas kohalikele poodidele ja/või turismitaludele, kuna peavad tegevusloaga seotud nõudeid liialt koormavaks, siis eksisteerib vastava „loakohustusega tegev“: jaekaupleja, kes tarbijale müügi kõrval müüb marginaalses, kohalikus ulatuses ja piiratult ka teistele jaekauplejatele, vaid teoreetiliselt, mitte aga praktikas. Eeldades, et asjaomase regulatsiooni eesmärgiks ei ole „pole tegevust, pole ka probleemi“, tähendab see sisuliselt asjaomase regulatsiooni läbikukkumist üleregulatsiooni tõttu. Ka on raske mõista põhjusi, miks võib asjaomase erandi alla kuuluv väiketootja müüja ilma tegevusloata küll lõpptarbijatele, ent mitte marginaalses ulatuses ka jaekauplejatele. Kõige tõenäolisemaks sihtgrupiks, kes kõnealuse erandi täies mahus rakendamisest kasu lõikaks, oleksid turismitalud ja restoranid (ja mõistagi nende kliendid), kellele omakorda kehtivad ranged hügieeninõuded. Ükski turismitalu ega restoran ei ole huvitatud pakkuma kliendile kaupa, mille päritolus ja ohutuses ta ei ole veendunud. Praktikas on tavapärane, et väiketootjatelt kaupa ostvad isikud käivad ise vastavate ettevõtetega põhjalikult tutvumas, veendumaks sealt pärineva kauba ohutuses.

Seega väiketootja, kes lisaks lõpptarbijale väikses ulatuses ka teistele jaemüüjatele müüks, allutaks end automaatselt lisakontrollile, mida teostavad tema jaemüüjatest kliendid. Seega on selline väiketootja juba iseenesest allutatud rangemale kontrollile, kui väiketootjad, kes müüvad vaid lõpptarbijale. Ei ole mõisteta, miks peaks sellele loakohustuse näol veel täiendavaid lisanõudeid sätestama.

Eeltoodu alusel tuleks toiduseadust muuta järgmiselt.

Toiduseaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 8 lg 1 punkt 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt

„5) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtte, kus käideldakse loomset toitu ja müüakse teisele käitlejale, välja arvatud ettevõtte, kes müüvad loomset toitu lõpptarbijate kõrval üksnes jaekaubandusettevõtjatele ning see müük on marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud.“;

2) paragrahvi 8 lg 1 punkti 7 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt

„7)ettevõtte, kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 852/2004 lisa II peatükis III nimetatud ettevõtted ja ettevõtted, kes müüvad loomset toitu lõpptarbivate kõrval üksnes jaekaubandusettevõtjatele ning see müük on marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud.“;

3) Täiendada paragrahvi 8 lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(1)<sup>1</sup> Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 5 ja 7 nimetatud „marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud“ müük täpsustatakse käesoleva seaduse § 26 lõike 3 alusel kehtestatava määrusega.“

Tegelikult ei saa eelpool välja pakutud paragrahvi 8 lg 1<sup>1</sup> pidada heaks lahenduseks, sest tegevusloa taotlemise tingimused tuleks sätestada seaduse tasandil, antud lahenduse puhul toimuks see aga osaliselt määrusega. Samas käesoleva ettepaneku menetlemise praeguses staadiumis on see kõige ökonoomsem viis avada ettepaneku sisu, parimad seadustehnilised lahendused on selle aktsepteerimise korral võimalik välja töötada hiljem.

Paraku kaasneb eeltoodud muudatustega ka vajadus muuta põllumajandusministri 25. juuni 2014. a määrust nr 163 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“. Ehkki tegemist on eelkõige tehnilise muudatusega, mille tegemise vajadus tuleneks automaatselt eelkäsitatud toiduseaduse muudatusest, on järgnevalt siiski pakutud välja selle võimalik sõnastus:

Põllumajandusministri 25. juuni 2014. a määruses nr 163 „Nende käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitleja esitama majandustegevusteate või mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba“ tehakse järgmised muudatused:

„1) määruse Lisa 1 rea 11 veergu 3 lisada alljaotus: „Marginaalne, kohaliku ulatusega ja piiratud müük teistele jaekaubandusettevõtjatele“ ning sama rea veergu 4 tekkivasse vastavasse alajaotusesse märkida „-,“

*Põllumajandusministri 15. juuli 2006. a määruse nr 163 „Toorpiima käitlemise hügieeninõuded“, muutmine*

Kõnealune määrus on kehtestatud toiduseaduse § 26 lg 3 alusel muuhulgas selleks, et kehtestada määruse nr 852/2004 artiklis 1 ja määruse nr 853/2004 artiklis 1 nimetatud väiksed tootekogused, mille puhul kehtivad leebemad hügieenireeglid. Täna hetkel on lehma toorpiima puhul vastavaks koguseks kehtestatud 100 kg päevas või kuni 700 kg nädalas, kitse toorpiima puhul aga 20 kg päevas. Samas puudub sisuline põhjendus sellele, miks kitse toorpiima väike kogus peaks olema 5 korda väiksem kui lehma toorpiima väike kogus (nt Ühendkuningriigis eristus puudub).

Väiketootjatega toimunud arutelude tulemusel oleme leidnud, et mõlema puhul võiks väikse koguse piiriks olla 120 kg päevas või kuni 840 kg nädalas. Tegemist on kogusega, mida ühelt poolt on võimalik toota ühe inimesega tööjõuga, selleks abikäsi palkamata ning mis teiselt poolt tagab ühe inimese toimetulemist võimaldava tulu. Juhul, kui toorpiima väärindatakse (juust, jogurt jms), siis saab selliste koguste puhul hakkama kahe inimese tööjõuga, ning ligikaudu kahekordistub ka tööst saadav tulu. Seega on sellised kogused ligikaudu optimaalsed pereettevõtte vormis toimivate, välist tööjõudu mitte palkavate väiketootjate jaoks.

Eeltoodu alusel võiks asjaomast määrust toiduseadust muuta järgmiselt.

Põllumajandusministri 15. juuli 2006. a määruses nr 163 „Toorpiima käitlemise hügieeninõuded“ tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 5 lg 1 punkte 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„1) lehma toorpiim – kuni 120 kg päevas või kuni 840 kg nädalas;

2) kitse toorpiim – kuni 120 kg päevas või kuni 840 kg nädalas;“.

### ***Ettepannud muudatuste mõjud***

Eelnõu mõjude hindamiseks on kindlasti vajalikud täiendavad konsultatsioonid eelnimetatud isikute ja organisatsioonidega (väiketootjad, turismiettevõtjad, peakokad ja neid ühendavate organisatsioonidega). Esialgse hinnangu kohaselt kavandavad muudatused:



- 1) soosivad Eesti inimeste ettevõtlikust üldiselt ning eelkõige väikeettevõtlust;
- 2) toetavad Eesti regionaalpoliitika eesmärke, soosides täiendavate töökohtade tekkimist ja turismi arengut eelkõige maapiirkondades;
- 3) aitavad arendada Eesti toidukultuuri, suurendades nii kohaliku toodangu valikut kui selle kättesaadavust toitlustusasutustes;
- 4) aitavad arendada turismi Eestis ja eriti maaturismi (uuringud on näidanud, et turistide sihtkohavalikud sõltuvad väga oluliselt hea ja mitmekülgse toidu kättesaadavusest sihtkohas).

Siinkohal on sobilik tsiteerida Riigikogu Eesti turismi ja kohaliku toidu toetusrühma esimees Imre Sooäärt:

Eestis on suur hulk neid ettevõtteid, kes valmistavad maitsvaid tooteid puhtast eestimaisest tooraineist ja mida rohkem eestlased tarbivad kodumaist toodangut, seda rikkamaks saab meie oma toidulaud ning tugevamaks majandus. Kui me aitame kaasa maitsvate kodumaiste toodete levikule nii Eestis kui väljaspool, aitame kaasa ka uute töökohtade loomisele selles sektoris.<sup>1</sup>

Arengukava „Eesti Toit“ raames on arutatud võimalusi Eesti toidu populaarsuse ja nähtavuse suurendamiseks<sup>2</sup>. Käesolev ettepaneku sisuks ongi tõkete kõrvaldamine sellelt, et Eesti toit oleks nähtav ja jõuaks võimalikult paljudeni.

Nõuete leevendamise võimalikkuse ennustamiseks on kasulik heita pilk liberaliseerimise mõjudele sarnases valdkonnas. Eesti õlletootmise turg arenes kuni hiljutise ajani turu kontsentreerumise ja mitte üksnes väikeettevõtjate, vaid ka keskmise suurusega ettevõtjate kadumise suunas. Veel 2-3 aastat tagasi võis turuosaliste arvu lugeda üles ühe käe sõrmedel, kusjuures peaaegu kõigi turuosaliste ühisenimetajaks oli omandistruktuuri poolelt kuulumine suurtesse rahvusvahelistesse kontsernidesse ning toodete poolelt suhteliselt ilmetu ja ühetaolise masstoodangu pakkumine. Täna on aga turul üle 10 uue pruulikoja ning kordades rohkem neid, kes plaanivad lähiajal samuti turule siseneda. Seejuures on uued tulijad reeglina Eesti kapitalil põhinevad väikeettevõtjad, kelle valmistatud „käsitööõlledel“ on kõrge lisandväärtus ja seetõttu suhteliselt kallis hind. Kui mahuliselt moodustab uute tulijate toodang seni alla 1% Eesti õlleturust siis pakutavate toodete kvaliteet ja variatiivsus on mahu suhtes pöördvõrdeline. Kohalike väikepruulikodade toodang on innustanud toitlustusettevõtjaid, sealhulgas Eesti tipprestorane, sobitama kohalikku õlletoodangut

<sup>1</sup> <http://www.riigikogu.ee/?id=173632>

<sup>2</sup> <http://www.agri.ee/et/arengukava-estti-toit>

kohaliku toiduga. Seega on tekkinud uued ettevõtted ja uued töökohad, areneb Eesti toidukultuur. Ehkki osaliselt saab toimunut seletada ka väärtushinnangute muutuse ja sellega kaasneva nõudluse kasvuga, ei oleks nõudlusele mitte kunagi saanud vastata pakkumisega, kui mõni aasta tagasi ei oleks tehtud muudatusi alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses, mis märkimisväärselt leevendasid väiketootmisega kaasnevaid nõudeid. Seni ei ole kuulda olnud, et Eesti õlleturul väikse revolutsiooni põhjustanud nõuete leevendamisel oleks olnud negatiivseid kõrvalmõjusid.