KAVAND
14.10.2026

SELETUSKIRI
regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Regionaal- ja põllumajandusministri 21. veebruari 2025. a määruse nr 16 „Väikeses koguses esmatoodete tarnimise hügieeninõuded“ muutmine määruse eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Regionaal- ja põllumajandusministri 21. veebruari 2025. a määruse nr 16 „Väikeses koguses esmatoodete tarnimise hügieeninõuded“ muutmise eelnõu (edaspidi eelnõu) on välja töötatud toiduseaduse § 26 lõike 3, määruse (EÜ) nr 852/2004[1] artikli 1 lõike 3 ning määruse (EÜ) nr 853/2004[2] artikli 1 lõike 3 punkti c ja lõike 4 alusel.

Eelnõuga muudetakse bürokraatia vähendamise eesmärgil Eestis mitteloomsete esmatoodete väikest kogust, mida esmatoodete tootja võib tarnida otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse[3], kus toode tarnitakse otse tarbijale ning edaspidi määratletakse mitteloomsete esmatoodete väikest kogust üksnes tarnimisviisi järgi. Sellest tulenevalt ei kohaldu toiduseadusest[4] tulenev teavitus- ega tegevusloakohustus edaspidi ka ettevõtjatele, kes tarnivad praegu üle väikese koguse enda kasvatatud mitteloomseid esmatooteid või enda korjatud metsasaadusi otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse.

Toiduseaduse § 3 lõike 2 tähenduses on esmatoode määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 2 lõikes 1 sätestatud toode. Esmatooted on esmatootmise tooted, sealhulgas põllundus-, loomakasvatus-, jahindus- ja kalandustooted. Esmatoodete hulka kuuluvad nii loomsed kui ka mitteloomsed (taimed, seened) esmatooted.

Määruse (EÜ) nr 852/2004 artikli 1 lõikega 3 sätestatakse liikmesriikidele kohustus kehtestada nõuded esmatoodete väikeste koguste otsetarnete kohta neid tootvalt toidukäitlejalt lõpptarbijale või vahetult lõpptarbijat varustavatele kohalikele jaekaubandusettevõtetele. Kirjeldatud kohustus hõlmab ka väikese koguse määratlemist ehk mis piirini loetakse esmatoodete tarne väikeses koguses tarnimiseks. Riigisisesed nõuded peavad tagama kõnealuse määruse eesmärkide saavutamist. Turule viidav toit peab olema ohutu. Käitleja vastutab käideldava toidu ja käitlemise nõuetekohasuse eest. Võimalikud riskid on kindlaks tehtud ja neid ohjatakse.

Planeeritav muudatus ei suurenda ettevõtjate halduskoormust.

Eelnõus kavandatut ei kohaldata isiklikuks kasutamiseks mõeldud mitteloomsete esmatoodete kasvatamise suhtes.

Eelnõuga kavandatu toetab „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“ alaeesmärgi „Tark ja kestlik põllumajandus, toidutootmine ja maaelu ning ohutu toit ja hoitud

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta (ELT L 139, 30.04.2004, lk 1–54).
[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid (ELT L 139, 30.04.2004, lk 55–205).
[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (ELT L 031 01.02.2002, lk 1), artikli 3 lõike 7 kohaselt hõlmab jaekaubandus ka toitlustamist.
[4] Toiduseaduse § 7 lõige 3 ja § 8 lõige 3.

keskkond“ saavutamist, sest eelnõus kavandatu mõjutab kaudselt Eestis toodetava toidu ohutust ja kvaliteeti.

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi toiduohutuse osakonna nõunik Katrin Kempi (katrin.kempi@agri.ee) ja valdkonnajuht Maia Radin (maia.radin@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Diana Rammul (diana.rammul@agri.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (leeni.kohal@agri.ee).

Määrusega muudetakse regionaal- ja põllumajandusministri 21. veebruari 2025. a määruse nr 16 „Väikeses koguses esmatoodete tarnimise hügieeninõuded“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 26.02.2025, 3.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu kohaselt muudetakse regionaal- ja põllumajandusministri 21. veebruari 2025. a määruse nr 16 „Väikeses koguses esmatoodete tarnimise hügieeninõuded“ (edaspidi *määrus nr 16*) § 2 teksti järgmiselt: „Mitteloomsete esmatoodete väike kogus on kogus, mis tarnitakse otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse.“.

Määruse nr 16 kohaselt on praegu mitteloomsete esmatoodete väikesed kogused järgmised: 1) kuni 0,5 hektarilt kasvupinnalt, sealhulgas kuni 0,01 hektarilt katmikalalt saadav põllumajanduskultuuride saak aastas; 2) idandatud seemnete, idandite, võrsete ja kultuurseente saak kuni 3000 kg aastas ning 3) metsasaadused (marjad, seened, taimed, puumahl jm) koguses, mis tarnitakse otse tarbijale või kohalikku jaekaubandusettevõttesse. Nende koguste tarnimisel tuleb järgida määruses nr 16 sätestatud hügieeninõudeid. Tarnides mitteloomseid esmatooteid üle väikese koguse, kohaldatakse määruse (EÜ) nr 852/2004 I lisas sätestatud asjakohaseid nõudeid. Mitteloomsete esmatoodete, v.a idandite tarnimisel üle väikese koguse otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse, kohaldub majandustegevusteate esitamise kohustus toiduseaduse[5] alusel. Idandite (idandatud seemnete) tootjale, kes tarnib idandeid üle väikese koguse, kohaldub tegevusloakohustus toiduseaduse[6] ja määruse (EL) nr 210/2013 alusel[7].

Eelnõus kavandatakse asendada otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse tarnitavate mitteloomsete esmatoodete väikesed kogused, mis on kindlaks määratud kasvupinnalt (avamaalt, sealhulgas katmikalalt) saadava aastasaagi, aastas tarnitava koguse (idandid, võrsed, kultuurseened), edaspidi üksnes tarnimisviisi järgi. Mistõttu ei kohaldu teavitus- ega tegevusloakohustus ka ettevõtjatele, kes tarnivad praegu üle väikeses koguses enda kasvatatud mitteloomseid esmatooteid või enda korjatud metsasaadusi otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 852/2004 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 853/2004 sätestatud nõuetega.

4. Määruse mõjud

[5] RT I, 01.07.2025, 4, § 7 lõike 1 punkt 1.
[6] RT I, 01.07.2025, 4, § 8 lõike 1 punkt 1.
[7] Komisjoni määrus (EL) nr 210/2013 idusid tootvate ettevõtete tunnustamise kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 852/2004 (ELT L 68, 12.03.2013, lk 24–25).

Määrusega kaasneb majanduslik mõju esmatoodete tootjale ja mõju tarbija tervisele. Mõningane regionaalne mõju avaldub majandusliku mõju kaudu. Määrusega ei kaasne otsest mõju keskkonnale, riigivalitsemisele, haridusele, kultuurile, spordile, infotehnoloogiale ja ühiskonnale, siseturvalisusele ning riigikaitsele ega välissuhetele.

Mõju valdkond. Mõju majandusele
Sihtrühm. Esmatoodete tootjad, kes tarnivad või kavatsevad tarnida väikeses koguses mitteloomseid esmatooteid otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse
Sihtrühma moodustavate käitlejate arv ei ole teada, kuna arvestust selliste isikute üle ei peeta. Põllumajandus registrite ja informatsiooni ameti (edaspidi *PRIA*) 10. juuli 2026. aasta andmetel oli 2025. aastal pindalatoetuste saajaid 3536, kellest toiduks kasvatas kuni 0,5 ha põllumajandussaadusi 2468 toetuse saajat. PRIA pindalatoetuste saajate andmed ei moodusta terviklikku andmekogu käitlejate kohta, kes toodavad ja tarnivad mitteloomseid esmatooteid. Toetusesaajaid käsitleva teave hõlmab neid tootjaid, kes on vabatahtlikkuse alusel toetust taotlenud ja seda saanud. Avalikustatud andmestikku toetuse saaja kohta hoitakse kättesaadavana kaks aastat[8] alates selle esialgsest avaldamisest. Toetuse saajate andmestik ei ole ette nähtud mitteloomsete esmatootmise tegevusalal tegutsevate kõikide tootjate registreerimiseks.
Põllumajandus- ja Toiduameti järelevalve infosüsteemi 12. augusti 2026. aasta andmete järgi tegeles 682 käitlejat mitteloomsete esmatoodete tootmisega, eesmärgiga turustada saak hulgikaubandus- või töötlemisettevõtjale või mõlemale.

Mõju kirjeldus
Mitteloomsete esmatoodete väikese koguse määratlemine tarnimisviisi järgi ei mõjuta käitlejaid olulisel määral. Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühmale ei kaasne lisategevusi, väikeses koguses mitteloomsete esmatoodete tarnimisele otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse ei kehtestata täiendavaid nõudeid ning muudatus kohaldub ühetaoliselt kõigile asjaomastele turuosalistele. Muudatus ei too kaasa ka otseseid lisakulusid ega investeerimisvajadust ning ei mõjuta mitteloomsete esmatoodete tootjate tootmismahte ega hinnakujundust.

Nende ettevõtjate puhul, kes tarnivad mitteloomseid esmatooteid üle väikese koguse otse tarbijale või jaekaubandusettevõttesse, väheneb halduskoormus ja sellega seotud ressursikulu, sest kavandatud muudatuse tulemusel ei kohaldata neile edaspidi toiduseadusest tulenevat teavitus- või tegevusloakohustust. Kuigi senise teavitamis- või loamenetlusega seotud ressursikulu ei ole üldjuhul suur, jääb edaspidi ettevõtjal vastav menetlustoiming tegemata.

Muudatus võib kaudselt mõjutada kohaliku toidu kättesaadavust, sest see vähendab halduskoormust nende ettevõtjate jaoks, kes turustavad oma toodangut lühikese tarneahela kaudu. Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kartuli saak 75 tuhat tonni, värske köögivilja saak 33 tuhat tonni ning värske puuvilja ja marja saak 6 tuhat tonni, millest eksporditi vastavalt 3 tuhat tonni värsket puuvilja ja marja, 3 tuhat tonni värsket köögivilja ja 15 tuhat tonni kartulit. Eestis kasutatakse värskeid köögivilju kogu tarneahelas 114 tuhat tonni, värskeid puuvilju ja marju 75 tuhat tonni ning kartulit 117 tuhat tonni.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk
Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike, kuna käitlejatele ei lisandu uusi tegevusi ning negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Mõju olulisus
Nii tegutsevale kui ka alustavale käitlejale ei kaasne lisategevusi ega -kohustusi, seega ei kaasne negatiivse toimega mõju ning avalduv mõju on väheoluline.

Mõju valdkond. Mõju tervisele

[8] RT I, 02.08.2025, 7, § 19.

Mõju sihtrühm. Mitteloomsete esmatoodete tarbijad.
Mõju kirjeldus
Eelnõuga kavandatud muudatus ei muuda nõuet, et väikeses koguses turule viidavad mitteloomsed esmatooted peavad olema ohutud ja nende ohutuse tagamise eest vastutab tootja. Väikeses koguses mitteloomsete esmatoodete tarnimise hügieeninõuete järgimine on oluline toidu saastumise ohtu vähendamiseks. Mitteloomsete esmatoodetega seotud riskid sõltuvad eelkõige toidugrupist − bioloogilised ohud võivad esineda sõltumata tootmise asukohariigist ning nende ennetamiseks ja ohjamiseks rakendatavad meetmed lähtuvad toidu ja tootmisprotsessi eripärast. Euroopa Toiduohutusameti andmetel[9] esineb Euroopa Liidus mitteloomset päritolu toitudega seotud toidutekkelisi haiguspuhanguid ning nakkusallikana on tuvastatud muu hulgas köögivilju, puuvilju, marju ja muid taimseid tooteid. 2024. aasta zoonooside raporti kohaselt registreeriti Euroopa Liidus 57 tugeva tõendusmaterjaliga toidutekkelistest haiguspuhangut, mis olid seotud mitteloomset päritolu toiduga. Raporti andmetel suurenesid võrreldes eelneva aastaga ka selliste puhangutega seotud haigusjuhtude, haiglaravi juhtude ja surmajuhtumite arvud. Juhtude tuvastamine sõltub siiski seire- ja analüüsivõimekusest ning kõik juhud ei pruugi statistikas kajastuda. Seetõttu ei pruugi avaldatud statistika anda tegelikust olukorrast täielikku pilti. Mitteloomsete esmatoodetega seonduvate toidutekkeliste haiguspuhangute sagenemise võimalike põhjustena on nimetatud taimse toidu suuremat tarbimist, nende toodete sagedase toorelt söömist ning saastumise võimalust juba enne saagikoristust[10]. Seetõttu on oluline hügieeninõuete järgimine mitteloomsete esmatoodete tarnimisel, sh väikese koguse puhul. Samas ei muudeta eelnõuga väikeses koguses esmatoodete tootjatele kehtestatud hügieeninõudeid ega käitleja vastutust ohutu toidu turuleviimise eest.

Lisaks bioloogilistele ohtudele tuleb vältida ja vähendada mitteloomsete esmatoodete korral ka toidu saasteainetega saastumist. Mitteloomsete esmatoodete tootmisega võivad kaasneda keemilised ohud, mis on seotud eelkõige taimekaitsevahendite ja väetiste kasutamisega, keskkonnast pärinevatest saasteaine või taimedes looduslikult esinevate ainetega. Sellisteks aineteks võivad olla näiteks pestitsiidide jäägid, nitraadid, raskmetallid, mükotoksiinid, pürrolisidiinalkaloidid jmt. Toidus sisalduvad saasteained võivad sõltuvalt aine omadustest, sisaldusest toidus ja toidukaudsest saadavusest mõjutada inimese tervist. Selliste ainete pikaajaline toidukaudne saadavus väikeses koguses võib suurendada kahjuliku tervisemõju avaldumise tõenäosust, eriti tundlikumates elanike rühmades. Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik anda kindlat hinnangut, kui sageli selline risk mitteloomsete esmatoodete tarbijate puhul realiseerub, kuid seda ei saa täielikult välistada.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Risk on keskmine eelkõige võimaliku tervisemõju raskuse tõttu, kuid muudatuse lisamõju riskile on piiratud, sest sisulised toiduohutusnõuded ega käitleja vastutus tagada toidu ohutust ei muudeta. Tarbija terviseriski suurendab asjaolu, et mitteloomseid esmatooteid, näiteks köögivilju, marju ja puuvilju, tarbitakse sageli toorelt või vähese töötlemisega. Seetõttu ei pruugi hilisemates käitlemisetappides olla tõhusat võimalust haigustekitajaid hävitada, kui saastumine on toimunud juba kasvatamisel, koristamisel, säilitamisel või tarnimisel. Euroopa Toiduohutusameti andmed kinnitavad, et mitteloomset päritolu esmatoodetega võivad kaasneda toiduohutuse riskid, mistõttu on hügieeninõuete järgimine oluline ka väikeses koguses mitteloomsete esmatoodete tarnimisel. Toidu saasteainete sisalduse vähendamine töötlemise

[9] EFSA and ECDC. (2025). The European Union One Health 2024 Zoonoses Report. EFSA Journal, 23(12), 9759. - https://doi.org/10.2903/j.efsa.2025.9759.
[10] EFSA BIOHAZ Panel. (2013). Scientific Opinion on the risk posed by pathogens in food of non-animal origin. Part 1: Outbreak data analysis and risk ranking of food/pathogen combinations. EFSA Journal, 11(1), 3025. - https://doi.org/10.2903/j.efsa.2013.3025.
Callejón, R. M., Rodríguez-Naranjo, M. I., Ubeda, C., Hornedo-Ortega, R., Garcia-Parrilla, M. C., & Troncoso, A. M. (2015). Reported foodborne outbreaks due to fresh produce in the United States and European Union: Trends and causes. Foodborne Pathogens and Disease, 12(1), 32–38. - https://doi.org/10.1089/fpd.2014.1821.

käigus sõltub konkreetsest saasteainest: kui toitu on sattunud püsiv ja termostabiilne ühend, ei muuda töötlemine saasteaine sisaldust olulisel määral.

Võimalike ebasoovitavate riskide vähendamiseks on asjakohane jätkata käitlejate teadlikkuse tõstmist saastumise vältimise ja vähendamise meetmetest ning hea põllumajandus- ja hügieenitava rakendamisest. Riski vähendamisele aitavad kaasa ka asjakohane teave toiduohutuse nõuete kohta ning vajaduse korral juhendmaterjalid suurema riskiga toodete või tegevuste kohta.

Mõju olulisus

Kuigi tarbijad puutuvad mitteloomset päritolu esmatoodetega, nagu köögiviljad, puuviljad ja marjad, kokku regulaarselt, tuleb mõju avaldumise sagedust hinnata selle järgi, kui sageli puutub tarbija kokku haigestumist põhjustava või saastunud toiduga. Haigestumist põhjustava või saastunud toiduga kokkupuute risk ei ole välistatud, kuid olemasolevad andmed ei võimalda anda kindlat hinnangut haigestumist põhjustava või saastunud toiduga kokkupuute kohta.

Põhjusel, et 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 ega esitada selle aruannet.

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

Määruse rakendamine ei too endaga kaasa lisategevusi ega -kulutusi riigieelarve vahenditest, samuti ei kaasne määruse rakendamisega tulusid riigieelarvesse.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks järgmistele huvigruppidele: Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Mahepõllumajanduse Sihtasutus, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, MTÜ Eesti Maaturism, MTÜ Eesti Aiandusliit.

Eelnõu sisaldab toote suhtes kohaldatavat 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 „Kavandatavast tehnilisest normist, infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest ja teenuse osutamise nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine“ kohaselt menetletakse tehnilist normi sisaldava õigusakti eelnõu nimetatud korra kohaselt.