

Ülle Madise
Eesti Vabariigi Õiguskantsler
Kohtu 8, 15193 Tallinn

Tallinn
27. juuni 2021

VIA E-MAIL
info@oiguskantsler.ee

ETTEPANEK ÕIGUSKANTSLERILE SEoses „HOIAME HEAD TOITU“ ÕIGUSTALGUTEGA

1. KOKKUVÕTE

Lugupeetud Õiguskantsler

1. Iga-aastaselt tekib Euroopa Liidus arvestuslikult umbes 88 miljonit tonni toidujäätmeid, millega seotud kulud on hinnanguliselt 143 miljardit eurot.¹ Eestis tekib kokku ligikaudu 167 000 tonni toidujäätmeid aastas, mille väärtus kokku on hinnanguliselt 164 miljonit eurot aastas.²
2. Toidukao vähendamine on üks Euroopa Liidu olulisi eesmärke. 2018.a mais võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/85³, mis kohustab liikmesriike vähendama toiduainete ülejäägi teket toidutarneahela igas etapis.⁴
3. 2021.a kevadel korraldas SA Rohetiiger kampaania „Hoiame head toitu“. Selle raames kuulutas SA Rohetiiger koostöös Õiguskantsleri kantselei ja advokaadibürooga Sorainen perioodil 19.05.2021 – 31.05.2021 välja õigustalgud, et teada saada, millised on juriidilised takistused, mis ei võimalda inimestel ja ettevõtetel toidu raiskamist vähendada või hoopiski soodustavad seda (edaspidi **Õigustalgud**).
4. Selle raames laekunud kogemuslood kajastasid peamiselt seda, kuidas suuri toidukoguseid visatakse ära põhjusel, et kehtivad seadused ei toeta toiduraiskamise vähendamist selliselt, et see oleks toitlustusettevõtetele ja kauplustele mugav ning majanduslikult mõistlik. Üldistatult oli toidu raiskamisega seotud kogemuslood võimalik liigitada kahte gruppi. Esiteks õiguslikud probleemid seoses toiduohutuse ja vastutusega ning teiseks toidu annetamisega seonduvad maksuõiguslikud probleemid.
5. Käesolevaga esitabki advokaadibüroo Sorainen ja Rohetiiger SA Õiguskantslerile ettepanekud toiduraiskamist soodustavate õigusaktide muutmiseks, mis põhinevad Õigustalgute kogemuslugude analüüsil.

¹ Euroopa Komisjoni teatis. [Toiduainete annetamist käsitlevad ELi suunised](#). – ELT C 361, 25.10.2017, lk 2.

² E. Piirsalu, et al. Toidujäätmete ja toidukao teke Eesti toidutarneahelas. SEI Tallinn 2021, lk iv kolmas lõik.

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 30. mai 2018 direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, 14.6.2018, lk 109–140.

⁴ Direktiiv 2018/851 preambula p 32, artikkel 9 p h.

SORAINEN

Tallinn, Eesti
Pärnu mnt 15
10141 Tallinn
+372 6 400 900
estonia@sorainen.com
reg nr 10876331

sorainen.com

Riia, Läti
+371 67 365 000
latvia@sorainen.com

Vilnius, Leedu
+370 52 685 040
lithuania@sorainen.com

Minsk, Valgevene
+375 17 306 2102
belarus@sorainen.com

ISO 9001 sertifikaat

6. Analüüsi põhjal leiame, et toiduraiskamist ei põhjusta kehtivate õigusaktide vastuolu mõne põhiseadusliku normiga. Kokkuvõttes selgus, et toiduraiskamisega on seotud mitmeid müüte, mis nii siseriiklike kui ka Euroopa Liidu õigusaktide analüüsimisel kinnitust ei leidnud. Siiski on oluliseks probleemiks siseriiklike õigusaktide ebaselge sõnastus, samas ka ettevõtetele suunatud annetamist puudutavate toiduohutust ning maksuõigust käsitlevate juhendite puudumine. Täiendavalt vajab märkimist see, et toiduohutuse teema on väga rangelt reguleeritud otsekohalduvate Euroopa Liidu määrustega, millest tulenevalt enamasti puudub liikmesriikidel võimalus kehtestada siseriiklikul tasandil paindlikke lahendusi. Vaatamata eelnevale on advokaadibüroo Sorainen seisukohal, et toiduannetamist aitaks tõhustada õiguslikust aspektist lähtuvalt järgnevad meetmed:

- 6.1. Kehtiv õigus võimaldab sisuliselt annetada mistahes toitu, mis vastab ohutuse nõuetele. Toiduannetamisega seotud õiguslik regulatsioon siseriiklikul tasandil on väga üldine, viidates valdavalt Euroopa Liidu määrustele. Selliselt eeldab ainuüksi toitu käsitlevatest terminitest arusaamine lisaks siseriiklikele õigusaktidele ka Euroopa Liidu õigusaktide analüüsi. Toidu annetamist soodustaks ettevõtetele suunatud õigusaktide tõlgendamist käsitlevate juhiste loomine koostöös vastavate ametitega. Tõstma peaks ka teadlikkust sellest, et toidukäitlejatel on lubatud partnerluslepingute sõlmimine, millega vastutus toiduohutuse eest antakse üle näiteks heategevusorganisatsioonile.
- 6.2. Euroopa Liidu õigusest tulenevalt ei ole võimalik muuta „kõlblik kuni“ regulatsiooni selliselt, et vastava märgistusega toitu oleks võimalik annetada ka peale pakendile märgitud tähtaja saabumist (va kui see on nõuetekohaselt külmutatud). Liikmesriikidel on siiski võimalik kehtestada erieeskirjaga näiteks kohustuslik minimaalne aeg, mis kohustaks suunama toitu ümberjaotamisele, mille „parim enne“ või „kõlblik kuni“ tähtaeg hakkab saabuma.
- 6.3. Ettevõtete poolt toidu annetamine võib kaasa tuua maksukohustuse – käibemaksu, tulumaksu ja/või erisoodustuse maksud (tulumaks ja sotsiaalmaks). Lahenduseks võib olla see, et laiendada isikute ringi, kellele saab maksuvabalt toitu annetada. Teine lahendus oleks suurendada piirmäärasid, mille raames saab vastavaid annetusi maksuvabalt teha. Erisoodustusemaksu puhul võiks kaaluda lahendusena konkreetsete reeglite kehtestamist, mis võimaldaksid madala või olematu turuväärtusega toidukaupu anda töötajatele ilma erisoodustuse maksudeta. Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on just maksusoodustused peamiseks hoovaks, millest tulenevalt eelistavad ettevõtjad toidu annetamist toidu äraviskamisele.

2. KEHTIV ÕIGUS ON VALMISTOIDU ANNETAMISE OSAS EBASELGE

Probleemi kirjeldus

7. Õigustalgute raames selgus peamise probleemide grupina, et toitlustajatel on kõige suuremaks väljakutseks päevatoitude ja *buffet*'st⁵ ülejääva toidu annetamine. Palju küsimusi tekitavad toiduohutusega seotud küsimused, aga ka küsimus sellest, kes ja kui kaua vastutab toidu eest selle annetamisel. Lisaks on probleemiks tõhusa ja ohutu toidu annetamise võrgustiku puudumine. See takistab ennekõike päevapakkumiste ülejäägi jagamist. Täiendavalt juhiti tähelepanu ka sellele, et nõ omal vastutusel toidutarbimine või ka käitlemine võiks olla paindlikum. Hetkel tuleb sageli ette olukordi, kus kõlblik toit pannakse nõ lukustatud prügikasti, kuigi odavam ja kasulik peaks kõigile osapooltele olema mitte toidu muutumine

⁵ Eine serveerimise viis, mille puhul igaüks võtab valmis pandud toitudest soovitava (S. Mäearu. Rootsi laud ja *buffet*. Oma keel nr 2 / 2010, lk 50.)

jäätmeteks, vaid annetamine ja jagamine. Selliselt võiks asuda poodide juures näiteks toidukapid.

Probleemi selgitus lähtuvalt kehtivast õigusest

8. Eestis reguleerib toidu käitlemise⁶ aluseid, käitleja enesekontrolli kohustust ning riiklikku järelevalvet toiduseadus⁷ (ToiduS) järgnevalt:

- 8.1. ToiduS § 6 lg 2 kohaselt hõlmab toidu käitlemine toidu tootmise, töötlemise ja turustamise kõiki etappe, kaasa arvatud import, alates toidu esmatootmisest kuni selle hoiustamise, transpordi, müügi või lõpptarbijale tarnimiseni.
- 8.2. ToiduS § 12 lõige 1 alusel peab nn. turuleviidav⁸ toit olema ohutu inimese tervisele ning vastama käesolevas seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud nõuetele (edaspidi **nõuetekohane**).
- 8.3. ToiduS § 22 lõige 1 kohaselt vastutab käitleja käideldava toidu ning käitlemise nõuetekohasuse eest ja on kohustatud kasutama kõiki võimalusi nõuetekohasuse tagamiseks.
- 8.4. ToiduS § 34 lõige 1 kohaselt on käitleja kohustatud kontrollima toidu ja selle käitlemise nõuetekohasust (edaspidi **enesekontroll**) ning rakendama abinõud selle tagamiseks. Rakendatavaid abinõusid kirjeldatakse enesekontrolliplaanis. Enesekontroll koos kirjalikult vormistatud enesekontrolliplaaniga moodustab enesekontrollisüsteemi.

9. Eelnevat arvesse võttes on toidu annetamine, sh ka mistahes muul viisil tasuta või tasuline toidu ümberjagamine käsitletav toidu käitlemisena, mis on kehtiva õiguse kohaselt lubatud. Siiski peab annetatav toit olema ohutu inimese tervisele ja vastama muudele seadusega kehtestatud nõuetele. Järelikult kehtivad igale käitlejale enesekontrolli reeglid ehk ka toidu annetamisel peavad toiduohutuse tagamise rakendamise abinõud olema tagatud kuni lõpptarbijale tarnimiseni. Selguse huvides märgime, et kehtivate õigusaktidega ei ole kehtestatud nn enesekontrolli standardit.

10. Toiduohutus on reguleeritud Euroopa Liidu määruste ja direktiividega. Peamiseks õiguslikuks lähtealuseks on määrus nr 178/2002 (edaspidi **toidualaste õigusnormide üldmäärus**).⁹ Toidualaste õigusnormide üldmäärusega sätestatakse muuhulgas toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded ning toidu ohutusega seotud menetlused. Tegemist on regulatsiooniga, millel rajaneb ülejäänud Euroopa Liidu toiduõigus ning millega peavad olema kooskõlas ka liikmesriikide toidualased regulatsioonid.

11. Toidualaste õigusnormide üldmääruse artiklis 17 on sätestatud toidukäitlejate esmane kohustus tagada vastavus toidualastele õigusnormide¹⁰. Kohustus kehtib nende kontrolli all oleva tegevuse kohta ja seda kohaldatakse kogu toidutarneahela ulatuses olenemata sellest, kas toiduaineid müüakse või annetatakse. Määruse artikkel 14 näeb ka ette, et toitu ei tohi tarbimisse lasta, kui see ei ole ohutu. Ohutuks ei saa omakorda pidada toitu, mis on a) tervisele kahjulik ja/või b) inimtoiduks kõlbmatu.

⁶ ToiduS § 6 lg 2 kohaselt on toidu käitlemine tegevus toidualaste õigusnormide üldmääruse artikli 3 lõikes 16 sätestatud toidu tootmise, töötlemise ja turustamise etappides. Nendeks on kõik etapid, kaasa arvatud import, alates toidu esmatootmisest kuni selle hoiustamise, transpordi, müügi või lõpptarbijale tarnimiseni.

⁷ Toiduseadus. – RT I, 23.02.2021, 10.

⁸ Turuleviimine – toidu või sööda valdamine müügi eesmärgil, kaasa arvatud müügiks pakkumine ja mis tahes muud liiki tasu eest või tasuta üleandmine ning müük, turustamine ja muud liiki üleandmine (toidualaste õigusnormide üldmäärus artikkel 3 punkt 8).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, 28. jaanuar 2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused. – ELT L 31, 1.2.2002 lk 1-24.

¹⁰ Toiduohutuse ja muude toiduvaldkonna õigusaktidele.

12. Toiduohutus ja toiduhügieen on täiendavalt Euroopa Liidus ühtlustatud määrustega (*toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide määrus* nr 2073/2005¹¹, *toiduainete hügieeni määrus* nr 852/2004¹² ja *loomset päritolu toiduainete hügieeni määrus* nr 853/2004¹³ ning täiendatud *toiduainete hügieeni määrus* nr 2021/382¹⁴).

13. Toiduainete hügieeni määruse kohaselt peavad toidu ohutuse tagamiseks käitlejad veenduma, et toiduained vastavad asjaomastele mikrobioloogilistele kriteeriumidele¹⁵ ja tegema toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide määruse I lisas sätestatud kriteeriumidele vastavuse osas asjakohaseid kontrolle. Selliselt vastutavad toiduohutuse eest eeskätt toidukäitlejad toidutarneahela igas etapis. Lisaks eeltoodule peavad kõik toidukäitlejad tagama, et toidu tootmisprotsessi kõigis etappides järgitakse häid hügieenitavasid. Täiendatud toiduainete hügieeni määrusega sätestatakse üldised nõuded toidu ümberjaotamisele. Nimelt võivad toidukäitlejad toitu annetamise eesmärgil ümber jagada, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a. Toidukäitlejad kontrollivad regulaarselt, et toit ei oleks tervisele kahjulik ja oleks inimtoiduks kõlblik kooskõlas toidualaste õigusnormide üldmääruse artikli 14 lõikega 2. Kui läbi viidud kontrolli tulemused on rahuldavad, võivad toidukäitlejad jagada toitu ümber järgmiselt:
 - i. „kõlblik kuni“ toidu enne vastava tähtpäeva möödumist;
 - ii. „parim enne“ toidu vastava tähtpäevani ja pärast seda;
 - iii. toidu puhul, millele „parim enne“ ei kohaldata, mis tahes ajal.
- b. Toidukäitlejad, kes käitlevad toitu, peavad veenduma hindamise teel, et toit ei ole tervisele kahjulik ja on inimtoiduks kõlblik, võttes seejuures arvesse vähemalt:
 - i. „kõlblik kuni“ või „parim enne“ tähtpäeva, tagades, et järelejäänud säilimisaeg on piisav, et võimaldada toitu ohutult ümber jagada ja lõpptarbijal seda ohutult tarbida;
 - ii. vastavalt vajadusele pakendi terviklikkust;
 - iii. ladustamis- ja veotingimuste nõuetekohasust, sealhulgas kohaldatavaid temperatuurinõudeid;
 - iv. külmutamise kuupäeva kooskõlas loomset päritolu toiduainete hügieeni määruse II lisa IV jao punktiga 2;
 - v. organoleptilisi omadusi;
 - vi. jälgitavuse tagamist kooskõlas komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 931/2011, kui tegemist on loomsete saadustega.

14. Täiendavalt on Euroopa Komisjon väljastanud teatise¹⁶, mille kohaselt annetada võib alltoodud liiki toitu:

¹¹ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2073/2005, 15. november 2005, toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta. – ELT L 338, 22.12.2005, lk 1–26.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004, 29. aprill 2004, toiduainete hügieeni kohta. – ELT L 139, 30.4.2004, lk 1–54.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, 29. aprill 2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad. – ELT L 139, 30.4.2004, lk 55–205.

¹⁴ Komisjoni määrus (EL) 2021/382, 3. märts 2021, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta seoses toiduallergeenidest tuleneva riski ohjamise, toidu ümberjagamise ja toiduohutuskultuuriga. – ELT L 74, 4.3.2021, lk 3–6.

¹⁵ Mikrobioloogilised kriteeriumid määravad toiduainete vastuvõetavuse ning nende valmistamise, käitlemise ja jaotamise korra. Kriteeriumidega määratakse kindlaks toote, toiduainepartii või protsessi vastuvõetavus, mis põhineb mikroorganismide puudumisel, olemasolul või arvul, nende toksiinide või metaboliitide kogusel massi-, mahu-, pindala- või partiiühiku kohta. Mikrobioloogilised kriteeriumid jagunevad kaheks: toiduohutuskriteeriumid ja protsessi hügieenikriteeriumid.

¹⁶ [Euroopa Komisjoni teatis 2020/C 199/01](#), milles esitatakse toiduohutuse juhtimise süsteeme käsitlevad suunised toidu jaemüügi, sealhulgas toidu annetamise kohta. P 5.3.

- 14.1. tähtajamärgistusega müügipakendis toit;
- 14.2. müügipakendis toit, millel ei pea olema tähtajamärgistust; ning
- 14.3. pakendamata toiduained, mida võib olla tarvis enne annetamist pakkida või pakendada, näiteks värsked puuviljad ja köögiviljad, toores liha, toores kala, pagaritooted, toidu ülejäägid tootlustusettevõtetest/restoranidest.

15. Euroopa Komisjon märgib, et toidu ümberjaotamine sõltub eelkõige toodetava toiduaine/toidu liigist, ettevõtte laadist, vastuvõtivate organisatsioonide olemasolust, sellise logistikateenuste pakkuja olemasolust ja võimekusest jne.¹⁷ Kui annetatakse pakendamata toiduaineid, nagu toidu ülejäägid tootlustusettevõtetest/restoranidest või toores liha/kala, millel ei pea olema „kõlblik kuni“ kuupäeva, peab vastuvõtja olema teadlik nende toiduainete säilitamise ajast ja tingimustest, et hinnata, kas toiduained kõlbavad külmutamiseks või tarbimiseks.¹⁸ Annetajate vastutuse reguleerimiseks sõlmitakse mõnes liikmesriigis¹⁹ ametlikud partnerluslepingud, milles asjaomaste kaupade suhtes dokumenteeritakse omandiõiguse üleminek nende annetatjalt saajatele (ehk näiteks restoranilt toidupankadele), samuti nende osalejate vastavad rollid ja nende vastutus ohutuse, läbipaistvuse ja tarbijateabe tagamisel kogu toiduainete ümberjaotamise ahelas.²⁰

16. Toiduohutust ning vastutust puudutavate probleemide käsitlemisel tuleb lähtuda peamiselt ToidS, mis on harmoneeritud Euroopa Liidu õigusega. Sisuliselt on lubatud mistahes toidu annetamine, kui see on ohutu. Ka valmistoidu annetamine ei ole välistatud, kuid see eeldab iga individuaalse ettevõtja poolt ohutuse kriteeriumite täitmist. Siiski puuduvad õigusaktide tasandil toidu annetamiseks spetsiifilised juhised, sest need sõltuvad igal konkreetsel juhul toodetava toiduaine/toidu liigist, ettevõtja laadist, vastuvõtivate organisatsioonide olemasolust, aga ka sellise logistikateenuste pakkuja olemasolust, kes tagab ülejäägi ohutu transpordi jne. Järelikult ka *buffet* tüüpi toidu annetamine ei ole välistatud, kuid toidu käitleja vastutab selle eest, kuni see antakse lõpptarbijale, ning samuti peab käitleja olema veendunud selle ohutuses.

17. Teoorias ei ole välistatud ka toidukappide kasutamine, kuid sellisel juhul peab samuti olema tagatud toidu ohutus. Kuivõrd kehtivate õigusaktide kohaselt peab olema enesekontroll dokumenteeritud, siis peab ettevõtte oma tegevuse organiseerimisel mõtlema läbi kogu protsessi. Seda arvesse võttes ei ole võimalik nõ toidu annetamine juhtumipõhiselt, välja arvatud olukorras, kus turul tegutseb mingi muu ettevõtte/heategevusorganisatsioon, kes oleks valmis võtma vastutust lepinguga endale ning on töötanud välja vastavad meetmed toiduohutuse tagamiseks. Euroopa Komisjoni juhendid lubavad toidu annetajal sõlmida lepinguid, millega vastutus toiduohutuse eest antakse üle lepingupartnerile.

18. Õigusliku analüüsi koostajad siiski mõnnavad, et siseriiklikul tasandil on toiduannetamisega seotud õiguslik regulatsioon ebaselge. Näiteks terminite osas viitab ToiduS Euroopa Liidu määrustele ja selliselt eeldab ainuüksi toitu käsitlevatest terminitest arusaamine lisaks siseriiklikele õigusaktidele ka Euroopa Liidu õigusaktide analüüsi. Probleemi lahendamisele võib aidata kaasa kehtivate õigusaktide täpsustamine õigusselguse tagamiseks, aga eeskätt ka juhiste loomine koostöös vastavate ametitega. Juhendid aitaksid ettevõtjatel luua süsteemset ja läbimõeldud tegevusplaani ning annaksid täpsemaid praktilisi selgitusi ettevõtjatele enesekontrolli meetmete koostamiseks ja toiduannetamise protsessiks. Analüüsi

¹⁷ Euroopa Komisjoni teatis 2017, peatükk 5.3.

¹⁸ Euroopa Komisjoni teatis 2020, peatükk 5.4. kolmas lõik.

¹⁹ Nt Prantsusmaa: jaemüügi ettevõtte ja toiduabiorganisatsiooni vaheline toiduainete annetamist käsitleva vastastikuse kokkuleppe näidis, mida on lubatud kasutada maaelu ja merekalanduse seadustiku artikli L. 230–6 kohaldamisel (*Convention de dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime*) (vt <http://agriculture.gouv.fr/don-alimentaire-un-modele-de-convention-entre-distributeur-et-associations>).

²⁰ Komisjoni teatis 2017, peatükk 4.2. kolmas lõik.

käigus selgus, et kindlasti tuleks suurendada ka teadlikkust kasvõi partnerluslepingute sõlmimise võimalusest. Põllumajandus- ja Toiduameti andmetel on hetkel (suvel 2021) täpsustamisel toidu annetamist puudutav juhis. Teoreetiliselt on võimalik toidu annetamine muuta õigusaktidega ka kohustuslikuks, kuid sellise valikuvariandi puhul tuleks analüüsida selle kooskõla põhiseadusega. Seda eelkõige põhjusel, et taolise kohustuse kehtestamine ei pruugi olla proportsionaalne ja võib piirata ettevõtlusvabadust.

3. „KÕLBLIK KUNI“ TOOTEMÄRGISTUSEGA TOODETE ANNETAMINE EI OLE PAINDLIK

Probleemi kirjeldus

19. Õigustalgute raames toodi välja, et annetamise hõlbustamiseks võiks pikendada poodides müügil oleva „kõlblik kuni“ toodete realiseerimisakent. Praktikas võtavad poepidajad kauba müügist ära nn. viimasel minutil. Samas, kui pood sulgeb uksed näiteks kell 23.00, siis juba kell 00.01 muutub toidukaup ametlikult riknenuks. Kauba külmutamisel enne „kõlblik kuni“ tähtaega oleks võimalik seda kaupa ka hiljem annetada, aga sellise lühikese aja jooksul ei ole see tihti võimalik.

Probleemi selgitus lähtuvalt kehtivast õigusest

20. ToiduS ega ka teised siseriiklikud õigusaktid ei reguleeri toiduainete käitlemist lähtudes „kõlblik kuni“ ja „parim enne“ märgistusest.

21. Need terminid lähtuvad Euroopa Liidu õigusest. „Parim enne“ ehk minimaalse säilimise tähtpäeva kasutatakse näiteks jahu, riisi ja teiste pika säilivusega toiduainete märgistamiseks. „Kõlblik kuni“ ehk tarvitamise tähtpäeva kasutatakse toore liha, toore kala, jahutatud valmistoidu ja teiste lühikese säilivusajaga toiduainete märgistamiseks. Tähtaja määramise eest vastutab toiduainete tootja.

22. Euroopa Komisjoni teatis selgitab, et paljud toiduaineid, mille „parim enne“ kuupäev on möödunud, võivad olla endiselt ohutud tarbimiseks, kuid nende kvaliteet võib olla kehvem. Seevastu võivad teatavad kergesti riknevad toiduained kujutada endast suhteliselt lühikese aja möödudes otsest ohtu inimeste tervisele, mistõttu esitatakse nende säilivusaeg märgistusel „kõlblik kuni“ kuupäevana.²¹ **Toidualaste õigusnormide üldmääruse artikli 14 lõigete 2–5 kohaselt ei peeta toitu „kõlblik kuni“ kuupäeva möödudes ohutuks, seega on keelatud toitu „kõlblik kuni“ kuupäeva möödudes tarbimiseks lasta.**

23. Toiduained, mis märgistatakse „kõlblik kuni“ kuupäevaga, tuleks külmutada võimalikult vara ja tingimata enne „kõlblik kuni“ kuupäeva ning vähemalt temperatuurini -18°C .²² Toitu tohivad külmutada nii toidu annetajad kui ka vastuvõtjad, tingimusel, et liikmesriik on seda lubanud ja et järgitakse riiklikke õigusnorme.²³

Euroopa Komisjoni teatise kohaselt peavad annetajad selliste toiduainete annetamisel, millele on märgitud „kõlblik kuni“ kuupäev, enne toiduainete annetamist veenduma, et tootel on piisavalt pikk säilimisaeg, mis võimaldab nende ohutut laialijaotamist ja kasutamist lõpptarbijate poolt enne märgitud „kõlblik kuni“ kuupäeva. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud erieeskirjad annetatud toiduainete kohustusliku minimaalse kõlblikkusaaja kohta.

24. Toidu annetamise tõhustamiseks soovitab Euroopa Komisjoni juhis liikmesriikidel kaaluda lisatingimuste rakendamist, näiteks annetatud toidu puhul toidu kasutamine teatava aja jooksul, toidu algse „kõlblik kuni“ kuupäeva või „parim enne“ kuupäeva märkimine (kui kuupäev on esitatud) või ka toidu külmutamise kuupäeva märkimine. Ka Veterinaar- ja

²¹ Euroopa Komisjoni teatis 2020, peatükk 5.1.

²² Euroopa Komisjoni teatis 2020, peatükk 5.4.

²³ *Ibid*

Põllumajandusameti juhend 2019. aastast „Toiduohutus annetamisel“ käsitleb juhiseid annetatud toidu külmutamiseks, märgistamiseks ja tarbimiseks. Selliselt on toodud välja, et iga toidupakend tuleb märgistada enne külmutamist lisaetiketiga, mis käsitleb muuhulgas külmutamise kuupäeva ja tarbimise aega²⁴.

25. Märgime täiendavalt, et käesoleva töö autorite hinnangul on pigem ebatõenäoline ka see, et Euroopa Liidu õigus lubaks eraldi pakendile märkida nõ kohustusliku müügikuupäeva ja näiteks „kõlblik kuni“ tähtaja. Euroopa Komisjoni teatise kohaselt ei tohi toidukäitlejad muuta oma kontrolli all olevates ettevõtetes toidule lisatavat teavet, kui selline muutmine eksitaks tarbijat või vähendaks muul viisil tarbijakaitse taset ja lõpptarbija võimalusi teha teadlikke valikuid. Toidukäitlejad on vastutavad mis tahes muudatuste eest, mida nad toidule lisatavasse teabesse teevad.

26. Eelnevat kokku võttes tohib „kõlblik kuni“ toitu ümber jaotada üksnes enne „kõlblik kuni“ kuupäeva möödumist. Kuivõrd selline reegel lähtub Euroopa Liidu määrusest, ei ole siseriiklike õigusaktidega võimalik „kõlblik kuni“ tähendust muuta ning sätestada näiteks siseriiklike õigusaktidega erand, mille kohaselt vastava realiseerimistähtaja ületanud toitu oleks võimalik annetada peale tähtaja möödumist. Tegemist on Euroopa Liidu tasandil ühtlustatud normiga, mis on tingitud eelkõige tarbijakaitsest ning toiduohutusest. Siseriiklikul tasandil on võimalik kehtestada eeskirju, mis tekitaksid teatud minimaalse kohustusliku ajalise raami, mille raames tuleb eeskätt „kõlblik kuni“ märgistusega toit annetamisele suunata. Samuti on võimalik kehtestada soovitusi tarbijale annetatud toidu märgistamisega seoses. Selliste kohustuste tekitamine tähendaks siiski otsest piirangut kaupmeestele, kuivõrd see ei võimalda müüa toodet selle müügikuupäeva lõpuni.

4. KEHTIV ÕIGUS KOHUSTAB JÄÄTMED ANDMA ÜLE JÄÄTMEKÄITLEMALE

Probleemi kirjeldus

27. Õigustalgute raames selgus ühe probleemide grupina asjaolu, et nõ omal vastutusel toidutarbimine või ka käitlemine võiks olla paindlikum. Hetkel tuleb sageli ette olukordi, kus kõlblik toit pannakse nõ lukustatud prügikasti, kuigi odavam ja kasulikum kõigile osapooltele võiks olla mitte toidu suunamine jäätmeteks, vaid annetamine ja jagamine.

Probleemi selgitus lähtuvalt kehtivast õigusest

28. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub toidujäätmete käsitlemine jäätmetena sellest, kas toidu käitleja on toidu juba jäätmetena ära visanud, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema. Tulenevalt eelnevast analüüsist võib lähtuvalt Euroopa Liidu õigusaktidest tekkida toidukäitlejal kohustus toit ära visata eeskätt olukorras, kus „kõlblik kuni“ tähtaeg on ületatud. Tulenevalt Euroopa Liidu õigusest ei saa toiduohutuse eest vastutust panna siinkohal lõpptarbijale.

29. Jäätmekäitlusele kohaldub omakorda Euroopa Liidu õigusega kooskõlastatud jäätmeseadus (JäätS), mille kohaselt:

- 29.1. JäätS § 2 lg 1 sätestab, et jäätmed on mis tahes vallasasi /.../ mille valdaja on ära visanud, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema.
- 29.2. JäätS § 2 lg 2 kohaselt tähendab äraviskamine vallasasja kasutuselt kõrvaldamist, loobumist selle kasutusele võtmisest või kasutusest hoidmist, kui selle kasutusele võtmine ei ole tehniliselt võimalik või majanduslikest või keskkonnakaitselistest asjaoludest tulenevalt mõistlik.

²⁴ Euroopa Komisjoni teatis 2017, peatükk 6.1.

29.3. JäätS § 21 lg 1 kohaselt tuleb iga tegevuse juures rakendada kõiki sobivaid jäätmetekke vältimise võimalusi, samuti kanda hoolt, et tekkivad jäätmed ei põhjustaks ülemäära ohtu tervisele, varale ega keskkonnale.“ JäätS § 21 lg 2 p 6 täpsustab, et nende eesmärkide saavutamiseks tuleb iga tegevuse juures võimalikult suures ulatuses vähendada toidujäätmete teket ning eelistada toidu annetamist ja muul viisil ümberjaotamist inimestele tarbimiseks.

29.4. JäätS § 28 lg 1 alusel on jäätmevaldaja kohustatud käitlema tema valduses olevaid jäätmeid vastavalt kehtestatud nõuetele või andma need käitlemiseks üle selleks õigust omavale isikule.

29.5. JäätS § 28 lg 2 kohaselt peab jäätmeid üleandev isik olema, arvestades asjaolusid, veendunud, et vastuvõtjal on keskkonnakaitseluba, mis annab õiguse üleantud jäätmete käitlemiseks.

30. Eelnevat arvesse võttes lähtub kehtiv JäätS selgelt põhimõttest, et toiduraiskamist tuleb vältida ning ka toidukäitlejatele rakendub jäätmetekke vältimise meetmena kohustus eelistada toidu annetamist või muul viisil ümberjaotamist. Oluline on siiski see, et olukorras, kus toit on käsitletav jäätmetena, sh seda ei ole tehniliselt võimalik ja majanduslikest või keskkonnakaitselistest asjaoludest tulenevalt mõistlik võtta kasutusele, tuleb see anda jäätmekäitlejale. Sealjuures on seadusega kohustus anda jäätmed üle keskkonnakaitseluba omavale isikule. Vastava nõude rikkumine on JäätS § 120¹ kohaselt ka karistatav. Analüüsi koostajad mõnavad, et selliselt eeldabki jäätmekäitlusala reeglistik selliste meetmete rakendamise eelistamist, mis on suunatud jäätmetekke ennetamisele, sh toiduna käsitletava kõlbliku toidu annetamisele või muul viisil ümberjaotamisele, mitte jäätmevaldajale suunatud õiguste ja kohustuste muutmiseks. Teoreetiliselt oleks võimalik ka vastava seadussätte lisamine, mille kohaselt oleks JäätS alusel karistatav vastavate ennetusmeetmete rakendamata jätmine olukorras, kus näiteks enne toidu kui jäätmete äraviskamist oleks tehnilistest, majanduslikest või keskkonnakaitselistest asjaoludest tulenevalt mõistlik see hoopiski suunata kasutusse.

5. ETTEVÕTETE POOLT TOIDU ANNETAMIST VÕIVAD PÄRSSIDA KEHTIVAD MAKSUREEGLID

Probleemi kirjeldus

31. Õigustalgute raames toodi välja, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik ettevõtetele annetada toitu, sest see võib tuua kaasa maksukohustuse – käibemaksu, tulumaksu ja/või erisoodustuse maksud (tulumaks ja sotsiaalmaks).

32. Pagariärid on toonud probleemina välja, et letile jäävaid saiakesi, pirukaid, pitsat, kringleid, stritsleid, saia ja leiba visatakse järgmisel hommikul minema. Poe juhtkonna sõnul ei tohi seda kaupa annetada ega ka töötajatele jagada. Jääb arusaamatuks, miks on vaja söömiseks kõlblikku toitu vaja ära visata. Koju ostes ei viska inimesed pagaritooteid reeglina järgmisel hommikul ära.

Probleemi selgitus lähtuvalt kehtivast õigusest

33. Tegemist on maksuõigusliku probleemiga, mis seondub kahe erineva maksuõigust reguleeriva õigusaktiga – käibemaksuseaduse (KMS)²⁵ ja tulumaksuseadusega (TuMS)²⁶. Spetsiifilisem maksuprobleem, mis takistab toiduraiskamise vähendamist ja selle andmist töötajatele, on erisoodustuse maksud.

Käibemaks

²⁵ Käibemaksuseadus. – RT I 2003, 82, 554.

²⁶ Tulumaksuseadus. – RT I 1999, 101, 903.

34. KMS ei sätesta otseselt võimalust vältida annetatavalt toidult käibemaksu maksmist. KMS § 12 lõige 3 näeb ette, et kauba tasuta võõrandamise korral on maksustatav väärtus kauba või muu sarnase kauba soetusmaksumuse või selle puudumisel omahinna alusel võõrandamise ajal määratud väärtus.

35. Vastavalt Maksu- ja Tolliameti (MTA) juhendile²⁷ tuleb kauba tasuta võõrandamise puhul määrata kauba väärtus võõrandamise vms toimingu tegemise ajal. See tähendab, et kauba kunagise soetusmaksumuse või omahinna asemel tuleb maksustatava väärtuse määramisel arvesse võtta selle kauba võõrandamise või muu nimetatud toimingu tegemise ajal kehtiv tegelik hind. Tuleb võrrelda sel hetkel kehtivat sarnase või sama kauba turuhinda, millega saaks selle turutingimustel soetada. MTA juhendi kohaselt määrab ettevõtte ise Toidupangale või muudele sarnastele organisatsioonidele tasuta üleantava kauba maksustatava väärtuse.

36. MTA juhend selgitab küll, et ettevõtjad saavad teatud juhtudel ise määrata tasuta üleantava kauba maksustatava väärtuse, samas ei anna see juhend ega ka seadusandlus ettevõtjatele kindlust, et MTA ka praktikas kindlasti aktsepteerib seda, et ettevõtja määrab annetatava kauba maksustatavaks väärtuseks nulli. Lahenduseks oleks selle põhimõtte sätestamine KMS tasandil, näiteks KMS § 12 lg 3 täiendamine.

37. Käibemaks on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud direktiiviga 2006/112/EÜ²⁸ (edaspidi *käibemaksudirektiiv*) ning ka KMS muutmisel tuleb arvesse võtta direktiivi nõudeid. Meie hinnangul puuduvad takistused KMS § 12 lg 3 muutmiseks selliselt, et sellest tuleneks selgesõnaliselt põhimõtte, et annetatava toidu maksustatav väärtus on null.

38. Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu sellele, et liikmesriigiti kohaldatavad käibemaksualased õigusaktid võivad mõnikord mõjutada toiduülejäägi üleandmist annetajatelt. Liikmesriigid võivad lihtsustada toiduainete ülejäägi annetamist heategevuslikel eesmärkidel ning kohandada tasuta jagatava kauba suhtes kohaldatavaid eeskirju (käibemaksudirektiivi artiklid 16 ja 74).²⁹ Liikmesriigiti on lähenemine erinev – mõni maksustab heategevusorganisatsioonidele annetatud toiduaineid käibemaksu nullmääraga, teine teeb seda vaid teatud toiduainete suhtes (nt välistades maiustusi) ja kolmas maksustab 20% ehk standardmääraga.³⁰ Euroopa Komisjon on seisukohal, et maksutõkked ei tohiks takistada toidu annetamist.³¹ Selle seisukohaga oleks igati kooskõlas ka KMS eeltoodud viisil muutmine.

Tulumaks

39. Toidu annetamine võib ettevõtjate jaoks kaasa tuua ka tulumaksu tasumise kohustuse ning see takistab otseselt toidu annetamist, kuna näiteks toidu äraviskamisel tulumaksu maksmata ei pea ja see on seega ettevõtjatele soodsam.

40. TuMS § 49 lg 1 kohaselt peab ettevõtja tehtud kingituste ja annetuste väärtuselt tasuma tulumaksu. TuMS § 49 lg 2 näeb ette, et tulumaksuga ei maksustata kingitusi ega annetusi, mis on tehtud tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja. Samas on ka nendele annetustele kehtestatud piirid, mille kohaselt on annetamine maksuvaba üksnes siis, kui annetuste summa ei ületa üht alljärgnevatest piirmääradest:

- 1) 3% maksumaksja poolt samal kalendriaastal vastavalt sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõike 1 punktidele 1–4 ja 6 tehtud sotsiaalmaksuga maksustatud väljamaksete summast;
- 2) 10% kalendriaasta 1. jaanuariks lõppenud maksumaksja viimase majandusaasta kasumist, mis on arvestatud vastavalt raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele.

²⁷ Maksu- ja Tolliameti kodulehekül. Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/ariklient/tulu-kulu-kaive-kasum/kaibemaksuseaduse-selgitused/maksustatav-vaartus> p 7.3.

²⁸ Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, 11.12.2006, lk 1 – 118.

²⁹ Euroopa Komisjoni teatis alapeatükk 7.1.

³⁰ Ibid p 7.1.

³¹ Ibid

41. Selliste piirmäärade olemasolu takistab toidu annetamist ka sellistele ühingutele, kes on tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja kantud. Seda põhjusel, et ettevõtte tegevuse eripärad või viimase majandusaasta tulemused võivad maksuvabastuse saamise välistada. Nii ei saa soovitavas koguses maksuvabalt toitu annetada sellised ettevõtjad, kellel ei ole viimasel aastal olnud märkimisväärseid kulutusi tööjõule, ega ka ettevõtjad, kelle viimase majandusaasta tulemused ei ole väga head.

42. Analüüsi koostajad on arvamusel, et kehtiv õigus vajaks muutmist. Lahenduseks võib olla esmalt see, et laiendada isikute ringi, kellele saab maksuvabalt toitu annetada. Nii saaksid annetustest osa ka need heategevusorganisatsioonid, mis mingil põhjusel ei ole tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja kantud. Teine lahendus oleks suurendada piirmäärasid, mille raames saab vastavaid annetusi maksuvabalt teha, et mitte piirata selliste ettevõtjate poolt toidu annetamist, kes ei ole suured sotsiaalmaksumaksjad või kelle eelmine majandusaasta ei kajasta piisavat kasumit või on isegi kahjumis. Analüüsi koostajad märgivad, et selliseid lahendusi on töötatud välja näiteks Lätis ja Leedus.

Erisoodustuse maksud

43. Kehtiva õiguse kohaselt reguleerib erisoodustuste maksude küsimust eelkõige TuMS, mille § 48 lg 1 kohaselt maksustatakse töötajale tehtud erisoodustused tulumaksuga. Sotsiaalmaksuseaduse § 2 lg 1 p 7 kohaselt tuleb erisoodustuselt tasuda ka sotsiaalmaksu.

44. Seega kui tööandja annaks toiduainete äraviskamise asemel need töötajatele, siis oleks see käsitatav töötajatele hüve andmisena ning selle hüve väärtuselt tuleks maksta tulumaksu ja sotsiaalmaksu. Seda isegi juhul, kus ainsaks mõeldavaks alternatiiviks on nende kaubandusliku väärtuse minetanud toodete äraviskamine. Selge on see, et majanduslikult mõtleva ettevõtja jaoks on soodsam mitte hakata arvutama välja üle jäänud toodete väärtust ja sellelt erisoodustuse makse tasuma. Samas on selge ka see, et valimatult töötajate maksuvaba toitlustamist ettevõtja kulul soodustada ei saa.

45. Lahenduseks oleks konkreetsete reeglite kehtestamine, mis võimaldaksid madala või olematu turuväärtusega toidukaupu anda töötajatele ilma erisoodustuse maksudeta.

Lugupidamisega,

Karin Madisson
Vandeadvokaat/partner

Tanel Molok
Vandeadvokaat

Britta Retel
Vandeadvokaat