TOIDUOHUTUS

Käesolevas teabelehes antakse ülevaade Euroopa Liidu toiduohutuspoliitikast, mille eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja tarbijate huve ning soodustada ühtse turu tõrgeteta toimimist. Teabelehes kirjeldatakse, kuidas toiduohutuse eesmärke on aja jooksul laiendatud. Hiljutiste sündmuste mõjul hõlmavad need nüüd ka kriisidest tingitud toiduga kindlustamatuse leevendamist. Samuti vaadeldakse teabelehes ELi toiduohutuspoliitika eri valdkondi ja kirjeldatakse Euroopa Parlamendi ülesandeid nende reguleerimisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 43 (põllumajandus ja kalandus), artikkel 114 (ühtne turg), artikli 168 lõige 4 (rahvatervis) ja artikkel 169 (tarbijakaitse).

ÜLDINE TAUST

Kuna 2000. aastate algul puhkes mitu toidu ja loomasöödaga seotud kriisi (nt veiste spongiformse entsefalopaatia puhang ja dioksiiniskandaalid), reformiti ELi toiduohutuspoliitikat sel ajal põhjalikult. Selle tulemusel töötati välja strateegia „Talust taldrikule“, millega püütakse tagada kõigi ELis turustatavate toiduainete kõrge ohutustase kõigis tootmis- ja turustamisetappides, olenemata sellest, kas neid toiduaineid toodetakse ELis või imporditakse kolmandatest riikidest. See strateegia lõimiti 2020. aastal üldisse Euroopa rohelisse kokkuleppesse, mille raames seda edasi arendati. Eesmärk on viia tervislik ja turvaline toidutootmine kooskõlla keskkonnakaitsega.

Kooskõlas strateegiaga „Talust taldrikule“ kujunes välja keerukas ja lõimitud reeglite süsteem, mis hõlmab kogu toidutarneahelat alates loomasöödast ja -tervisest kuni taimekaitse ja toidutootmise ning töötlemise, säilitamise, transpordi, impordi, ekspordi ja jaemüügini. EL toetab oma õigusaktidega rangeid toidu- ja söödaohutuse standardeid ning tal on suur osatähtsus ülemaailmsete standardite kindlaksmääramisel. Sellegipoolest esineb endiselt toidu- ja söödaohutusega seotud vahejuhtumeid. Seetõttu on EL koostöös riiklike ametiasutuste ja Euroopa Toiduohutusametiga (EFSA) võtnud kasutusele töökindla hoiatussüsteemi nende ohutusprobleemide avastamiseks ja neile reageerimiseks.

SAAVUTUSED

A. Üldise olemusega õigusakt

2002. aasta määruses, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (üldiste toidualaste õigusnormide määrus, (EÜ) nr 178/2002), kehtestati toidu ja söödaga seotud üldised nõuded ja võeti arvesse ettevaatuspõhimõtet. Sellega võeti kasutusele ka toidu- ja söödaalane

kiirhoiatussüsteem, mis võimaldab liikmesriikidel ja komisjonil kiiresti teavet vahetada ning kooskõlastada toidust või söödast põhjustatud terviseohtudele reageerimiseks võetavaid meetmeid. Määrusega loodi ka Euroopa Toiduohutusamet (EFSA), mille ülesanne on hinnata kõiki toidutarneahelaga seotud riske ja anda nende kohta teavet.

Aastatel 2014–2018 korraldati üldiste toidualaste õigusnormide määruse toimivuskontroll, st toidupoliitika terviklik hindamine, et näha, kas see on ettenähtud otstarbeks sobiv. Selle tulemusel ja vastusena glüfosaadi keelustamist käsitlevale Euroopa kodanikualgatusele jõustus 20. juunil 2019 määrus toiduahela ELi tasandi riskihindamise läbipaistvuse ja kestlikkuse kohta (määrus (EL) 2019/1381). Määruse eesmärk on üldisi toidualaseid õigusnorme täiendada ja parandada EFSA riskihindamise läbipaistvust, alusuuringute sõltumatust ning koostööd liikmesriikidega, kes annavad EFSA käsutusse eksperte ja esitavad andmeid.

Komisjon esitas oma lihtsustamiskava raames 16. detsembril 2025 toidu- ja söödaohutuse lihtsustamise koondpaketi. Ettepanekut vaatavad praegu kaasotsustamismenetluse käigus läbi Euroopa Parlament ja nõukogu.

B. Toiduainete hügieen

ELi eesmärk on tagada toiduhügieen põllumajandusettevõttest tarbijani. Aprillis 2004 võeti strateegia „Talust taldrikule" raames vastu toiduainete hügieeni käsitlev määrus (toiduhügieeni pakett). Määruse kohaselt vastutavad toiduainete hügieeni eest vahetult toiduahelas osalejad. Vastutus toimib ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollpunktide süsteemil põhineva enesekontrolli kaudu ja ametliku järelevalve all.

Toiduhügieeni pakett hõlmab järgmist:

— määrus, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad (29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 853/2004);

— inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikku kontrolli käsitlev ühenduse raamistik, mis on nüüdseks kehtetuks tunnistatud ja asendatud määrusega, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine (15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/625);

— toidu jälgitavuse nõuded, mis on sätestatud üldiste toidualaste õigusnormide määruses. Nende nõuete kohaselt peab ettevõtja juhul, kui ilmneb, et teatav toit on tervisele ohtlik, selle viivitamata turult kõrvaldama, teavitama kasutajaid ja hoiatama asjaomast ametiasutust.

C. Toidu saastumine

Toit võib saastuda loomulikul teel või viljelustavade või tootmisprotsesside tagajärjel. Toiduainetes esinevad saasteainete jäägid võivad pärineda ka toiduloomadest, keda on ravitud veterinaarravimitega või kes on kokku puutunud pestitsiidide või biotsiididega. Rahvatervise kaitsmiseks on määruses, milles käsitletakse teatavate saasteainete piirnorme toidus (25. aprilli 2023. aasta määrus (EL) 2023/915) sätestatud näiteks nitraatide, raskmetallide ja dioksiinide piirnormid nii loomses kui ka taimses toidus ning jääkide piirnormid. Toitu, mis sisaldab lubamatus koguses saasteaineid, ei tohi ELis turustada.

Lisaks on EL vastu võtnud reeglid, milles käsitletakse **toiduga kokku puutuvaid materjale**, näiteks materjalid, mida kasutatakse toidu transpordiks, töötlemiseks või pakkimiseks, ning köögitarbed ja lauanõud:

— toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja esemeid käsitlevas määruses (27. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1935/2004) on sätestatud üldnõuded, millega tagatakse, et nende materjalide koostisaineid ei kanduks toidusse inimeste tervisele ohtlikes kogustes. Määruse I lisas on loetletud 17 toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete rühma, mille kohta võib vastu võtta põhjalikumad ELi erimeetmed.

— määruses (EÜ) nr 2023/2006 on sätestatud toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete hea tootmistava standardid.

— 2011. aastal kehtestas EL nõuded toiduga kokkupuutuvates materjalides kasutatava plasti kohta (määrus (EL) nr 10/2011).

— 2022. aastal kehtestati reeglid toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud ringlussevõetud plastist materjalide ja esemete ohutuse kohta (määrus (EL) 2022/1616). Need täiendavad raammääruses sätestatud üldreegleid.

D. Toiduteave

Määrus, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (25. oktoobri 2011 aasta määrus) jõustus 13. detsembril 2014. Toitumisteabe esitamise kohustust kohaldatakse alates 13. detsembrist 2016.

Strateegia „Talust taldrikule“ raames teatas komisjon kavatsusest vaadata läbi ELi reeglid tarbijatele antava toiduteabe kohta. Läbivaatamise eesmärk on tagada parem märgistusteave, et aidata tarbijatel teha tervislikumaid ja kestlikumaid toiduvalikuid ning võidelda toidu raiskamise vastu. Seni ei ole aga esitatud ühtegi seadusandlikku ettepanekut.

1. Toidu märgistamine

Toidu märgistamist käsitleva õigusraamistiku eesmärk on tagada tarbijate juurdepääs selgele, arusaadavale ja usaldusväärsele teabele toodete sisu ja koostise kohta, et kaitsta nende tervist ja parimaid huve. Tarbijatele toidualase teabe esitamist käsitleva määruse kõige olulisem uuendus on nõue, et tootjad peavad näitama allergeenide sisaldust pakendamata toidus, näiteks restoranides ja sööklates serveeritavas toidus. Tootjad peavad märkima ka teatavat liiki töötlemata liha päritolu ja **toiduimitatsioonide** leidumise toidus.

Toidu märgistus, esitlus või reklaam ei tohi tarbijaid eksitada. Toidu kohta esitatavaid toitumis- ja tervisealaseid väiteid käsitlevas määruses (20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1924/2006) on kehtestatud selged reeglid lubatud **toitumis- ja tervisealaste väidete** kohta (näiteks väide „vähese rasvasisaldusega“). Sellised väited peavad põhinema teaduslikel tõenditel ning need on kantud avalikku ELi tervisalaste väidete registrisse. Lisaks asendati 2013. aasta määrusega imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta (määrus (EL) nr 609/2013) dieettoidu lai kategooria eraldi reeglitega haavatavate tarbijarühmade

jaoks, nagu imikud, väikelapsed, terviseprobleemidega inimesed ja inimesed, kes järgivad kehakaalu alandamiseks mõeldud dieeti.

2. Toiduainete päritolu

Kooskõlas määrusega, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele, on teatavate toiduainete puhul kohustuslik märkida päritoluriik.

Päritolu märkimise kohustusega on seotud seitse nn hommikusöögidirektiivi. Nelja neist direktiividest uuendati 2024. aastal, muutes rangemaks mee, moosi, mahla ja veetustatud piima päritolumärgistuse nõuded. Näiteks mee puhul tuleb toote nimetuse lähedal kaalu järgi kahanevas järjekorras loetleda koostisosade päritoluriigid ja lisada sisaldusprotsendid. Alla 30 g kaaluvate segude kohta kehtivad lihtsustatud reeglid. ELi liikmesriigid peavad uusi reegleid kohaldama alates 14. juunist 2026. Euroopa Komisjon registreeris 2024. aasta juulis seda teemat käsitleva Euroopa kodanikualgatuse. Kuna aga algatusele ei suudetud aasta jooksul koguda nõutavat miljonit allkirja, ei ole komisjon kohustatud sellega edasi tegelema.

3. Kuupäevamärgistus ja toidujäätmed

Komisjoni 2018. aasta uuringus kuupäevamärgistuse ja muu toidu märgistusel esitatud teabe ning toidujäätmete tekke vältimise kohta jõuti järeldusele, et kuni 10% kõigist ELis tekkivatest toidujäätmetest võib olla seotud kuupäevamärgistusega („parim enne“ ja „kõlblik kuni“). Strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et kavatseb ELi kehtivad kuupäevamärgistuse reeglid läbi vaadata. Seni ei ole aga selle kohta ühtegi ettepanekut esitatud.

Jäätmedirektiivi (direktiiv (EL) 2025/1892) sihipärase läbivaatamise tulemusel jõustusid 16. oktoobril 2025 toidu- ja tekstiilijäätmete vähendamise uued reeglid. Nende reeglite kohaselt peavad liikmesriigid 31. detsembriks 2030 vähendama töötlemisel ja valmistamisel tekkivaid toidujäätmeid 10% võrra ning jaemüügi ja tarbimise tasandil, mis hõlmab restorane, toitlustusteenuseid ja kodumajapidamisi, 30% võrra elaniku kohta.

E. Toidule lisatavad ained

Toidu lisaained, toiduensüümid või **toidu lõhna- ja maitseained**, mida kasutatakse toidu kvaliteedi parandamiseks, on ained, mida lisatakse toidule konkreetsel otstarbel, nagu värvimine, magustamine või säilitamine. Nende ainete kasutamiseks loa andmise menetlust, kasutamistingimusi ja märgistamist reguleeritakse järgmiste õigusnormidega.

— ELi reeglite kohaselt tuleb toidus lisaainete kasutamiseks luba taotleda.

— Heakskiidetud ained ja nende kasutustingimused on kantud liidus lubatud toidu lisaainete loetellu (määrus (EL) nr 1129/2011), millega muudetakse toidu lisaainete üldmääruse (16. detsembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1333/2008) II lisas sätestatud loetelu.

— Sama kehtib selliste toidulisandite kohta nagu vitamiinid ja mineraalained, mida võidakse toidule lisada, et seda rikastada või rõhutada mõnda selle toitumisalast omadust, tingimusel et need ained on kantud lubatud ainete ja nende lubatud allikate loeteludesse (määrus vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta(määrus (EÜ) nr 1925/2006)).

F. Looma- ja taimetervis

ELi õigusnormid hõlmavad üldsätteid nakkushaiguste ja nende siirutajate seire, nendest teatamise ja nende ravi kohta, et tagada toidutarneahela ohutus. ELi loomatervise määruses (9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/429), mida hakati kohaldama alates 2021. aasta aprillist, keskendutakse loomataudide ennetamisele ja likvideerimisele, täpsustades kohustusi ning tagades varajase avastamise ja tõrje. Selle määrusega koondatakse arvukad loomatervist käsitlevad õigusnormid ühtsesse õigusakti. Seda täiendab määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine (määrus (EL) 2017/625).

Taimetervist reguleeritakse täpsemalt taimetervise määrusega (26. oktoobri 2016.aasta määrus (EL) 2016/2031), mille eesmärk on kaitsta põllukultuure, puuvilju, köögivilju ja metsi taimekahjurite ja -haiguste sissetoomise ja leviku eest. Samuti soovitakse selle määrusega muuta tõhusamaks kolmandatest riikidest pärit taimede impordikontrolli, standardida taimepassid ja laiendada passinõuet laiemale valikule istutustaimedele. Enamikku taimetervise määruse sätetest hakati kohaldama alates 2019. aasta detsembrist.

G. Õigusaktid loomasööda ja selle märgistamise kohta

Söödakäitlejad peavad tagama, et kõik nende kontrolli all olevad tootmis-, töötlemis- ja turustamisetapid on kooskõlas söödahügieeni nõuete määrusega (12. jaanuari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 183/2005) ja tagama täieliku jälgitavuse. See hõlmab sööda importi kolmandatest riikidest ja eksporti kolmandatesse riikidesse ning nõuet hoida sööda, loomade ja loomsete saaduste saastumise oht nii väike kui mõistlikult võimalik. Direktiivis, mis käsitleb loomatoidus leiduvaid soovimatuid aineid (7. mai 2002. aasta direktiiv 2002/32/EÜ) sätestatakse soovimatute ainete, sealhulgas raskmetallide sisalduse piirnormid ja keelatakse saastunud söödamaterjalide lahjendamine. Sööda märgistamist ja turustamist käsitlevate õigusnormide eesmärk on tagada söödaohutuse kõrge tase ja rahvatervise kaitse ning anda kasutajatele ja tarbijatele piisavat teavet. Lisaks on vastu võetud õigusaktid, millega reguleeritakse veterinaarravimite (11. detsembri 2018. aasta määrus (EL) 2019/6) ja ravimsööda (11. detsembri 2018. aasta määrus (EL) 2019/4) kasutamist.

H. Uuendtoit

Uuendtoitu, st toiduaineid, mille kasutamine ei olnud enne 1997. aasta maikuud laialdaselt levinud (nt alternatiivsed valgud, toidulisandid jne), tohib ELis turustada alles pärast ohutuse hindamist. Uuendtoitu käsitlevat määrust (25. novembri 2015. aasta määrus (EL) 2015/2283) on muudetud, et suurendada uuendtoidu kättesaadavust, säilitades samal ajal kõrgetasemelise toiduohutuse. Selle määrusega kehtestatakse kogu ELi hõlmav lihtsustatud ja tsentraliseeritud veebipõhine lubade andmise menetlus kolmandatest riikidest pärit uuendtoidule ja traditsioonilisele toidule (mida ELis käsitatakse uuendtoiduna). Enne kui komisjon annab sellise toidu turustamiseks loa, teeb EFSA keskse teadusliku ohutushindamise, millega määratakse kindlaks kasutustingimused, toiduaineks tunnistamine ja märgistamisnõuded. Kõik loa saanud uuendtoidud kantakse positiivsesse loetellu.

I. Geneetiliselt muundatud organismid (GMOd)

Direktiivis geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta on GMO määratletud kui „organism, välja arvatud inimene, mille geneetilist materjali on muudetud sellisel viisil, mis loomuliku paaritumise ja/või rekombinatsiooni teel ei ole võimalik“ (12. märtsi 2001. aasta direktiivi 2001/18/EÜ artikli 2 lõige 2). Nüüdisaegne biotehnoloogia võimaldab taimi muundada, näiteks et muuta need haigustele vastupanuvõimeliseks või suurendada nende saagikust. Ettevaatuspõhimõtet järgides on EL kehtestanud range õigusraamistiku toidus või söödas kasutatavate GMOde kasvatamise ja turustamise kohta:

— enne geneetiliselt muundatud organismi turulelaskmist korraldab EFSA koos liikmesriikide teadusasutustega teadusliku riskihindamise, et välistada igasugune oht inim- või loomatervisele või keskkonnale;

— pärast EFSA arvamuse saamist koostab komisjon otsuse eelnõu, mille üle hääletab liikmesriikide esindajatest koosnev eksperdikomisjon. GMOdest toodetud või neid sisaldav lubatud toit või sööt peab olema jälgitav ja selgesti märgistatud, et tarbijatel oleks võimalik teha teadlikke valikuid;

— kooskõlas direktiiviga (EL) 2015/412 võivad liikmesriigid oma territooriumil GMOsid sisaldavate kultuuride kasvatamist piirata või selle keelata, isegi kui see on ELi tasandil lubatud.

Komisjon esitas 5. juulil 2023 määruse ettepaneku, mis käsitleb teatavate uute genoomikameetodite abil saadud taimi ning nendest toodetud toitu ja sööta. Ettepanek avaldati pärast Euroopa Liidu Kohtu 2018. aasta otsust, mille kohaselt nende meetodite abil välja töötatud organisme tuleks reguleerida geneetiliselt muundatud organismidena vastavalt direktiivile 2001/18/EÜ, mis on ELi kehtiv GMOde direktiiv. Määruse ettepanekut arutatakse praegu institutsioonidevahelistel läbirääkimistel.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Pärast hobuseliha skandaali ja muid toiduainetega seotud pettusejuhtumeid nõudis Euroopa Parlament, et eelkõige töödeldud toiduainetes sisalduva liha päritolu märkimine muudetaks kohustuslikuks. Lisaks on Euroopa Parlament eriti tähelepanelik kloonitud loomadest ja nanomaterjalidest või GMOdest tarbijate tervisele tulenevate ohtude suhtes. Euroopa Parlament kontrollib korrapäraselt uutele geneetiliselt muundatud taimedele, näiteks mais või sojaoad, loa andmist või loa uuendamist käsitlevate ettepanekute eelnõusid ja on sageli nende vastu.

Vastuseks murele herbitsiid glüfosaadi pärast moodustas Euroopa Parlament 2018. aastal erikomisjoni, et uurida pestitsiididele lubade andmise ELi menetlust. Üldiste toidualaste õigusnormide määruse muutmisel, mille siht oli suurendada kogu toidutarneahela läbipaistvust, toetas Euroopa Parlament nõuet, et enne toote turulelaskmiseks loa andmist avaldataks selle kohta tehtud ohutusuuringud. Ohutuma toidu tagamine kõigile eurooplastele on jätkuvalt keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni tegevuskavas tähtsal kohal. See kajastub komisjoni praeguses töös pooleliolevate seadusandlike menetlustega, näiteks uusi genoomikameetodeid käsitleva määruse eelnõu ning toidu- ja söödaohutuse lihtsustamise paketi puhul.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni (ENVI) veebisaidilt.

Judith BÜRGER
04/2026

Euroopa Parlament