



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 20.6.2011
SEK(2011) 763 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus imikutele ja väikelastele ning meditsiiniliseks eriotstarbeks ettenähtud toiduainete kohta

[Varem dieettoiduainete õigusraamistiku läbivaatamise ettepaneku saatedokumendina lisatud mõjuhinnangu kokkuvõte]

{KOM(2011) 353 lõplik}
{SEK(2011) 762 lõplik}

1. PROBLEEMIASETUS

Eritoiduks ettenähtud toiduained ehk niinimetatud dieettoiduained on tavatarbimiseks ettenähtud toiduainetest erinevad toiduained, mis on eriliselt valmistatud tooted ja ette nähtud elanikkonna erirühmade eritoitumisvajaduste rahuldamiseks, näiteks imikute ja väikelaste toiduained, raviotstarbelised toiduained, kehakaalu alandamiseks ettenähtud toiduained, gluteenivabad jt toiduained. Dieettoiduaineid käsitlevaid õigusakte on rakendatud alates 1977. aastast, et tagada kaupade vaba liikumine ja vältida ebavõrdseid konkurentsitingimusi.

Õigusaktid hõlmavad raamdirektiivi¹ ja erimeetmeid, mis on võetud järgmiste toiduainerühmade suhtes:

— imiku piimasegud ja jätkupiimasegud;²

— teraviljapõhised töödeldud ning muud imikute ja väikelaste toiduained;³

— kehakaalu alandamiseks ettenähtud vähendatud energiasisaldusega dieetides kasutatavad toiduained („salendavad toiduained”);⁴

— meditsiiniliseks eriotstarbeks ettenähtud toiduained (raviotstarbelised toiduained);⁵

— gluteenitalumatusega inimestele ettenähtud toiduained (gluteenivabad toiduained)⁶.

Viimastel aastakümnetel toimunud toiduainete mitmekesisuse ja eriotstarbelisuse suurenemise tõttu on vastu võetud uusi õigusakte. Selles kontekstis on eriti tähtsad toidulisandite,⁷ rikastatud toidu⁸ ning toitumis- ja tervisealaste väidete õigusaktid⁹.

Aruteludes liikmesriikide ja sidusrühmadega on rõhutatud dieettoiduaineid käsitlevate õigusaktide rakendamisega ning nende ja hilisemate õigusaktide koostoimega seotud raskusi. Peamised kindlaks tehtud probleemid on seotud järgmiste küsimustega.

Dieettoiduaine või tavatoiduaine

Kuna toiduainete arendus ja turustamine on üha enam suunatud tarbijate erirühmadele (näiteks rikastatud toiduained lastele, toidulisandid rasedatele, rikastatud toiduained immuunsüsteemi aktiveerimiseks jne), siis võiks väita, et suur osa tänapäeval turul olevatest toodetest on välja töötatud või suunatud teatavale eritoitumisvajadustega elanikkonnarühmale. Teatud olukordades on üha raskem aru saada, mis eristab üldelanikkonnale ettenähtud tavatoiduaineid teatavale elanikkonna rühmale ettenähtud dieettoiduainetest.

¹ ELT L 124, 6.5.2009, lk 21.

² ELT L 401, 30.12.2006, lk 1.

³ ELT L 339, 6.12.2006, lk 16.

⁴ EÜT L 55, 6.3.1996, lk 22.

⁵ EÜT L 91, 7.4.1999, lk 29.

⁶ ELT L 16, 21.1.2009, lk 5.

⁷ EÜT L 183, 12.7.2002, lk 51–57.

⁸ ELT L 404, 30.12.2006, lk 26–38.

⁹ ELT L 404, 30.12.2006, lk 9–25.

Koostoime mõistmine – märke või väide dieetoiduaineks sobivuse kohta?

Kui 1976. aasta detsembris võeti vastu raamõigusaktid, siis arvestati, et dieettoote märgisel ettenähtud kohustuslik märke dieetoiduaineks sobivuse kohta oleks laia kohaldamisalaga ning et see ei oleks piiratud kindlalt määratletud teabega. Pärast 2006. aastal tootumise- ja tervisealaste väiteid käsitleva, kõiki toiduainete kohta tehtavaid tootumise- ja/või tervisealasele kasulikkusele viitavaid avaldusi hõlmava määruse vastuvõtmist, on eri õigusaktide koostoime muutunud ebaselgemaks. Tänapäeval on juhtudel, kui eriõigusaktidega ei ole sätestatud lisaeeskirju, dieetoiduaineks sobivuse märke tootumise- ja tervisealaseid väiteid käsitleva määruse kohaselt piiratud selle elanikkonnarühma märkimisega, kellele toiduaine on ette nähtud.

Õigustega kauplemine

Liikmesriigid on teatanud¹⁰, et mõned ettevõtjad kasutavad dieetoiduainete õigusakte selleks, et vältida toiduaineid käsitlevate hilisemate õigusaktide eeskirju, moonutades eritoiduks ettenähtud toiduainete mõistet ning põhjustades teatud juhtudel segadust selle kohaldamise suhtes.

Selgub, et mõned ettevõtjad esitavad teabe tavatoiduaine kohta dieetoiduainete õigusaktide all selleks, et oleks võimalik kasutada dieetoiduaineks sobivuse märget (mis on dieetoiduainete õigusaktide kohaselt kohustuslik) samasuguse väite asemel ning väldivad sellega tootumise- ja tervisealaste väidete määruse nõudeid (ELi eelloamenetlust koos teadusliku hindamisega). See võimalus moonutab turgu ning põhjustab toiduettevõtjate suhtes ebavõrdsed turutingimused ja ebaõiglased konkurentsitingimused, sest mõned äriühingud võivad saada ebaõiglase eelse konkurendi suhtes kasutades dieettoote märget selle asemel, et samasuguse väite puhul luba taotleda. See kehtib eriti potentsiaalsete dieetoiduainete kohta, millest peab teatama või mille kohta on kehtestatud erinõuded.

Konkreetsed näited moonutustest

Liikmesriikide ja äriühingute vahel

- Mõned liikmesriigid käsitlevad toiduaineteturgu nii, et „seedimishäiretega inimeste toiduaine” on tavatoiduaine, millel on tootumise- ja tervisealaste väidete õigusaktide põhine väide, ning nõuavad selle puhul ELi eelloamenetlust. Teised liikmesriigid käsitlevad seda dieetoiduainena, millest peab teatama riiklikul tasandil. Eri liikmesriikides tegutsev äriühing peab seega sama toote puhul täitma eri eeskirju olenevalt õigusaktide tõlgendamisest pädevate asutuste poolt.

Tarbijate puhul

- Tarbija võib maksta rohkem šokolaadi eest, mis on „diabeediga inimestele sobiv dieetšokolaad” ja mida käsitatakse kui erilise koostisega šokolaadi diabeediga inimestele, kui samasuguse tavašokolaadi eest, millel on väide „madala suhkrusisaldusega”.

¹⁰ „An analysis of the European, social and environmental impact of the policy options for the revision of the Framework Directive on dietetic foods” — uuringu aruanne, Agra CEAS Consulting, 29.4.2009.

Enim mõjutatud sidusrühmad

Ettepanekul on otsene mõju spetsialiseeritud dieettoiduainete tootjatele ja liikmesriikide pädevatele asutustele ning kaudne mõju ELi toidutootjatele ja tarbijatele.

Vajalik sekkumine

Pärast rohkem kui 30 aastat dieettoiduainete raamdirektiivi kehtimist on käesolev läbivaatamine ka võimalus lihtsustada õigusraamistikku, vähendada võimalusel halduskoormust, hõlbustada innovatsiooni ning sekkuda üksnes siis, kui ELi meede tagab olulise lisandväärtuse võrreldes liikmesriigi meetmega.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Raamdirektiiv põhines Euroopa ühenduse Asutamislepingu artiklil 100a, millest on nüüd saanud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, mille eesmärk on rajada dieettoiduainete siseturg, tagades samas tarbijakaitse kõrge taseme.

Enne raamdirektiivi vastuvõtmist olid liikmesriikide meetmed riigiti erinevad. Õigusaktide erinevused kohustasid ühenduse dieettoiduainete tootjaid kohandama oma toodangut vastavalt liikmesriigile, kuhu tooted olid ette nähtud. Olukorra lahendamiseks on ELi tasandil vastu võetud üldeeskirjad ja mitmed erimeetmed.

Komisjonil on õigus võtta meetmeid, et ühtlustada liidusisest kaubandust ja kaubavahetust kolmandate riikidega. Seda õigust peab siiski tasakaalustama meetme proportsionaalsuse ja lisandväärtuse suhtes, mis on ELi eeskirjadel kõigi liikmesriikide elanikele.

3. POLIITIKA EESMÄRGID

Üldeesmärgid

Läbivaatamise põhieesmärk komisjoni **aruka reguleerimise** kohustuse kontekstis (proportsionaalsus, koormuse vähendamine, õigusselgus ja õigusaktide parem jõustamine) on **tagada tarbijale asjakohane teave eritoiduainete kohta ning siseturu sujuv toimimine.**

Erieesmärgid:

- 1. eesmärk: **sidusus** — kõrvaldada dieettoiduainete õigusaktide tõlgenduserinevused ja rakendusraskused, võttes arvesse muid toiduaineid käsitlevate õigusaktide arengut ning asjakohaselt kooskõlastades ja ühtlustades eritoiduaineid käsitlevaid eeskirju muid toiduaineid käsitlevate õigusaktidega.
- 2. eesmärk: **lihtsustamine** — kõrvaldada eeskirjad, mis on tarbetud, vastuolulised ja ei pruugi kokku sobida, ning vähendada õigusaktide rakendamisega seotud halduskoormust.
- 3. eesmärk: **ühtlustamine** — tagada, et samasuguseid tooteid koheldaks ühtmoodi kogu liidus ning võimaldada kaupade vaba liikumine ja võrdsed konkurentsitingimused.
- 4. eesmärk: **väikeettevõtjad ja innovatsioon** — tagada, et mis tahes praegu raamdirektiiviga hõlmatud toiduainetega seotud korralduse muudatustel ei oleks ebaproportsionaalset mõju väikeettevõtjatele (sest neil on piiratud võimalus investeerida lisavahendeid õigusaktide mõistmiseks välisekspertiisi saamiseks) ja et muudatused ei tekitaks toiduettevõtjatele tarbetut lisakoormust, mis võib takistada innovatsiooni.

4. POLIITIKAVALIKUD

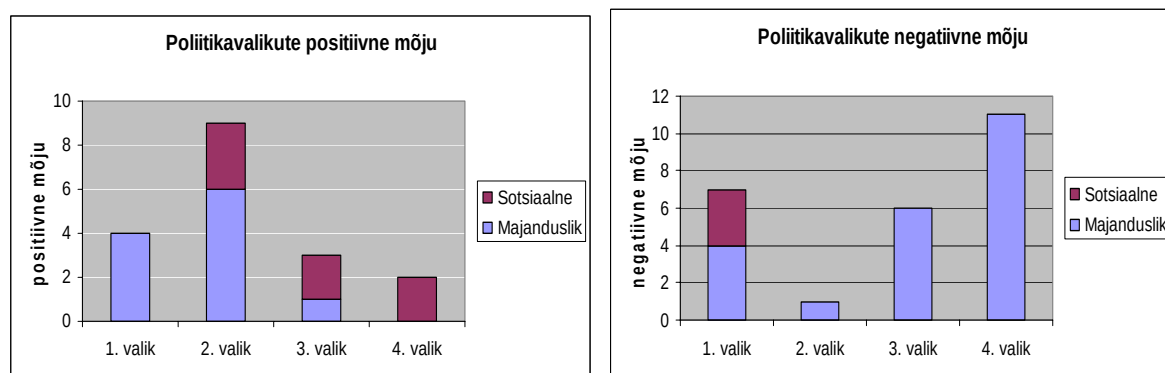
Järgmised eri poliitikavalikud määratletakse selleks, et oleks võimalik saavutada kõik punktis 3 kirjeldatud neli eesmärki.

- 1. valik — kõigi dieettoiduaineid käsitlevate õigusaktide (raamdirektiivi ja selle raames vastu võetud eridirektiivide) kehtetuks tunnistamine
- 2. valik — dieettoiduainete raamdirektiivi kehtetuks tunnistamine, kuid teatavate selle raames vastuvõetud erieeskirjade säilitamine
- 3. valik — raamdirektiivi läbivaatamine, millega kehtestatakse dieettoiduainete loetelu koos erinõuetega nende koostise ja märgistamise kohta
- 4. valik — raamdirektiivi muutmine, et asendada teatamise kord teaduslikul hinnangul põhineva, liidu tsentraliseeritud eelloamenetlusega

5. MÕJU HINDAMINE

Mõju hindamiseks on liikmesriikide ja sidusrühmadega konsulteerimisel kindlaks tehtud mitmeid võimalikke eri mõjusid. Käesolevas mõjuhinnangus analüüsitakse poliitikavalikute otsest ja kaudset sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnamõju. Kuna dieettoiduainete õigusaktide raamistik on kehtestatud selleks, et tagada siseturu sujuv toimimine, siis on analüüsi keskmeks pigem valikute majanduslik mõju (halduskoormus, koostise muutmine ja märgistus, innovatsioon, konkurentsivõime ja hind) kui sotsiaalkulude (näiteks rahvatervisega seotud) analüüs. Kuna mõnes valdkonnas, nt tarbijakaitse ja -teave ning tööhõive vähenemine, võib selline võimalik sotsiaalne mõju siiski esineda, siis on seda võimalusel hinnatud. Tööhõive vähenemine on kindlaks tehtud majandusliku mõju valdkonnades, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjale mõju käsitlemisel. Nelja valiku ulatuslikuma analüüsiga ei ole kindlaks tehtud mingit muud olulist mõju, pidades eelkõige silmas sotsiaalset heaolu. Iga valiku hindamisel keskkonnamõju suhtes ei ole kindlaks tehtud olulist positiivset ega negatiivset mõju.

Mõju kokkuvõte



1. valik

Dieettoiduaine mõiste kaotamisega välditakse edasisi moonutusi dieettoiduainete ja toitumis- või tervisealaste väidetega tavatoiduainete käsitlemisel. Kuigi see valik on hea lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise seisukohast, võidakse olulise vastukaaluna liidu õigusaktide kehtetuks tunnistamise kompenseerimiseks vastu võtta riiklikke õigusakte (näiteks imikutele ja väikelastele ettenähtud toiduainete puhul).

2. valik

2. valik tagab samasuguse lihtsustamise ja halduskoormuse vähenemisega seotud kasulikkuse nagu 1. valik, kuid annab ELile ka võimaluse säilitada teatavate toiduainerühmade puhul eeskirjad, mille ühtlustamine Euroopa tasandil on olnud lisandväärtusega. Üldeeskirjade puudumine dieettoiduainete suhtes ning selgemad eeskirjad teatavate eritoodete kohta peaksid tagama parema kooskõla eri õigusaktide nõuete vahel.

3. valik

Dieettoiduainete loetelu ning nende koostise ja märgistamise erinõuete sätestamise peamine eelis on see, et dieettoiduainete sektoris kohaldataks standarditud eeskirju, mis tagaksid ühtlustamise kogu Euroopa Liidus. Tööstusele ja liikmesriikidele langevat koormust seoses kohustusega täita täiendavaid dieettoiduainete eriõigusakte, et suunata toiduaineid teatavatele elanikkonnarühmadele, võib siiski käsitada ebaproportsionaalsena, eriti kui, arvestada rahvatervise ja tarbijateabega seotud minimaalset lisakasulikkust.

4. valik

Standardne eelloamenetluse kohaldamine tagaks kogu Euroopa Liidus suurema ühtlustamise kui praegu kehtiv teatamise üldkord. Tootel sobivusmärke „dieettoode” kasutamiseks eelloa saamise koormus tundub siiski olevat tarbijaohutuse ja -teabe seisukohast ebaproportsionaalne ning oleks väga kulukas tööstusele ning eriti väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

6. VALIKUTE VÕRDLUS

		1. valik	2. valik	3. valik	4. valik
Üldesmärgid	Toiteväärtus ettenähtud kasutuse suhtes	- -	+ +	+ +	+ +
	Tarbijateave	-	+ +	+	+
	Siseturu toimimine	-	+	+ +	+ +
Erieesmärgid	Sidusus				
	– tõlgenduserinevuste kõrvaldamine	+ +	+	+	+
	– muude eeskirjadega kooskõlastamine ja ühtlustamine	+ +	+	-	+
	Lihtsustamine				
	– tarbetute eeskirjade kõrvaldamine	+ +	+ +	- -	--
	– halduskoormuse vähendamine	+ +	+	+	--
	Ühtlustamine				
	– samasuguste toodete puhul ühesuguse käsitlemise tagamine kogu liidus;	- -	+ +	++	+
	Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad ja innovatsioon				
	– ebaproportsionaalse mõju puudumine väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele	+	+	-	--
	– selged ja lihtsad eeskirjad innovatsioonitõkete vältimiseks	+	+ +	+ -	--

Võrdlusaluste kriteeriumide mõju hindamisskaala: ++ väga positiivne; + positiivne ; -- väga negatiivne; - negatiivne

Dieettoiduainete õigusaktide kehtetuks tunnistamist käsitlevate valikute (1. ja 2. valik) mõju hinnati seoses läbivaatamise eesmärkidega – õigusaktide sidusus ja lihtsustamine, ühtlustatud ühendusesisene kaubandus ja turu kasv ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatega arvestamine – peamiselt positiivseks. Kõnealuse positiivse mõju vastukaaluks oleks siiski ühtlustatud eeskirjade kadumine elanikkonna haavatavatele rühmadele ettenähtud toodete kohta. Seepärast tuleks säilitada eriõigusaktid toiduainerühmade kohta, mille puhul võiks koostise ja märgistamise lisaeeskirjade puudumine kahjustada toitumisalast ohutust vaatamata üldeeskirjade olemasolule.

Dieettoiduainete õigusaktide säilitamist ja tõhustamist käsitlevaid valikuid (3. valik: erieeskirjade säilitamine ja kehtestamine või 4. valik: eelloamenetluse kord kõigi dieettoiduainete suhtes) käsitati valikutena, mis põhjustaksid tööstusele, liikmesriikidele ja komisjonile ebaproportsionaalset koormust (halduse, toimimise ja jõustamisega seotult) võrreldes kasuga rahvatervise või tarbijateabest seisukohast. Lisaks võiksid lisanõuded mõjutada kaubavahetust kolmandate riikidega ning selline lahendus muudaks sektori suletuks ja piiraks konkurentsivõimet (eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate puhul).

Eelistatud valik

Jõuti järeldusele, et õigusaktide läbivaatamine tuleks teha kooskõlas 2. valikuga, milles eeldatakse, et dieettoiduainete kohta eraldi õigusaktide säilitamine lisaks toiduaineid käsitlevate õigusaktide muudele kehtivatele eeskirjadele ei ole praegusel toiduaineturul enam põhjendatud.

Kooskõlas komisjoni aruka reguleerimise poliitikaga pakub 2. valik parima lahenduse lihtsustamise, selguse, sidususe ja halduskoormuse vähendamise suhtes ilma, et kaoks ühtlustatus, mis on ELi tasandil osutunud kasulikuks tarbija toitumise ohutuse ja siseturu toimimise suhtes.

Dieettoiduaine mõiste kaotamisega välditaks tõlgenduserinevusi ning kõiki toiduaineid käsitletaks üldõigusaktide alusel ühtmoodi. 2. valiku analüüsist nähtub siiski, et teatavad dieettoiduainete eriõigusaktidega kehtestatud eeskirjad tuleks säilitada, kui selgub, et märgistamise ja ohutuse üldeeskirjad ei ole piisavad, et tagada toidu asjakohase toiteväärtusega koostis kõige haavatavamate tarbijate kaitseks ning asjakohane teave tarbijatele kõigis liikmesriikides (näiteks imikutele ja väikelastele ettenähtud toiduainete ning meditsiiniliseks eriotstarbeks ettenähtud toiduainete puhul).

7. JÄLGIMINE JA HINDAMINE

Tehti ettepanek näitajate ja andmete kogumise kohta, et tulevikus oleks võimalik mõõta algatuse majanduslikku ja sotsiaalset mõju.