

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Tallinn

26.05.2025

Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti kaudu
info@justdigi.ee
Liisa-Ly.Pakosta@justdigi.ee

LINNUKASVATUSSEKTORI ÜHISPÕÖRDUMINE LOOMAKAITSESEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VASTUOLUST PÕHISEADUSEGA

Austatud minister

1. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM) avalikustas 14.05.2025 loomakaitseaduse (LoKS) muutmise seaduse eelnõu teise versiooni (eelnõu). See esitati kooskõlastamiseks ka Justiits- ja Digiministeeriumile. Eelnõuga kavandatakse keelata toidumunade tootmise eesmärgil kanade pidamine puuris aastast 2035. Keelatakse ka kanasid puuris pidavate uute tootmisüksuste rajamine aastast 2026.¹
2. Justiits- ja Digiministeeriumil on oluline roll hea õigusloome tagamisel, kontrollides seaduseelnõude kooskõlastamisel nende vastavust kehtivale õigusele². Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas on ka bürokraatia vähendamine.³ Vastuolu tõttu põhiseadusega ning arvestades, et eelnõu suurendab oluliselt bürokraatiat ja vähendab toidujulgeolekut, palume jätta eelnõu kooskõlastamata.
3. Eelnõu autorid on ülekaaluka avaliku huvi jätnud eelnõus kavandatud keelu kehtestamisel tähelepanuta. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et keeluga kaasneb:
 - 1) Eesti ettevõtete konkurentsivõime vähendamine;
 - 2) negatiivne mõju regionaalarengule;
 - 3) munadega isearustatuse tase langeb oluliselt ehk toidujulgeolek väheneb;
 - 4) munade kättesaadavus tarbijatele väheneb.
4. Eelnõu autorite arvates kaaluvad eelloetletud negatiivsed olulised mõjud üles Eesti võimaluse teistele liikmesriikidele olla puurikanade pidamise keelustamisel eeskujuks. Tegemist on sobimatu kaalutlusega, sest põhiseaduse preambulist ja põhiseaduse kaitseklauslist (PSTS § 1) lähtuvalt peab õiguse loomisel esikohale seadma rahvuslikud huvid. Soov teiste liikmesriikide hulgas silma paista meile teadaolevalt ei ole rahvuslikes huvides. Teiseks on ilmselge, et meie

¹ Eelnõu toimik <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0026cf9e-9b35-4cc5-9a61-1913f516e334>

² Justiits- ja Digiministeeriumi põhimääruse kinnitamine. – RT I, 29.12.2024, 46. Punkt 5 (4).

³ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 4, § 59 lg 1.

suurimad konkurendid (Läti ja Leedu) Eesti eeskuju ei vaja, sest nemad lähevad vabatahtlikult üle õrrekanade pidamisele.

5. Meie hinnangul ei ole eelnõu väljatöötamisel arvestatud hea õigusloome nõuetega (sh ei koostatud VKT-d ning ei ole kaalutud alternatiive), mis on viinud selleni, et eelnõu ei ole kooskõlas põhiseadusega (§ 31 ja 32). Eelnõu suurendab bürokraatiat, vähendab toidujulgeolekut ja paneb Eesti ettevõtjad võrreldes naaberriikidega oluliselt raskemasse konkurentsiolukorda olles seetõttu selgelt vastuolus ka 24.05.2025 avaldatud koalitsioonileppe 2025-2027 bürokraatia vähendamise, põllumajanduse ja toidujulgeoleku ning varustuskindluse eesmärkidega.⁴

6. Ebavajaliku keelu kehtestamine seaduse tasemel on vastuolus ka Riigikogu otsusega „Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“, milles seati sihiks, et aasta-aastalt väheneb õigusloome regulatiivne koormus tuntavalt ning selle saavutamiseks ei algatata uusi eelnõusid kergetähtsusele. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusaktis ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest.⁵ Käesoleval juhul on REM põhjendamatuult valinud regulatiivse lahenduse.

7. Linnukasvatavad esitasid REM-ile 03.02.2025 pöördumise, kus juhtisime tähelepanu eelnõu põhiseadusvastasusele seoses ettevõtlusvabaduse ning omandipõhiõiguse riivega (pöördumise lisa). Samuti kaasneb eelnõuga oluline negatiivne mõju toidujulgeolekule kuna munatoodangu isevarustatuse tase võib oluliselt langeda. Nii on see põhjusel, et alternatiivsete tootmisviiside toodangumaht on ligikaudu veerandi võrra madalam ja uute tootmiskohtade rajamise võimalused on ebaselged. Alternatiivsetele tootmisviiside üleminek eeldab suuremahulisi investeeringuid kogusummas u 40 miljonit eurot. Uute tootmisüksuste rajamise võimalikkus selgub kohaliku omavalitsuse planeerimismenetluse käigus.

8. 14.05.2025 avaldatud eelnõu seletuskirjas, sh lisas 2 ei nähtu, et REM oleks kaalunud täiendavaid ebasoovitava mõju ja riskide maandamise viise, mille vajadusele ka Justiits- ja Digiministeerium eelnõu esimesel kooskõlastusringil tähelepanu juhtis. Leevendusmeetmed sisuliselt puuduvad. Näiteks ei ole eelnõu autorid uurinud tootjatelt, kas nad oleksid valmis samas ajaraamistikus vabatahtlikult üle minema õrrekanade pidamisviisile, nii nagu Läti ja Leedu. Ainsa meetmena viidatakse 2028+ EL eelarveperioodi investeeringutoetustele, mille õigusraamistik ja eelarve täna puudub. Analüüsides kehtivat EL õigusraamistikku nähtub, et keelu kehtestamisel seaduse tasemel ei ole mitmete seniste EL eelarvest rahastatavate toetuste jätkamine võimalik. Nii vähendab riik märkimisväärselt siinsete ettevõtjate konkurentsivõimet võrreldes teiste liikmesriikide ettevõtjatega. Eelnõuga vähendatakse linnukasvatuse sektori konkurentsivõimet ning seatakse ohtu toidujulgeolek. Täna geopoliitilises olukorras on selline lähenemine lubamatu.

9. Muudatuse jõustumisel keelab EL õigusraamistik juba aastast 2026 munakanade heaolutoetuse⁶ maksmise kuivõrd seda on lubatud maksta üksnes täiendavate kohustuste võtmisel.⁷ Samuti ei ole EL õigusest tulenevalt tõenäoliselt lubatav investeeringutoetuste

⁴ Koalitsioonikokkulepe 2025-2027 (24.05.2025), lk 21 (õigusriik), lk 31 (põllumajandus), lk 32 (toidujulgeolek ja varustuskindlus).

⁵ Riigikogu, 12.11.2020, „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“. – RT III, 17.11.2020, 2, punkt 6.

⁶ Maaeluministri 23.12.2022. a määrus nr 84 „Perioodi 2023–2027 loomade heaolu toetus“. – RT I, 27.03.2025, 9, § 16 jj.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/2115, 2. detsember 2021, millega kehtestatakse liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatistfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist

maksmine kuna riiklikele või liidu standarditele vastavuse tagamiseks investeeringutoetuse andmine ei ole lubatav. Ometi on REM põhiseaduslikkuse analüüsis muudatuse mõõdukust põhjendatud just 2028+ eelarveperioodi investeeringutoetustega.⁸ Samuti ei ole välistatud, et sarnaselt nüüdsele rahastusperioodile võib ka järgmise rahastusperioodi algus aastaid edasi lükkuda.

10. Eelnõu koostamisel on rikutud mitmeid hea õigusloome nõudeid, sh ei ole eelnõule koostatud väljatöötamiskavatsust (VTK) nagu näeb ette Riigikogu otsus „Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“⁹ ja Vabariigi Valitsuse vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE).¹⁰ Ükski HÕNTE § 1 lõikes 2 nimetatud erand ei ole käesoleval juhul kohaldatav, sh ei ole asjakohane REM põhjendus, et eelnõu kiireloomulisus tuleneb poliitilistest valikutest. VTK ühe osana tulnuks kirjeldada lahendamist vajavat probleemi, eesmärki, analüüsida võimalikke lahendusi, esitada võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus ning selgitada valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda.¹¹

11. Kavandatud keeld ei tulene Euroopa Liidu õigusest. Eesti kehtiv õigusraamistik on kooskõlas loomade heaolu reguleeriva direktiiviga 1999/74/EÜ. Ka olukorras, kus on soov munakanade heaolu parandada, ei ole tingimata vajalik regulatiivne sekkumine. Eelnõu väljatöötamisel ei ole kaalutud alternatiive, näiteks võimalust vabatahtlikuks üleminekuks alternatiivsetele tootmisviisidele. Olukorras, kus ettevõtjad on valmis vabatahtlikult võtma pikaajalise kohustuse alternatiivsetele munakanade pidamisviiside üleminekuks, puudub vajadus riiklikuks sekkumiseks. Nii on ka seletuskirjas eeskujuna nimetatud Läti ja Leedu suurimad munatootjad vabatahtlikult võtnud suuna minna üle alternatiivsetele tootmisviisidele.¹² Läti ja Leedu õigusraamistik vastavat keeldu ei sätesta. REM ei ole esitanud ühtegi selgitust, miks Eestis ei ole vabatahtlik üleminek 10-aastase perioodi jooksul võimalik.

12. Arvestades, et Eestis on neli suuremat munatootjat, peame võimalikuks vabatahtlikku üleminekut alternatiivsetele munakanade pidamisviisidele. Sellisel viisil tagatakse alternatiivsetele tootmisviisidele sujuv üleminek ettevõtjate konkurentsivõimet ja toidujulgeolekut kahjustamata. EL õigusest tulenevalt on sel juhul võimalik ettevõtjatele tagada seletuskirjas nimetatud investeeringutoetus¹³ ning munakanade heaolu toetus. Vabatahtlikult võetud kokkulepete praktikat näeme ka mujal Eesti toidutööstustes. Näiteks on toidu- ja joogitootjad võtnud endale kohustuse piirata toodetes lisatud suhkrute hulka mistõttu puudub vajadus regulatiivseks sekkumiseks. Linnukasvatussektor on valmis sõlmima hea tahte kokkuleppe üleminekuks alternatiivsetele tootmisviisidele olukorras, kus REM võimaldab tootmisviisi muutmiseks asjakohased investeeringutoetused.

(EAFRD) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade (ÜPP strateegiakavad) toetamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1305/2013 ja (EL) nr 1307/2013, art 31 lg 5 punkt b). Maaeluministri määruse „Perioodi 2023–2027 loomade heaolu toetus“ eelnõu, eelnõude infosüsteemis toimik 22-1553, seletuskiri, lk 8.

⁸ 14.05.2025 eelnõu seletuskiri, lk 7.

⁹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“. – RT III, 17.11.2020, punkt 12.1 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 22.11.2011 määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, 29.12.2011, 228, § 1 lg 1.

¹¹ HÕNTE § 1 lõige 1 punktid 1-4.

¹² 14.05.2025 eelnõu seletuskiri, lk 12 ja 16.

¹³ 14.05.2025 eelnõu seletuskiri, lk 7.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Allan Tohver

DAVA Foods Estonia AS

Jarno Hermet

OÜ Linnu Talu

Jüri Anepaio

Eesti Muna OÜ

Andres Puksov

Osaühing Sanlind

Lisa: Linnukasvatussektori 03.02.2025 ühispöördumine loomakaitseseaduse muutmise seaduse
eelnõule