

Loomakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga tehakse loomakaitseaduses (edaspidi *LoKS*) kaks sisulist muudatust. Esiteks muudetakse seaduses munatootmiseks peetavate kanade heaolu tagavaid nõudeid. Eelnõuga tehakse ettepanek keelustada alates 2035. aasta 1. jaanuarist toidumunade tootmise eesmärgil peetavate kanade, sealhulgas kanatibude ja noorkanade (edaspidi koos *munakanad*) pidamine puuris. Lisaks nähakse eelnõuga ette, et alates 2026. aasta 1. jaanuarist ei tohi loomapidaja munakanade pidamisega alustamise korral nende pidamiseks ehitada ega kasutusele võtta puuri. Seega tuleb toidumunade tootmisega tegelevatel ettevõtjatel alates 2026. aastast kasutusele võetav tootmissüsteem ehitada ja sisustada selliselt, et selles oleks võimalik pidada munakanu puurivabalt.

Euroopa Liidus (edaspidi *EL*) on munakanade pidamine reguleeritud nõukogu direktiiviga 1999/74/EÜ¹ (edaspidi *direktiiv 1999/74/EÜ*), milles on sätestatud nõuded munakanade pidamiseks ja neile eluks sobivate tingimuste loomiseks ettevõtetes, kus on rohkem kui 350 munakana. Alates 2012. aastast on EL-is, sealhulgas Eestis, keelatud munakanu pidada täiustamata ehk rikastamata puuris ning munakanade puuris pidamise korral on kohustuslik kasutada täiustatud ehk rikastatud puure. Võrreldes varem kasutusel olnud rikastamata puuridega on rikastatud puurides tagatud kanadele suurem puuripind, pesad, õrred, allapanu ja muu vajalik. Direktiiviga 1999/74/EÜ anti liikmesriikidele aega minna üle munakanade pidamiselt rikastamata puurides munakanade pidamisele rikastatud puurides. Direktiivi 1999/74/EÜ nõuete ülevõtmiseks on kehtestatud põllumajandusministri 19. juuni 2003. a määrus nr 59 „Nõuded kanade pidamisele ja selleks ettenähtud ruumile või ehitisele“.² Rikastamata puuri kasutamise keelu järgimiseks tuli munatootmisega tegelevatel ettevõtjatel teha investeeringuid – suurendada pidamisala, lisada puuridesse rikastusvahendid ja pesad munemiseks. 99,8% Eesti munakanakarjadest peetakse praegu kas nõuetekohastes rikastatud puurides või alternatiivseid pidamisviise kasutades.

Rikastatud puur piirab siiski munakanade liikumisvõimalusi ja loomupäraseid käitumisharjumusi ning seetõttu on vajalik minna üle alternatiivsele pidamisviisile. Nimetatud põhjustel on juba mitmed EL-i liikmesriigid otsustanud minna üle alternatiivsele pidamisviisile ning keelustanud munakanade pidamise rikastatud puuris³. Põllumajandusloomade ja -lindude heaolu on järjest enam inimeste ostukäitumise aluseks. Märgata on tarbija nõudlust alternatiivsel pidamisviisil peetud munakanade toodetud munade järele. Seetõttu on munakanade puuris pidamise keelustamine suur samm edasi, et ajale jalgu jäänud pidamistingimusi parandada. Munakanade puuris pidamise keelustamise peamiseks eesmärgiks on parendada munakanade heaolu, mis on kooskõlas „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“ laiema eesmärgiga – parandada loomaheaolu taset.

¹ Nõukogu direktiiv [1999/74/EÜ](#), millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53–57)

² [RT I, 25.11.2021, 12](#)

³ K. Vain, U. Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

Arvestades munakanade puuris pidamise keelustamise mõjusid, on põhjendatud vajadus sätestada toidumunade tootmisega tegelevatele ettevõtjatele üleminekuajaga oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Kuna 2012. aastal mindi üle munakanade pidamiselt rikastamata puurides munakanade pidamisele rikastatud puurides, pidid toidumunade tootmisega tegelevad ettevõtjad investeerima rikastatud puuridesse. Puuris pidamise keelustamise pikk üleminekuajaga on tingitud olukorrast, kus eelmise investeeringu kasutus- ja tasuvusaeg on just lõppenud ja ilma üleminekuajata ei ole ettevõtjatele uusi kohustusi seada proportsionaalne. Linnukasvatus moodustab praegu ligikaudu 5% kogu Eesti põllumajandustootmisest.

Teiseks muudetakse LoKS-is katseloomade kasutamise kohta teabe avaldamisega seotud ülesannete jaotust. Siiani Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ReM*) ülesandeks olnud katseloomade kasutamise kohta statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesanne antakse üle Põllumajandus- ja Toiduametile (edaspidi *PTA*).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi loomatervise ja -heaolu nõunik Kadri Kabel (tel 5687 7104, kadri.kabel@agri.ee) ja sama valdkonna valdkonnajuht Kadri Kaugerand (tel 5646 9917, kadri.kaugerand@agri.ee). Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud ja seletuskirja kvaliteeti kontrollinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Katrin Tuula (tel 625 6166, katrin.tuula@agri.ee). Keeleliselt toimetab eelnõu ja seletuskirja õigusosakonna peaspetsialist Leeni Kohal (tel 5698 4327, leeni.kohal@agri.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõule eelnenud loomakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) kohaselt on põhjendatud anda katseloomade kasutamise kohta statistiliste andmete koondamise ülesanne ReM-ilt üle PTA-le. VTK toimiku number EIS-is on 24-0642.⁴ VTK-s ei ole analüüsitud munakanade puuris pidamise keelustamist. Munakanade puuris pidamise keelustamise teemat on arutatud Riigikogu maaelukomisjonis viiel istungil (13.02.2024, 18.03.2024, 07.05.2024, 10.06.2024 (avalik istung) ja 16.09.2024), istungite protokollid on leitavad Riigikogu veebilehelt).⁵ Lisaks toimus 13. augustil 2024. aastal ReM-is kohtumine munatootmisesektori esindajatega kus paluti sektorilt ka kirjalikke vastuseid küsimustikule. Samuti on tehtud sektoriga fookusgrupi intervjuud juunis 2024. Kohtumise, küsimustiku ja intervjuude tulemusi analüüsid jõuti otsusele, et munakanade pidamine puuris tuleb keelustada piisava üleminekuajaga (10 aastat) ja selliste uute lindlate rajamine, kus kasutatakse munakanade pidamiseks rikastatud puure, ei ole alates 2026. aastast põhjendatud. Lisaks on munakanade puuris pidamise keelustamiseks esitatud rahvaalgatus (rahvaalgatus.ee).⁶

Muudatused on seotud „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030”⁷ seatud eesmärkide rakendamiseks vajalike meetmete ja tegevustega, mida kirjeldatakse

⁴ Eelnõude infosüsteem. Loomakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, 14.06.2024.

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/01569ba7-ee1c-43bd-940d-8ed8f6aa94d5>

⁵ Veebileht Riigikogu.ee <https://www.riigikogu.ee/tegevus/paevakorrad-ja-protokollid/>

⁶ Veebileht Rahvaalgatus.ee <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/1020-1%C3%B5petame-kanade-puurispidamise-estis>

⁷ Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030. Valdtkonna arengukava. Maaeluministeerium 2021. <https://www.agri.ee/pollumajanduse-ja-kalanduse-valdkonna-arengukava-aastani-2030>

programmis „Põllumajandus, toit ja maaelu 2024–2027”⁸. Meetme „Taimetervise, loomade tervise ja heaolu tagamine” hulka kuuluva tegevuse „loomade heaolu” eesmärk on parandada loomade heaolu taset. Mõlemad muudatused aitavad kaasa loomade heaolu edendamisele.

Eelnõu on kooskõlas direktiiviga 1999/74/EÜ⁹. Nimetatud direktiivi artikli 13 lõikes 2 nähakse ette, et asutamislepingus sätestatud üldeeskirju järgides võivad liikmesriigid oma territooriumil munakanade kaitseks säilitada või kohaldada selle direktiiviga sätestatutest rangemaid sätteid. Liikmesriigid teavitavad komisjoni kõikidest sellistest meetmetest. EL-i strateegia „Talustaldrikule“ (ingl k „Farm to Fork Strategy“, edaspidi *strateegia F2F*)¹⁰ raames on Euroopa Komisjon (edaspidi ka *EK*) lubanud üle vaadata põllumajandusloomade ja -lindude pidamise nõuded. Strateegia F2F algatuse raames on Euroopa Toiduohutusamet (edaspidi *EFSA*) juba koostanud erinevaid teaduslikke arvamusi, sealhulgas munakanade puuris pidamise kohta.¹¹ Lisaks on EK-ile esitatud rahvaalgatus „End of the Cage Age”¹², millega soovitakse kogu EL-is keelustada teatud liiki kuuluvate loomade, sealhulgas munakanade pidamine puuris.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõuga muudetakse loomakaitseadust (RT I, 27.09.2023, 9).

2. Seaduse eesmärk

LoKS-i muudatuste peamine eesmärk on puuris pidamise keelustamisega parandada munakanade heaolu. Rikastatud puur piirab munakanade liikumisvõimalusi ja loomupäraseid käitumisharjumusi ning seetõttu on munakanade heaolu tagamiseks vajalik minna üle alternatiivsele pidamisviisile.

Alates 2012. aastast on kogu EL-is kasutusel uus kanalate sisseseade (täiustatud puurid), mida on otstarbekas kasutada nende kasutus- ja tasuvusaja lõpuni ehk umbes 10 aastat. Sellest kasutus- ja tasuvusaja möödumisest arvates tuleb kehtestada Eestis toidumunade tootmisega tegelevatele ettevõtjatele tootmise ümberkorraldamiseks ülemineku-aeg, mis peab olema piisav, et teha investeeringud uutesse hoonetesse ja seadmetesse ning vajadusel korraldada ka keskkonnakontrollistrateegiatega kasutuselevõtt, et tagada alternatiivse pidamisviisi võimalikult väike negatiivne keskkonnamõju. Samuti on ülemineku-aeg vajalik selleks, et saaksid juurduda oskused ja teadmised lindude vabapidamise või muu alternatiivse pidamisviisi kohta. Lisaks eeltoodule on tarvis leida Eesti ettevõtetesse sobivad linnutõud ja võimalik, et ka uued tarnepartnerid. Piisav ülemineku-aeg ehk 10 aastat on vajalik ka selleks, et ettevõtjad jõuaksid olemasolevad hooned ümber ehitada või rajada uued nõuetekohased pidamishooned ja vajadusel osta juurde või rentida maad uute tootmispindade jaoks. Alternatiivse pidamisviisi puhul saab samal pindalal pidada umbes poole vähem kanu, mis tähendab, et munatoodangu säilitamiseks peavad ettevõtjad laiendama tootmispinda.¹³ Järgmisel toetuste eelarveperioodil on võimalik arvestada linnukasvatusektori vajadustega. Lisaks nähakse eelnõuga ette piirang toidumunade tootmise eesmärgil peetavate munakanade pidamisega alustavatele ettevõtjatele. Muudatuse kohaselt on alates 2026. aastast lubatud rajada uus munatootmisettevõtte üksnes munakanade pidamiseks alternatiivsel pidamisviisil.

⁸ Põllumajandus, toit ja maaelu. Programm 2024–2027. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2024. <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/maaeluministeerium/strateegilised-alusdokumendid#tulemusvaldkonna-pro>

⁹ Nõukogu direktiiv 1999/74/EÜ, millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53–57)

¹⁰ Strateegia F2F veebileht https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en#next-steps

¹¹ Euroopa Toiduohutusamet. <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/7789>

¹² https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en

¹³ K.Vain, U.Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

LoKS-i muudatuste teine eesmärk on tagada avaldatava statistilise teabe õigsus katseloomade kasutamise valdkonnas, muuta efektiivsemaks riigiasutuste tööjaotus ja toetada katseloomade kaitse valdkonnas tõhusa järelevalve teostamist. Sellel eesmärgil on eelnõus kavandatud katseloomade kasutamise kohta loomkatse protokollide põhjal statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesanne anda ReM-ilt üle PTA-le.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse LoKS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse seadust §-ga 4².

Uue lisatava §-ga 4² keelustatakse munakanade pidamine puuris.

Munakanade puuris pidamise keelustamise ettepanek laekus Riigikogule veebilehe Rahvaalgatus.ee kaudu 18. jaanuaril 2024. aastal ning Riigikogu juhatus otsustas 23. jaanuaril 2024. aastal võtta nimetatud ettepaneku menetlusse. Maaelukomisjon tegi 13. juunil 2024. aastal ReM-ile ettepaneku analüüsida munakanade puuris pidamiselt puurivabale pidamisviisile ülemineku mõjusid. ReM saatis komisjonile 9. septembril 2024. aastal analüüsi, milles kirjeldati selle tulemusi ja tehti ettepanek keelustada munakanade puuris pidamine Eestis 10-aastase üleminekuajaga. Puuris pidamise keelustamise ettepaneku eesmärk on parandada munakanade igapäevast heaolu ning linnukasvatusektori jätkusuutlikkust, ohustamata seejuures lindude tervist ja heaolu.

Euroopa riikidest on munakanade pidamise rikastatud puuris keelustanud Luksemburg, Austria, Saksamaa (täielik keeld alates 2025. aastast), Taani (täielik keeld alates 2035. aastast), Tšehhi (täielik keeld alates 2027. aastast), Šveits ja Belgia regioon Valloonia (täielik keeld alates 2028. aastast). Kolm riiki – Läti, Leedu ja Poola –, millest Eesti impordib kõige rohkem mune, ei ole munakanade puuris pidamist keelustanud.¹⁴

Munakanade puuris pidamise keelamisega riivatakse peamiselt ettevõtlusvabadust. Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub kogu tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹⁵ Ettevõtlusvabaduse kaitseala on samuti riivatud siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt.¹⁶ Seega võib öelda, et munakanade puuris pidamise keeld riivab munatootjate vabadust valida endale majanduslikult sobiv ja tõhus tootmisviis ning võib kahjustada nende konkurentsipositsiooni.

Samas, Riigikohtu selgituse kohaselt annab PS-i § 31 teine lause seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest.¹⁷ See põhjus peab tulenema avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused.

¹⁴ K.Vain, U.Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

¹⁵ [Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. aprilli 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-6-00, p 11](#)

¹⁶ [Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 44](#)

¹⁷ [Riigikohtu halduskolleegiumi 11. aprilli 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-75-15, p 19](#)

Kuivõrd ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus¹⁸, mis ei ole absoluutne, võib seda vabadust põhiseadusega kooskõlas ka piirata.¹⁹

Piirangu põhjus ei pea tingimata tulenema põhiseadusest, vaid selleks võib olla iga avalik huvi.²⁰ Piirangu seadmisel tuleb jälgida, et see oleks demokraatlikus ühiskonnas vajalik ning et kasutatud vahendid oleksid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirang ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.²¹

Proportsionaalsuse testi tegemisel tuleb välja selgitada vaba ettevõtlust piiravad eesmärgid, hinnata nende legitiimsust ja kaaluda nendega põrkuvaid huve. Ettevõtlusvabaduse piirang ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda saab põhjendada normi legitiimse eesmärgiga. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

Munakanade puuris pidamise keeldu võib pidada proportsionaalseks (sobiv, vajalik ja mõõdukas) seaduse eesmärgi suhtes järgmistel põhjustel.

Munakanade puuris pidamise keelu eesmärk

Üldistatult on munakanade puuris pidamiselt alternatiivsele pidamisviisile ülemineku põhjuseks ehk eelnõuga kavandatud piirangu eesmärgiks ühiskonnaliikmete enamiku tahe ehk avalik huvi tagada munakanade heaolu.²²

Munakanade puuris, sealhulgas rikastatud puuris pidamise keelamist saab vaadelda analoogse piiranguna, mis kehtib Eestis juba 2012. aastast. Selleks piiranguks on munakanade rikastamata puuris pidamise keelamine põllumajandusministri 19. juuni 2003. a määruse nr 59 „Nõuded kanade pidamisele ja selleks ettenähtud ruumile või ehitisele“ § 22 lõike 1 kohaselt. Nimetatud meede tugineb eelnimetatud põllumajandusministri määrusega üle võetud direktiivile 1999/74/EÜ. Loomade heaolu kaitse on EL-i üldisest huvist kantud õiguspärane eesmärk²³ ning see on osa EL-i põhiväärtustest²⁴. Loomade kaitse rajaneb ühiskonnaliikmete enamiku tahtel ehk avalikul huvil. EL-i toimimise lepingu artikli 13 kohaselt tuleb põllumajanduspoliitika rakendamisel pöörata täit tähelepanu loomade kui aistmisvõimeliste olendite heaolu tagavatele nõuetele.

Rikastatud puuris peetavate munakanade heaolutingimused on siiski puudulikud ja munakanade teatavaid vajadusi ei ole sellises puuris võimalik rahuldada²⁵, seetõttu tuleks nimetatud tingimuste parandamiseks eelistada alternatiivset pidamisviisi. Samas tuleb siiski säilitada tasakaal loomade heaolu ja tervise, majanduslike ja sotsiaalsete kaalutluste ning keskkonnamõju vahel.

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS-i §-st 11, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste piirangud demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust

¹⁸ [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 10. aprilli 2002. a otsus asjas 3-4-1-4-02, p 18](#)

¹⁹ [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17. märtsi 1999. a otsus asjas nr 3-4-1-1-99, p-d 13 ja 14](#)

²⁰ [Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 81](#)

²¹ [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17. märtsi 1999. a otsus asjas nr 3-4-1-1-99, p 13](#)

²² Veebileht Rahvaalgatus.ee <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/1020-1%C3%B5petame-kanade-puurispidamise-eestis>

²³ Kohtuotsused Viamex Agrar Handel ja ZVK, [C-37/07 ja C-58/06](#), EU:C:2008:18, punkt 22, ja Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers ja Andibel, [C-219/07](#), EU:C:2008:353, punkt 27.

²⁴ Komisjoni 15. veebruari 2012. a teatise nr [COM\(2012\) 6 final/2](#) Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele loomade kaitset ja heaolu käsitleva Euroopa Liidu strateegia kohta aastateks 2012–2015 on välja toodud: „Loomade heaolu on laia avalikkust puudutav probleem. Loomade kohtlemine on seotud eetikaga ja see on osa liidu põhiväärtustest. Seega on oluline suhelda laste, noorte ja laia avalikkusega, et suurendada teadlikkust loomade austamisest ning edendada omanike vastutustunnet.“

²⁵ [Cages for hens must go, confirms EU scientific body | Compassion in World Farming](#)

kontrollitakse kolmel astmel – kõigepealt põhiõigusi riivava abinõu sobivust, siis vajalikkust ja viimasena mõõdukust.

Munakanade puuris pidamise keelu sobivus

Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Munakanade puuris pidamise keeld on sobiv abinõu, sest soodustab kanade heaolu saavutamist. Üleminek rikastatud puuri kasutamiselt alternatiivsele pidamisviisile võimaldab kanadel paremini rahuldada oma loomumaseid vajadusi (nt pinnase nokkimine, liivavannide võtmine, suurem liikumisvabadus, tiibade sirutamine), ent võib suurendada teatud haiguste ja negatiivsete käitumismustrite riske. Asjaomaseid riske on võimalik minimeerida toetavate loomakasvatustavade kasutuselevõttuga.²⁶

Munakanade puuris pidamise keelu vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Munakanade heaolu oleks võimalik saavutada sama, kuid toidumunade tootmisega tegelevaid ettevõtjaid vähem koormava abinõuga juhul, kui selline keeld kehtestataks kogu EL-is.

EL-i ülene munakanade puuris pidamise keeld ei paneks Eesti toidumunade tootmisega tegelevaid ettevõtjaid ebasoodsamasse konkurentsiolekorda suurema osa teiste EL-i riikide toidumunade tootmisega tegelevate ettevõtjatega, kelle suhtes ei ole kehtestatud munakanade puuris pidamise keeldu. Sellisel juhul ei tekiks ka olukorda, kus Eesti turu ujutavad üle teiste riikide puuris peetud munakanade toidumunad, mis sellise tootmisviisi tõttu on tunduvalt odavamad ja seega konkurentsivõimelisema hinnaga kui teisi pidamisviise kasutades toodetud toidumunad. Juhul, kui on olemas abinõu, mis on sobiv ja vähemalt sama mõjus, kuid põhiõigusi vähem kitsendav, siis tuleks eelistada sellist abinõu.

EL-is on väljatöötamisel eelnõu, millega soovitakse kehtestada munakanade puuris pidamise keeld kogu EL-is.²⁷ Samas ei ole täpselt teada, millal selline keeld EL-i üleselt kehtestada kavandatakse. Seega ei ole praegu olemas abinõu, mis on sobiv ja vähemalt sama mõjus, kuid põhiõigusi vähem kitsendav kui eelnõus kavandatu.

Arvestades avalikku huvi ning ühiskonnas tekkinud tarbijate nõudlust alternatiivsel pidamisviisil toodetud munade järele, võivad nõudluse muutustele reageerinud ettevõtjad oma konkurentsipositsiooni hoopis tugevdada.²⁸ Ühtlasi võivad tootmise ümberkorraldamiseks vajalikud investeeringud osutuda väiksemateks võrreldes nende ettevõtjate investeeringutega, kes on sunnitud investeeringud tegema EL-i õiguse rakendamiseks lühema üleminekuaja jooksul kui eelnõus kavandatud ja koos kõigi teiste liikmesriikide sarnases olukorras olevate ettevõtjatega. Eeltoodud põhjustel võib pidada üleminekut munakanade puuris pidamiselt alternatiivsele pidamisviisile Eestis sobivaks ja vajalikuks abinõuks.

Munakanade puuris pidamise keelu mõõdukus

²⁶ Euroopa Komisjoni Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat. 2023. „Protection of the welfare of laying hens at all stages of production,“ https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-03/aw_report-officalcontrols.pdf

²⁷ [ECI 'End the Cage Age' - European Commission](#)

²⁸ K. Vain, U. Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused. Seadus on proportsionaalne kitsamas tähenduses, kui kohaldatud meetmed on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga, see tähendab, et piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Ettevõtlusvabaduse riive on antud juhul keskmine. Munatootjatel keelatakse nn puurikanade pidamine, kuid alles jäävad kõik alternatiivsed pidamisviisid (õrrekanade, vabapidamisel kanade või mahepõllumajanduslikult peetavate kanade pidamine). Nagu juba eespool nimetatud, on loomade heaolu kaitse EL-i üldisest huvist kantud õiguspärane eesmärk ning see on osa EL-i ja seega ka Eesti kui EL-i liikmesriigi põhiväärtustest. Üleminekul alternatiivsetele pidamisviisidele on arvestatud sellega, et Eesti ettevõtjatele on tagatud piisav üleminekuaeg ning kavandada tuleb vajalikud riiklikud toetusmeetmed uutesse süsteemidesse investeerimise toetamiseks.

Seetõttu võib eespool toodud kaalutlustest lähtuvalt järeldada, et eelnõus kavandatud ettevõtlusvabaduse riive on isiku suhtes proportsionaalne ja põhjendatud.

PS-i §-s 32 sätestatud omandiõigust eelnõuga ei piirata. Seadus ei võta loomapidajalt õigust oma omandit (munakanu) vallata, kasutada ja käsutada, vaid üksnes reguleerib seda teatud osas. Omandiõiguse puhul on tegemist samasuguse lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega nagu ettevõtlusvabadusegagi, mida võib kitsendada seadusega, rakendades seejuures erahuvi ja üldiste huvide tasakaalustamise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Eespool toodud kaalutlustest lähtuvalt võib järeldada, et ka eelnõus kavandatuga kaasnev mõningane omandiõiguse riive on isiku suhtes proportsionaalne ja põhjendatud.

Eelnõu kohaselt rakendub uute täiustatud puuridega loomapidamishitiste kasutuselevõtmise keeld 2026. aastast ja munakanade pidamine puuris keelatakse täielikult alates 2035. aastast. Alates 2026. aastast rajatavad uued loomapidamishooned peavad olema ehitatud nii, et seal ei peeta munakanu puuris ning neis oleks võimalik pidada munakanu alternatiivset pidamisviisi kasutades.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 3 muudetakse seaduse § 44 lõiget 6 ja § 48 lõiget 1² ning täiendatakse § 48 lõikega 1³.

Muudatustega § 44 lõikes 6 ja § 48 lõikes 1² antakse katseloomade kasutamise kohta loomkatse protokollide põhjal statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesande täitmine ReM-ilt üle PTA-le. Kooskõlas direktiivi 2010/63/EL²⁹ artikli 54 lõike 2 nõuetega sätestatakse § 48 lõikega 1³ PTA-le tähtaeg EK-ile andmete esitamiseks.

Alates 2023. aastast korraldab PTA loomkatseprojekti loataotluste menetlemist, lõppenud loomkatseprojektide (edaspidi ka *projekt*) järelhindamist, annab nõuetekohase projektitaotluse põhjal loomkatseprojekti loa (edaspidi *luba*) taotletud projekti läbiviimiseks ja teostab riiklikku järelevalvet nende lubade alusel tehtavate loomkatsete nõuetekohasuse üle.

Loa omanik peab kehtiva õiguse kohaselt esitama iga eelmisel aastal tehtud või poolelioleva loomkatse kohta protokoll³⁰ ReM-ile. ReM-i ametnik kontrollib esitatud protokollide vorminõuete kohast täitmist ja võimaluste piires protokollidega esitatud andmete õigsust, teeb nende põhjal kokkuvõtte katseloomade kasutamise kohta loomkatsetes ning esitab statistilise

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2010/63/EL](#) teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta (ELT L 276, 20.10.2010, lk 33–79)

³⁰ See tähendab, et 2023. aastal tuleb esitada teave nende loomkatsetes kasutatud katseloomade kohta, kelle kasutamine loomkatsetes lõppes 2022. aasta jooksul, 2024. aastal nende loomade kohta, kelle kasutamine lõppes 2023. aasta jooksul jne.

teabe (protokollid ja koostatud kokkuvõtte) EK-ile igal aastal hiljemalt 10. novembriks. Samuti avaldatakse teave katseloomade kasutamise kohta ReM-i veebilehel (LoKS § 48 lg 1²). Samal ajal EK-ile andmete esitamisega muutuvad need andmed kättesaadavaks PTA-le. Kehtiva õiguse kohaselt on kujunenud olukord, kus lubade andmise ülesanne ning nende lubade alusel kasutatud katseloomade kohta statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesanne on erinevate asutuste pädevuses.

Olukorra muudab keeruliseks asjaolu, et ReM-il pole juurdepääsu alates 2023. aastast välja antud loomkatseprojekti lubadele, sest selle teabe valdaja on PTA. Nimetatud lubade kohta on ReM-il vaja teavet üksnes loaomanikelt loomkatse protokollide küsimiseks ja kontrollimiseks. PTA-lt saab vajalikke andmeid küsida ja nii on ka tehtud, kuid lubade kohta peavad praegu samu andmeid koondama ühtmoodi nii PTA kui ka ReM, mis tähendab, et asutustes täidetakse samu ülesandeid osaliselt topelt. Selline lahendus on ebaefektiivne ja raiskab ametnike aega. Samuti selgub esitatud loomkatse protokollidest teave loomkatsete tegemise ja katseloomade kasutamise kohta (nt teave loomkatse tegeliku raskusastme kohta), mis on vajalik PTA-le tema ülesannete täitmisel: loomkatseprojektide järelevalve korraldamisel ning loomkatsete nõuetekohasuse üle riikliku järelevalve kavandamisel ja teostamisel.

Kuna nii ReM-il kui ka PTA-l puudub vahetu juurdepääs eelkirjeldatud ja nende ülesannete täitmiseks vajalikule teabele, võivad tekkida raskused kohustuste efektiivsel ja korrektsel täitmisel.

Loomkatse protokollide põhjal statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesande täitmine antakse käesoleva muudatusega ReM-ilt üle PTA-le. Sellega korrastatakse riigiasutuste ülesannete jaotust (loomkatseprojektide kohta kogub, kontrollib ja avaldab esitatavat teavet sama asutus, kes annab lube ja teostab loomkatsete nõuetekohasuse üle ka riiklikku järelevalvet). Muudatuse tulemusel paraneb loomkatse protokollides esitatud andmete kontrollimise kvaliteet ja kogutavate andmete õigsus, sest riikliku järelevalve teostaja on paremini kursis nii antud lubadega, luba omavate isikutega kui ka nende lubade sisuga, sealhulgas selliste loas määratud tingimustega nagu loa kehtivusaeg ja loomkatseprojekti järelevalve vajadus.

Õige teave katseloomade kasutamise kohta peab jõudma EK-i loodud kesksesse andmebaasi ja selle eesmärgi saavutamiseks on PTA-l andmete õigsust võimalik lihtsamalt kontrollida kui ReM-il. Samuti võib PTA saada riikliku järelevalve käigus uut teavet, mis võib statistilise teabe kogumisel ja kontrollimisel osutada oluliseks. Kuigi loomkatse protokollides teabe esitamise esmane eesmärk ei ole koguda andmeid riikliku järelevalve teostamiseks, on siiski tegu järelevalvet toetava teabega, mis võimaldab veenduda tehtavate loomkatsete nõuetekohasuses.

Eelnõu punktis 4 sätestatakse üleminekusätteid munakanade puuris pidamise keelu kohaldamise (LoKS § 81¹ lg 15) ning munakanade pidamisega alustamise kohta (LoKS § 81¹ lg 16).

Eelnõu (LoKS § 81¹ lg 15) kohaselt kohaldatakse munakanade puuris pidamise keeldu loomapidaja suhtes alates 2035. aasta 1. jaanuarist. Üleminekuperioodi vajaduse ja pikkuse soovitamisel on arvestatud asjaoluga, et toidumunade tootmisega tegelevad ettevõtjad kasutavad alates 2012. aastast uusi rikastatud puure, mille kasutus- ja tasuvusaeg on alles lõppenud (eeldatavalt 2023. aastal). Eestis munakanu pidavad ettevõtjad on selgitanud, et tehnoloogiate tasuvuse aeg on ligikaudu 10 aastat. Investeeringuid uude sisseseadesse või uute kanalate rajamiseks ning soetatud vara kasutus- ja tasuvusaja lõpuni kasutamata jätmist ei ole võimalik katta suurenevast müügitulust. Teistes EL-i riikides, kus on õigusaktiga keelustatud munakanade puuris pidamine, on ettevõtjatele antav ülemineku-aeg olnud ligikaudu 10 aastat. Töökeskonnana on puurivaba pidamine täiesti teistsugune ja eeldab seetõttu kanalas töötavalt inimestelt vajalike oskuste ja teadmiste omandamist, mistõttu peab linnukasvatusektor kohanema ka muutunud tööjõu vajadusega.

Puuris pidamise keelustamise pikk üleminekuaeg on tingitud asjaolust, et praeguseks on eelmise investeeringu (üleminek täiustatud puuride kasutamisele alates 2012. aastast) kasutus- ja tasuvusaeg just lõppenud (eeldatavalt 2023. aastal) ja ettevõtjatele kohe uusi kohustusi seada ei ole proportsionaalne. Ka toidumunade tootmisega tegelevad ettevõtjad on seisukohal, et 10 aastat on piisavalt pikk aeg, et plaanid ja investeeringud ellu viia, tagades sektorile sujuva ülemineku munakanade puurivabale pidamisele ning Eestis toidumunade tootjatele võrdne konkurents.

Eelnõu (LoKS § 81¹ lg 16) kohaselt on munakanade pidamisega alustamise korral alates 2026. aasta 1. jaanuarist keelatud ehitada või kasutusse võtta puuris pidamise tehnoloogial põhinevat loomapidamisrajatist. Uue loomapidamisettevõtte ja -ehitise rajamise korral puudub vajadus kehtestada pikk üleminekuaeg ning edaspidi on mõistlik kohe investeerida puurivaba pidamisviisi kasutamiseks vajalikku uude tehnoloogiasse.

Seetõttu kavandatakse alates 2026. aasta 1. jaanuarist keelata munakanade pidamisega alustamise korral nende kanade pidamiseks ehitada või kasutusele võtta LoKS-i § 3 lõike 4 punkti 1 alusel kehtestatud nõuetes kirjeldatud puuri.

Eelnõu §-s 2 on sätestatud seaduse jõustumise tähtpäev.

Seaduse jõustumine on kavandatud 2026. aasta 1. jaanuaril, kusjuures munakanade puuris pidamiselt alternatiivsele pidamisviisile üleminek on kavandatud alates 2035. aasta 1. jaanuarist.

Seaduse jõustumise tähtpäeva sätestamisel on arvestatud, et ettevõtjatel jääks piisavalt aega seaduses sätestatud õigustes ja kohustustes tehtavate muudatustega tutvumiseks. Samuti on arvestatud asjaoluga, et muudatused puudutavad ka katseloomade kasutamise kohta statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesande üleandmist ReM-ilt PTA-le ning seda on otstarbekas korraldada uue kalendriaasta algusest arvates.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta seaduses kasutusele uusi mõisteid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu § 1 punkt 1 on kooskõlas EL-i õigusega. Nõukogu direktiiviga 1999/74/EÜ, millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53),³¹ on kehtestatud miinimumnõuded munakanade kaitsele. Nimetatud direktiivi artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et asutamislepingus sätestatud üldeskirju järgides võivad liikmesriigid oma territooriumil munakanade kaitseks säilitada või kohaldada selle direktiiviga sätestatutest rangemaid sätteid. Liikmesriigid teavitavad komisjoni kõikidest sellistest meetmetest.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 3 kavandatud muudatus (katseloomade kasutamise kohta statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesande täitmise üleandmine PTA-le) ei piira sihtrühmade põhiõigusi, mis on sätestatud PS-is. EL-i ega rahvusvaheline õigus ei näe ette nõudeid selle kohta, milline asutus igal aastal loomkatse protokollidega saadud teavet kogub, kontrollib ja EK-ile esitab. Protokollide esitamisega seonduvat reguleerivad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/63/EL teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta (ELT L 276, 20.10.2010, lk 33–79)²⁹ ning komisjoni rakendusotsus (EL) 2020/569, millega kehtestatakse ühtne vorm ja sisu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/63/EL

³¹ Euroopa Nõukogu direktiiv [1999/74/EÜ](#), millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53–57)

(teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta) kohase teabe esitamiseks liikmesriikide poolt ja tunnistatakse kehtetuks komisjoni rakendusotsus 2012/707/EL (ELT L 129, 24.04.2020, lk 16–50)³². Kavandatud muudatus on koosõlas EL-i ja rahvusvahelise õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1 Olulise mõjuga muudatus: munakanade puuris pidamise keelustamine (eelno § 1 punkt 1).

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 46 lõikes 1 loetletud mõju valdkondadest ei kaasne kavandatud muudatustega otseseid ja olulisi mõjusid riigivalitsemisele, infotehnoloogiale ja infoühiskonnale ega siseturvalisusele. Mõjude analüüsis käsitletakse muudatustega kaasnevaid otseseid mõjusid järgmistele valdkondadele: sotsiaalne mõju ja mõju majandusele (koos *sotsiaalmajanduslik mõju*), keskkonnamõju, mõju riigikaitsele ja välissuhetele ning mõju regionaalarengule.

6.1.1 Sotsiaalmajanduslik mõju

Munakanade puuris pidamise keelustamisel on suur sotsiaalne mõju ja ka suur majanduslik mõju, mida omavahel tihedalt seotuse tõttu käsitletakse käesoleva eelno puhul ühiselt sotsiaalmajandusliku mõjuna.

Linnukasvatust iseloomustab tasustatud töäjõu suur osakaal ~85% (FADN keskmine ~60%). Töötajatele makstav töötasu on linnukasvatuses võrreldav FADN tegevusalade keskmisega. Juba praegu on väga raske leida linnukasvatuse töäjõudu – töö on vaimselt ja emotsionaalselt keeruline, vaja on eriteadmisi linnukasvatusest, teadmisi lindude heaolust ja söötmisest ning haigustest. Tõenäoliselt on veelgi raskem leida töäjõudu ettevõttesse, kus peetakse munakanu vabapidamisel. Töötajatele tuleb pakkuda koolitust uute süsteemide ja protsesside tundmiseks, mis on seotud vabapidamise ja mahetootmisega. Töäjõu suurendamine ja spetsialiseerumine võivad olla vajalikud, et tagada loomade heaolu ja tootmisprotsesside tõhusus. Töökeskkonnana on puurivaba pidamine täiesti teistsugune ning eeldab seetõttu ka vajalike oskuste ja teadmiste omandamist kanalas töötavatel inimestel, mistõttu peab sektor kohanema muutunud töäjõu vajadusega. Töökeskkond võib olla tolmuine, mõjutades otseselt inimeste tervist – loomapidamisruumides ei saa viibida nii pikka aega kui praegu on võimalik, hukkunud lindude leidmine ja munade korjamine pidamisalal on töäjõumahukas.

Sotsiaalset mõju avaldab ka muna hind. Mune saab müüa selle hinna eest, mille eest Eesti tarbija on nõus neid ostma. Praegu eelistab tarbija kõige soodsamat muna (18 senti), mis on puuris peetava kana muna. Õrrel peetava kana muna maksab praegu keskmiselt 21 senti ja vabalt peetava kana muna 28 senti. Kõik nimetatud munahinnad on langustrendis. Jaekaubanduse hindade põhjal on tõusnud ainult mahemunade hind – 2024. aastal maksis see keskmiselt 42 senti, 2023. aastal 38 senti tükk. Tõenäoliselt mõjutab munakanade puurivabale pidamisele üleminek munade hinda ja seetõttu väheneb inimeste ostujõud.

Munakanade puuris pidamise keelustamisel on suur majanduslik mõju. 21. oktoobri 2024. aasta seisuga on PRIA andmetel teavitatud 1674 tegevuskohta, kus peetakse munakanu. 1–100 munakana peetakse 1570 tegevuskohas, 101–500 munakana 58 tegevuskohas, 500–1000 munakana 9 tegevuskohas, 1000–10 000 munakana 13 tegevuskohas, 10 000–20 000 munakana 11 tegevuskohas, 20 000–50 000 munakana 6 tegevuskohas ja 50 000–57 000 munakana 7

³² Komisjoni rakendusotsus (EL) [2020/569](#), millega kehtestatakse ühtne vorm ja sisu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/63/EL (teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta) kohase teabe esitamiseks liikmesriikide poolt ja tunnistatakse kehtetuks komisjoni rakendusotsus 2012/707/EL (ELT L 129, 24.04.2020, lk 16–50)

tegevuskohas. Munakanade koguarv on 829 639 munakana. Seega on suurem osa Eestis peetavatest munakanadest kodumajapidamistes peetavad munakanad. Keskmise munatoodang kana kohta oli 2023. aastal 299 tükki. Munade tootmine, mis 2019. aastal linnuhaiguste puhangute tõttu veerandi võrra vähenes, on neljal järjestikusel aastal (2020–2023) tõusnud, kuid ei ole jõudnud samale tasemele nagu oli aastatel 2014–2018, mil keskmine munatoodang aastas oli 203 miljonit muna. Eesti munatootmine, mis veel 2000. aastate alguses suutis katta kogu riigi vajaduse, on viimasel ajal oluliselt langenud, suurendades sõltuvust impordist, peamiselt Lätist, Leedust ja Poolast. Munadega isevarustatuse tase Eestis on alla 60%.

Munakanade arvukus on Eestis pidevas langustrendis.³³ Tõenäoliselt langeb munakanade arvukus veelgi pärast seda, kui alates 2035. aastast kohaldatakse munakanade puuris pidamise keeldu. Uue lindla ehitus on kallid ja lindlas peetavate munakanade asustustihedus peab olema väiksem. Et munatoodangu maht jääks samaks, on vajalik suurendada munakanade arvu, kuid majanduslikult ei ole see võimalik. Suurem osa ehk 81% munakanu peetakse praegu puuris. Võrreldes EL-i andmetega on Eestis peetavate munakanade arvukus väike, ühes loomapidamisettevõttes peetavate munakanade arv väike ja konkreetse ettevõtlusharuga ärilisel eesmärgil tegelejate arv väike. Lätis peeti 2023. aastal 3,4 miljonit munakana, Leedus umbes 3,8 miljonit munakana ja Soomes üle 4 miljoni munakana. Kokku peetakse EL-is umbes 376 miljonit munakana. FADN andmebaasis³⁴ iseloomustab linnukasvatuse tootmistüüp (52) pigem munatootmist, kuna üle 90% kogutoodangu väärtusest moodustab munatoodangu väärtus.

Eesti tootjad konkureerivad oluliselt suuremate tootjatega. Poola on EL-is suuruselt kolmas munatootja (13% EL kogutoodangust). Suure tootmisvõimsusega riigid suudavad pakkuda toodangut madalama hinnaga, see paneb Eesti tootjatele hinnasurve, nad ei suuda konkureerida samadel tingimustel ja võivad seetõttu turult välja langeda. Samuti saavad suured tootjad kasu mastaabisäästust, mis tähendab, et tootmise suurendamisega vähenevad ühikukulud, mis annab konkurentsieelise väiksemate tootjate ees. Suured tootjad suudavad toota rohkem kui kohalik turg vajab, mistõttu saavad nad eksportida ülejäägi teistesse riikidesse, mis omakorda võib põhjustada teistes riikides ülepakkumise ja viia sealsed hinnad alla. Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel on Eestis kodumaiste nii tava- kui ka mahemunade jaehinnad imporditud munade hindadest ~20% kõrgemad.

FADN andmetele tuginedes on keskmisel linnukasvatusega tegelevatel ettevõtetel põllumajanduslikku maad suhteliselt vähe, keskmiselt 9–10 hektarit, millest ~80% renditakse. Maa rentimisel tuleb tasuda ka maamaksu, mis on erinevates kohalikes omavalitsustes erineva määraga. See aga omakorda mõjutab maa rendihinda ja kogukulu kasvu. 2023. aastal toodeti 178,6 miljonit muna, mida on 6% rohkem kui aasta tagasi. Keskmise munatoodang kana kohta oli 2023. aastal 299 tükki. Munade tootmine, mis 2019. aastal linnuhaiguste puhangute tõttu veerandi võrra vähenes on neljal järjestikusel aastal (2020–2023) tõusnud, kuid ei ole jõudnud samale tasemele nagu oli aastatel 2014–2018, mil keskmine munatoodang aastas oli 203 miljonit muna.

Põllumajanduse majandusharu toodangust moodustab linnukasvatuse toodangu väärtus ~5%. EL-i turul on Eesti tootjate konkurentsiolukorda keeruline ennustada. Eestis peetakse 0,2% EL-i munakanadest, mis tootjate sõnul ei võimalda hinda ise määrata. Kuigi Eestis toodetud munad turustatakse praktiliselt kõik Eestis, mõjutab Eestis müüdavate munade hinda turuhind üldiselt, mitte tootjate kulud. EL-is peetakse ligikaudu 40% kanadest rikastatud puurides ja 40% õrrel. EL-is vaadatakse praegu üle kõik loomaheaolu käsitlevad õigusaktid, lisaks on algatatud petitsioon „End the Cage Age“³⁵, mida EK on ka menetlenud, samuti on tellitud uued

³³ <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2020-011>

³⁴ Linnukasvatus on väga kontsentreerunud tegevusala, konfidentsiaalsusest tulenevalt kõiki (2019–2020) andmeid ei ole avaldatud, ülevaates on kasutatud tegevusalade võrdluses keskmisi väärtusi.

³⁵ https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en

teadusarvamused ja riskihinnangud EFSAlt. Meile teadaolevalt ei ole praegu EL-is algatatud ühtegi eelnõu munakanade puuris pidamise keelustamiseks. Lätis ja Leedus peetakse vastavalt 0,9% ja 0,8% EL-is peetavatest kanadest, seega ei mõjuta ka lähiriikides munakanade puuris pidamise keelustamine EL-i turuhinda. Mõju võiks avaldada puuris peetavate kanade munade turustamise keelustamine EL-is, kuid ka see ei ole praegu arutlusel. Mune müüakse Eestis selle hinna eest, mille eest Eesti tarbija on nõus neid ostma. Praegu eelistab tarbija kõige soodsamat muna (18 senti), mis on puuris peetava kana muna. Õrrel peetava kana muna maksab praegu keskmiselt 21 senti ja vabalt peetava kana muna 28 senti. Kõik nimetatud munahinnad on langustrendis. Jaekaubanduse hindade põhjal on tõusnud ainult mahemunade hind – 2024. aastal oli see keskmiselt 42 senti, 2023. aastal 38 senti tükk. Selleks, et minna üle rikastatud puuris munakanade pidamiselt munakanade pidamisele õrrel, on tootjatel võimalik kas sisustada vanad loomapidamishooned ümber või ehitada uued. Olemasoleva kanala uus sisseseade 50 000 kanale maksab 700 000 eurot, millele lisanduvad muud investeeringud nagu söötmissüsteem ning kütte- ja ventilatsiooniseadmed. Uue munakanapidamisettevõtte rajamine maksab 50–55 eurot kana kohta, seega 50 000 kohaga kanala rajamine maksab 2,7 miljonit eurot.

Investeeringuvajadus ja kulud

Tuginedes ettevõtjatega tehtud intervjuudele, on tehtud arvutused majanduslike mõjude kohta üleminekul puurikanade pidamiselt õrrekanade pidamisele. Arvutamisel on aluseks võetud FADN andmebaasi linnukasvatuse (52) tootmistüübi keskmised näitajad. Investeering kanade õrrel pidamisele üleminekuks ulatub ettevõtjate hinnangul 55 eurot kana kohta. Eesti suurimal munatootjal on ~300 000 lindu, seega on ühekordne investeeringuvajadus ~17 miljonit eurot. Ettevõtjate hinnangul on samal territooriumil võimalik õrrekanu pidada ~30% vähem kui kanu puuris pidades, püsikulud oleks 10–15% suuremad. Eeldades, et vabapidamisel peetud kanade munad on kallimad, mis kompenseerib mõnel määral tootmismahu vähenemist, siis on tehtud tasuvuse arvutused, kus eelduseks on seatud, et kanade arvu vähenemise tulemusel toodang väheneb, kuid saadud toodangu ühikuhind on 10% kõrgem ja kulu kana kohta suureneb 10–15%.

Kohalik toidutootmine toetab riigi majandust, luues töökohti põllumajandussektoris ja sellega seotud tööstusharudes. See aitab säilitada ja tugevdada kohalikku majandust, vähendades tööpuudust ja suurendades rahva sissetulekut. Samuti vähendab kohalik toidutootmine transpordist tingitud süsinikujalajälge, kuna toitu ei pea vedama kaugelt. Lisaks võimaldab kohalik toidutootmine paremini jälgida ja kontrollida toidu kvaliteeti ja ohutust. Riigisisese regulatsioonid ja järelevalve aitavad tagada, et toodetud toit vastab kõrgetele standarditele, vähendades toidu saastumise riski ja võimalikke probleeme toiduohutuse valdkonnas.

6.1.2 Keskkonnamõju

Tulenevalt alates 2035. aastast kohalduvast munakanade puuris pidamise keelust võib uute lindlate ehitamisega kaasneda oluline keskkonnamõju. Munatootmisega kaasnev keskkonnamõju sõltub kanade aretusest (sh vanus ja kehamass munema hakkamisel), söödaväärindusest, hoonete mikrokliimast, sõnnikumajandusest, tootmistsükli veetarbest alates söodatootmisest lõpetades toodangu realiseerimisega. Puuris peetavad kanad väärindavad sööta kõige efektiivsemalt, tibude arengut mõjutab rohkem aretus kui pidamisviis. Eestis peab hoidma kanala sisetemperatuuri üle 18°C, kuid Eesti keskmine õhutemperatuur on 7°C – loomakasvatushoonete keskkonnamõju võib Eestis sõltuda rohkem ventilatsiooni- ja kütelahendustest, sest meie loomulik ilmastik munatootmiseks ei sobi.

Uue lindla ehitamisel tuleb silmas pidada, et kanade asustustihendus peab ühes loomapidamishoones olema väiksem kui senini. Vabapidamisel peetavate munakanade lindlasse mahub umbes 20% vähem linde. Seetõttu võib uue pidamiskoha rajamine olla keeruline. Viimastel kordadel, kui ettevõtjad on soovinud ehitada uusi lindlaid, ei ole ükski kohalik

omavalitsus olnud nõus seda oma territooriumile lubama³⁶³⁷. Üleminekul puurivabale pidamisele tuleb järgida rangemaid regulatiivseid nõudeid, mis hõlmavad loomade heaolu, keskkonnakaitse ja toiduohutuse standardeid. Üks tegur, mis mõjutab munatootmist, on temperatuur. Vajalik on investeerida ventilatsioonisüsteemi, mis vajadusel jahutab või soojendab loomapidamisruume. Loomapidamishoones on vajalik säilitada optimaalne temperatuur, et munatootmine ei väheneks. Seega võib märkimisväärset mõju keskkonnale avaldada õhku paisatava ammoniaagi kogus (lisandub ka tolm), müra ventilatsiooniseadmetest ja sõnniku ladustamisega seonduv oht. Eestis ei ole võimalik pidada kanu nii, et munatootmine vastaks Euroopa Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2023/2465³⁸ järgi „vabalt peetavate kanade munade“ tootmise nõuetele. Selleks, et mune võiks märgistada kui „vabalt peetavate kanade munad“, ei tohi linnud viibida siseruumides kauem kui 16 nädalat. Seega oleks tarvilik luua alad, kus linnud saaksid liikuda. 50 000 munakana jaoks oleks vajalik ligikaudu 20 hektari suurune ala. Sellistel suurtel aladel oleks oluline mõju keskkonnale.

6.1.3 Mõju riigikaitsele ja välissuhetele

Riigikaitse seisukohast on äärmiselt oluline tagada toidujulgeolek. Praeguses olukorras on Eesti munadega isevarustatuse tase küllaltki madal (alla 60%). Munade tootmine on väga kontsentreerunud tegevusala, kus Eesti neli suuremat tootjat annavad ~80% toodangust. Põllumajanduse majandusharu toodangust moodustab linnukasvatuse toodangu väärtus ~5%. Statistikaameti andmetel toodeti 2020. aastal Eestis 159,3 miljonit muna, mida on küll 3% rohkem kui 2019. aastal, kuid kokku tarbiti 313,6 miljonit muna. 2023. aastal toodeti 178,6 miljonit muna, kuid tarbimine oli jätkuvalt suurem kui tootmine. Isevarustus on üks toiduga varustatuse tugisammas. Eesti munatootmine, mis veel 2000. aastate alguses suutis katta kogu riigi vajaduse, on viimasel ajal oluliselt vähenenud, suurendades sõltuvust impordist, peamiselt Lätist, Leedust ja Poolast.³⁹ Lisaks inimtoiduks kasutatavatele munadele imporditakse suures mahus munatooteid (munapulber, erinevad munamassid), mida kasutatakse toiduainetööstuses. Hinnates praegust julgeolekuolukorda ja eelnõuga tehtavat muudatust, võib eeldada, et munakanade arv lähitulevikus Eestis väheneb veelgi, meie isevarustatuse tase langeb ja suurema konflikti puhkedes võivad meie toiduainetööstused jääda ilma toorainest, millest valmistada toitu Eesti elanikele. Kui riik suudab toota piisavalt toitu oma elanikkonna toitmiseks, väheneb sõltuvus välismaistest tarnijatest ja globaalsetest turumuutustest. Seega on muudatuse mõju riigikaitsele suur.

Välissuhteid silmas pidades saame kõnesoleva muudatuse jõustudes kindlasti olla EL-is esimeste riikide seas, kes on munakanade puuris pidamise keelustanud. Saame olla teenäitajad ja anda head eeskju. 2024. aasta seisuga on munakanade puuris pidamine keelustatud järgmistes EL-i riikides: Luksemburg, Austria, Saksamaa (täielik keeld alates 2025. aastast), Taani (täielik keeld alates 2035. aastast), Tšehhi (täielik keeld alates 2027. aastast), Šveits ja Belgia regioon Valloonia (täielik keeld alates 2028. aastast). EL-is vaadatakse üle kõik loomade heaolu käsitlevad õigusaktid. Lisaks on algatatud petitsioon „End the Cage Age“⁴⁰, mida EK on ka menetlenud, ning tellitud on uued teadusarvamused ja riskihinnangud EFSA-lt. Meile teadaolevalt ei ole praegu EL-is algatatud ühtegi eelnõu munakanade puuris pidamise keelustamiseks.

6.1.4 Mõju regionaalarengule, sealhulgas linna-, maa- ja rannapiirkondadele

³⁶ <https://www.pollumajandus.ee/uudised/2018/11/30/vaimela-suurkanala-projekt-variseb-pormu>

³⁷ <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/87784841/arendaja-loobus-vaimelasse-suurkanala-rajamisest-eesisse-pole-ju-voimalik-midagi-suurt-ehitada>

³⁸ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2465/oj

³⁹ <https://www.stat.ee/et/uudised/eesis-suuakse-mune-kaks-korda-rohkem-kui-toodetakse>

⁴⁰ https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en

Mõju regionaalarengule võib „Mõjude hindamise kontrollküsimustiku ptk 9“ raames oluliseks lugeda, sest muudatuste rakendamise mõju on linna- ja maapiirkondades erinev.

Eestis on munatootmine koondunud nelja suurema ettevõtte kätte, kes omavad ligikaudu 80% Eesti munakanadest. Need tootmised asuvad peamiselt Lõuna-Eestis. Maapiirkondades on tööjõu leidmine küllaltki keeruline ning palgatase antud tootmissektoris kõrgem kui mujal põllumajandussektoris, kuid see on tingitud sobivate inimeste vähesusest. Munakanade puuris pidamise keelustamisega võib tekkida olukord, kus tootmisesse on vajalik palgata rohkem inimesi, kellele on vajalik maksta veelgi kõrgemat tasu, mis aga ei pruugi olla võimalik. Seega mõjutab muudatus maapiirkonna arengut oluliselt. Võib juhtuda, et töötute arv suureneb, vajaliku tööjõu leidmiseks tuleb sisse tuua võõrtööjõudu, mis võib tekitada konflikte ega paku ka tootjale kindlust. Tööjõu vahetumine võib omakorda seada ohtu tootmise kvaliteedi ning lindude heaolu.

6.2 Väheolulise mõjuga muudatus: katseloomade kasutamise kohta statistiliste andmete koondamise ülesande üleandmine ReM-ilt PTA-le (eelno § 1 punktid 2 ja 3)

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 46 lõikes 1 loetletud mõju valdkondadest ei kaasne kavandatud muudatusega otseseid ja olulisi mõjusid sotsiaalvaldkonnas, mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale, mõju haridusele, kultuurile ja spordile, keskkonnale, riigikaitsele ja välissuhetele, siseturvalisusele ega regionaalarengule. Mõjude analüüsis käsitletakse üksnes muudatustega kaasnevaid otseseid mõjusid majandusele ja riigivalitsemisele.

6.2.1 Mõju majandusele

Loomkatseprojekti loa omanikud, kes peavad loomkatse protokolle (statistilisi andmeid) esitama, on peamiselt ülikoolide juures tegutsevad teadlased. Aastatel 2019–2023 on antud 113 loomkatseprojekti luba ligi 50 erinevale isikule. Nende viie aasta jooksul on küsitud protokolle igal aastal kokku keskmiselt 35 loaomanikult (hinnanguline mõjutatud isikute arv aastas) ja keskmiselt 66 loomkatseprojekti kohta (luba antakse kuni viieks aastaks ja protokolliga küsitakse andmeid iga aasta kohta, mille vältel luba kehtib). Loaomanikud aastate jooksul suures osas kattuvad.

Loomkatse protokollide vormistamisele või selle esitamisele ei kohaldata lisanõudeid. Muutub vaid asutus, kellele protokoll esitada. Muudatusega ei kaasne majanduslikke mõjusid sihtrühmale ega mõju halduskoormusele.

6.2.2 Mõju riigivalitsemisele

2025. aasta jaanuari alguse seisuga on katseloomade kaitse valdkonnaga hõlmatud tegevused seotud ühe PTA ametniku tööülesannetega. ReM-is kuuluvad katseloomade kaitse valdkonnaga seotud tegevused ühe ametniku tööülesannete hulka. Muudatusega ei kaasne lisakulu riigieelarvest, kuna ülesanded jaotatakse ümber ReM-i valitsemisalas. Seega puudub mõju nii riigi kui ka ReM-i valitsemisala eelarvele. Muudatusega ei kaasne tulusid. Muudatus on vähe mõjuga ning ebasoovitavate mõjude risk puudub.

ReM-i vastutuses olevate tööülesannete hulk väheneb minimaalselt, sest tegu on vähest ajakulu nõudva ülesandega. Hinnanguliselt kulub igal aastal üks kuni kaks nädalat ehk maksimaalselt 40–80 tundi loomkatse protokollidega seotud tegevustele. 2024. aastal kulus tööülesande täitmiseks kokku ligi 30 tundi. Muudatus ei mõjuta ReM-i palgakulu ega personali arvu. Ministeeriumi põhiülesannete täitmises muudatusi ei tehta.

Muudatuse tulemusena suureneb PTA töökoormus vähesel määral, kuid see ei mõjuta palgakulu ega personali arvu. PTA-le lisanduvad järgmised ülesanded: loomkatse protokollide esitamiseks loaomanikele meeldetuletuste saatmine, esitatud protokollide loa tingimustele vastavuse kontrollimine, protokollide üleslaadimine EK-i andmebaasi, liikmesriigi kohta ingliskeelse kokkuvõtte koostamine (etteantud vormil) ja selle üleslaadimine EK-i andmebaasi, eestikeelse kokkuvõtte koostamine (vabas vormis) ning avaldamine PTA veebilehel. EK-i andmebaasist saab välja võtta ülevaateid ja võrdlusi varasemate aastatega, mis lihtsustab ettenähtud kokkuvõtete tegemist ja olukorra analüüsimist võrreldes varasemaga.

Aastas kulub protokollidega seotud tööülesannete täitmisele kõige rohkem kaks nädalat ehk kokku kuni 80 tundi tööd. See tööaeg jaotub ära kuni kümne kuu peale, sest tähtaeg loomkatse protokollide ja katseloomade kasutamise kohta kokkuvõtte esitamiseks EK-ile on igal aastal 10. november. Eestikeelse teabe avaldamiseks kindlat tähtaega ei ole, kuid LoKS-i sõnastust tõlgendades tuleks seda teha aasta lõpuks. PTA põhiülesannete täitmises muudatusi ei tehta.

7. Rakendusaktid

Muudetavad rakendusaktid

Munakanade puuris pidamise keelustamisega seoses tuleb osaliselt kehtetuks tunnistada põllumajandusministri 19. juuni 2003. a määrus nr 59 „Nõuded kanade pidamisele ja selleks ettenähtud ruumile või ehitisele“.⁴¹

Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisan.

8. Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumine on kavandatud 2026. aasta 1. jaanuaril. Munakanade puuris pidamiselt alternatiivsele pidamisviisile üleminek on rakendussätte kohaselt kavandatud 2035. aasta 1. jaanuaril.

Seaduse jõustumise tähtpäeva sätestamisel on arvestatud, et munakanade pidamisega tegelevatele ettevõtjatele jääks piisavalt aega seaduses sätestatud õigustes ja kohustustes tehtud muudatustega tutvumiseks. Samuti on arvestatud, et muudatused on seotud ka katseloomade kasutamise kohta statistilise teabe kogumise, kontrollimise ja avaldamise ülesande üleandmisega ReM-ilt PTA-le ning seda on otstarbekas korraldada uue kalendriaasta algusest arvates.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Siseministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Eelnõu edastatakse teadmiseks Riigikogule ning arvamuse andmiseks järgmistele asutustele ja huvirühmadele:

Põllumajandus- ja Toiduamet, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, MTÜ Eesti Loomakaitse Selts, MTÜ Eestimaa Loomakaitse Liit, MTÜ Loomus, MTÜ Nähtamatud Loomad, MTÜ Eesti Loomaarstide Koda, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, katseloomade kasvatamise, katseloomadega varustamise ja katseloomade kasutamise ettevõtted, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Dava Foods Estonia AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ, OÜ Sanlind.

⁴¹ [RT I, 25.11.2021, 12](#)

Kuna eelnõu sisaldab toote nõuetele vastavuse seaduse tähenduses tehnilisi norme, teavitatakse sama seaduse § 43 lõike 1 kohaselt sellistest normidest EK-d ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriike. Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2010. a määruse nr 140 „Kavandatavast tehnilisest normist, infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest ja teenuse osutamise nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine” § 3 lõike 1 kohaselt on Eesti Vabariigis teavitamist koordineerivaks asutuseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eelnõu edastatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile edasiseks menetlemiseks.
