|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Regionaal- ja Põllumajandusministeerium | | Tallinn |
|  | | 03.02.2025 |
|  | |  |
|  | *Allkirjastatud digitaalselt* | |
|  | *Edastatud e-posti kaudu* | |
|  | [Info@agri.ee](mailto:Info@agri.ee)  [Minister@agri.ee](mailto:Minister@agri.ee) | |

LINNUKASVATUSSEKTORI ÜHISPÖÖRDUMINE LOOMAKAITSESEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕULE

Austatud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM) avalikustas 13.01.2025 loomakaitseseaduse (LoKS) muutmise seaduse eelnõu (eelnõu), millega kavandatakse keelata toidumunade tootmise eesmärgil kanade pidamine puuris aastast 2035. Keelatakse ka kanasid puuris pidavate uute tootmisüksuste rajamine aastast 2026.[[1]](#footnote-2) REM esitas eelnõu neljale suuremale linnukasvatusettevõtjale arvamuse avaldamiseks. Esitame linnukasvatussektori ühispöördumise.

1. Kokkuvõte JA ETTEPANEKUD
2. Eelnõu on vastuolus põhiseaduse (PS) §-dega 31 ja 32, sest uued piirangud riivavad linnukasvatusettevõtjate ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32), kuid seletuskirjas lubatud leevendusmeetmed on väga üldsõnalised ning seetõttu illusoorsed. Ettevõtjatelt võetakse võimalus jätkata senise tootmisviisiga ning olemasolev tootmisinventar võib muutuda enne kasutusea lõppu kasutuks. Tegemist võib olla linnukasvatusettevõtjate vara faktilise sundvõõrandamisega kuni 40 miljoni euro ulatuses. Munade isevarustatuse tase langeb alternatiivmeetodile ülemineku ebaõnnestumisel niigi madalalt 60%-ilt 12%-ini. Eelnõu menetlemisel on oluliselt rikutud hea õigusloome ja normitehnika (HÕNTE) nõudeid.
3. Eelnõu lähtub eeldusest, et puurikanade heaolutingimused on puudulikud.[[2]](#footnote-3) Teisisõnu on täiendavate keeldude seadmine vajalik, sest puurikanade pidamise tingimused vajavad täiendavat reguleerimist. See on ebaõige. LoKS-iga on võetud üle Euroopa Liidu direktiivid loomade, sh munakanade kaitse[[3]](#footnote-4) nõuete kohta. Menetluses ei ole ühtegi direktiivi muutmise eelnõud, mis eeldaks Eestilt vastavate piirangute määratlemist. Euroopa Liidu sisuturg on ühtne. Seda arvestades annab muudatuse jõustumine põhjendamatu konkurentsieelise meie naaberriikidele, kus sarnased piirangud puuduvad.
4. Juba hetkel tuleb Eestisse oluline osa munadest Poolast, Leedust ja Lätist. Muudatuse tulemusel suureneb paratamatult teiste riikide turuosakaal Eesti munade turul. Konkurentsivõime vähenemist ja selle mõju toidujulgeolekule, regionaalarengule, tarbijate ostuvõimele ja toidutööstustele ei ole eelnõu koostajad arvestanud. Eesti võib seada munakanade kaitseks oma riigi ettevõtjatele rangemaid nõudeid, aga sellisel juhul tuleb kõiki riske teadvustada ja ette näha leevendavad meetmed nii ettevõtjate, tarbijate kui ka toidujulgeoleku kui avaliku huvi kaitseks. Paraku sellist kaalumist seletuskirjast ei nähtu. REM tellitud Eesti elanike toidukaupade ostueelistuste uuringust nähtub, et toiduostu otsuse valiku tegemisel on enam kui 70% tarbijate jaoks väga olulised soodne hind ja sooduspakkumised.[[4]](#footnote-5) Nende tarbijate vajadustega ei ole eelnõu koostamisel sisuliselt arvestatud.
5. Eelnõu koostajad on uute piirangute seadmist, sh intensiivset ettevõtlusvabaduse riivet pidanud põhjendatuks asjaoluga, et piirangu eesmärgiks on ühiskonnaliikmete enamiku tahe ehk avalik huvi tagada munakanade heaolu. Rahvaalgatusel kogutud 21 421 allkirja on kindlasti oluline, aga see ei ole tõendiks Eesti ühiskonnaliikmete enamiku tahtest. Tarbijate ostukäitumisest näeme, et eelkõige ostetakse soodsaima hinnaga munasid.
6. Põhjendamatult on eelnõu koostajad asunud arvamusele, et omandipõhiõiguse riive puudub[[5]](#footnote-6). Omandipõhiõigus on üldisi varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjadele. Omandipõhiõiguse oluliseks osaks on õigus kinnisasja kasutada. Tootmismahu säilitamine senisel maa-ala ei ole võimalik. Omandipõhiõigus kaitseb ka vallasasju. Puurid muutuvad kasutuks ning kanad tuleb täielikult asendada alternatiivmeetodil pidamisviisile sobilike kanadega.
7. Eelnõu autorid leiavad, et kanade heaolu ehk pidamistingimuste parandamine kaalub üle negatiivse mõju toidujulgeolekule, ettevõtjate konkurentsivõime vähenemisele, tarbijate ostujõu langusele, keskkonnale ja regionaalarengule. Sellest järeldub, et eelnõu autorite arvates on loomade heaolu tähtsam, kui Eesti julgeolek ja eestimaalaste hakkamasaamine. Kui see on Eesti riigi teadlik ja läbimõeldud valik, siis linnukasvatajad nõustuvad sellega.
8. Eelnõu koostamisel ei ole järgitud HÕNTE reegleid, sh jäeti eelnõule koostamata väljatöötamiskavatsus (VTK). Eelnõu § 1 punktid 1 ja 4 on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega vastuolus. Puurikanade pidamise keelamine ei pruugi olla mõõdukas meede olukorras, kus puudub igasugune riigipoolne toetus alternatiivmeetoditele üleminekuks ja puuduvad sisulised võimalused tootmisalade laiendamiseks.
9. Ministeerium on korduvalt väljendanud, et kohaliku toidu kättesaadavus on osa meie riigi julgeolekust. See mõjutab mh inimeste hakkama saamist, kuid määrab ka majanduse, eeskätt põllumajanduse konkurentsivõime.[[6]](#footnote-7) Siiski võetakse eelnõuga põhjendamatult suur risk, et kohalik munatootmine võib lõppeda. Kui neljal suurimal linnukasvatusettevõtjal ei ole võimalik investeeringutoetuste puudumisel uusi nõuetele vastavaid tootmishooneid rajada, võib Eestis munade isevarustatuse tase langeda niigi madalalt 60%-lt 12%-ni. Sellel on oluline mõju toidujulgeolekule. Kuna samal territooriumil saab edaspidi pidada vähem linde, jääb maksimaalseks isevarustatuse tasemeks 40% ka olukorras, kui alternatiivmeetodil pidamisel üleminek peaks õnnestuma.
10. Eelnõusse on seega sisse kirjutatud, et 10 aasta pärast langeb munadega varustatus oluliselt. Eelnõu jõustumisel on vaja kahekordistada olemasolevat tootmispinda järgneva 10 aasta jooksul. Kavandatud periood ei põhine kehtiva õiguse, tootmise ja praktika analüüsil. Üleminekutähtaeg ei arvesta sellega, et eelduslikult olemasolevaid tootmisüksuseid ei ole võimalik laiendada, sest need asuvad vahetult külakeskuste ja elumajade läheduses. Tähelepanuta on jäetud, et uusi (muna)kana farme täiesti uutesse asukohtadesse ei ole teadaolevalt rajatud vähemalt viimase 20 aasta jooksul. Üldreeglina puudub kohalikel omavalitsustel (KOV) motivatsioon või ka seadusest tulenev kohustus uusi planeeringuid algatada. Järelikult sõltuks munade varustuskindluse säilitamine Eesti riigis edaspidi täielikult kohalike omavalitsuste suvast, kellel üldjuhul puudub mistahes motivatsioon lubada oma valda kohalikke elanikke ärritavat uut suurtootmist.
11. Näeme, et eelnõuga on võimalik edasi liikuda järgmiste ettepanekute arvestamisel:
12. Eelnõu ja seletuskiri vajavad täiendamist. Palume eelnõud täiendada järelhindamise kohustusega 2028. aasta ja 2035. aasta 31. detsembriks. Puurikanade pidamise keelustamine on linnukasvatussektori ja riigi jaoks olulise mõjuga muudatus. Vahehindamine annab võimaluse hinnata muudatuse mõju ja koostöös linnukasvatussektoriga otsustada edasine tegevuskava. Isevarustatuse taseme langemisel alla 50% võib olla vajalik puurispidamise keeld lõpetada või anda peale aastat 2035 täiendav üleminekutähtaeg.
13. Riigil tuleb leida võimalused linnukasvatussektorile suunatud investeeringutoetusteks alternatiivmeetoditel munakanade pidamisele üleminekuks summas kuni 40 miljonit eurot ning vajalik on munakanade pidamisel loomade heaolutoetuse jätkumine. Olenevalt punktis (a) kajastatud vahehindamise tulemustest, palume riigil leida võimalused tootmise lõpetamise toetuse andmiseks. Seletuskiri peab kajastama vastavate toetusmehhanismide loomist. Samuti tuleb kavandada vastavad meetmed asjakohastes Eesti ja Euroopa Liidu õigusraamistikes ja strateegiadokumentides, samuti eelarve kavandamisel.
14. Analüüsida võimalusi piirata kolmandatest riikidest pärit puurikanade munade importi Eestisse 2026. aastast. Vajadusel esitada vastavad ettepanekud Euroopa Liidu tasemel.
15. Eelnõu jõustumisel eeldab varustuskindluse säilitamine seda, et rajatakse uued farmid. Selleks tuleb tõsta KOV-ide motivatsiooni. Juhul, kui KOV-id ei näe investeeringutest kasu, on tõenäosus uute farmide rajamiseks väike. Motivatsiooni tõstavad rahalised toetused. Lisaks palume REM-il suhelda ka teiste ametkondadega (nt Keskkonnaamet), kelle tööprotsessidel on oluline mõju uute tootmisüksuste rajamisel. Palume püüda leida võimalusi menetluste kiirendamiseks, sh pidada kinni seadusjärgsetest menetlustähtaegadest ning vaadata üle, millisel viisil saab tööprotsesse efektiivsemalt korraldada.
16. PÕHIÕIGUSTE RIIVE
17. Eelnõu § 1 punktides 1 ja 4 ettenähtud muudatused riivavad turuosaliste ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Omandipõhiõigus (PS § 32) kaitseb isikute vara, sh isikuid ebatarvilike kulutuste eest. Igasugune riigi sekkumine ettevõtja vabadusse oma tootmisprotsessi kujundada riivab ettevõtlusvabadust. Omandipõhiõigus ja ettevõtlusvabadus laienevad ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lg 2).
18. Põhjendamatult on eelnõu koostajad asunud arvamusele, et omandipõhiõiguse riive puudub.[[7]](#footnote-8) Omandipõhiõigusesse sekkumine on avaliku võimu niisugune käitumine, mis teeb põhiõiguse kasutamise õiguslikult või faktiliselt võimatuks või keeruliseks. Sekkumine võib toimuda ka omandi kasutuse piiramise teel. Omandipõhiõigus on üldisi varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjadele. Seletuskirjas on öeldud, et seadus ei võta loomapidajalt õigust oma omandit (munakanu) vallata, kasutada ja käsutada, vaid üksnes reguleerib seda teatud osas.[[8]](#footnote-9) Meie sellega ei nõustu. Olukorras, kus tootmisala laiendada ei ole võimalik, tuleb ligikaudu 30% kanadest likvideerida või asendada.
19. Kanade puurispidamise keelustamine piirab ettevõtjate õigust oma vara vabalt kasutada ja käsutada. Piirangud mõjutavad nii maakasutust, linnukasvatushoonete inventari ning lindusid. Sisuliselt võib tegemist olla vara faktilise sundvõõrandamisega väärtuses ligikaudu 40 miljonit eurot. Ka eelnõu koostajad on nõustunud, et muudatustega kaasneb ettevõtlusvabaduse riive. Puuris pidamise keeld riivab munatootjate vabadust valida endale majanduslikult sobiv ja tõhus tootmisviis ning võib kahjustada nende konkurentsipositsiooni[[9]](#footnote-10).
20. Omandipõhiõiguse oluliseks osaks on õigus kinnisasja kasutada. Puurikanade pidamise keelustamisel ei saa linnukasvatajad kinnisasja endisel viisil kasutada. Tootmismahu säilitamine senisel maa-ala ei ole võimalik. Munakanade pidamiseks alternatiivmeetodil on vajalikud suuremad alad. Linnukasvatajatel on suhteliselt vähe maad (9-10 hektarit), millest 80% renditakse.[[10]](#footnote-11) Samal territooriumil on võimalik õrrekanu pidada ~30% vähem kui kanu puuris pidades. Senise tootmismahu säilitamiseks on vajalik täiendava maa leidmine rentimise või ostmise näol. Ka täiendava maa olemasolu ei anna ettevõtjale kindlust toodangumahu hoidmiseks. Olemasolevate farmide laiendamist ja uute farmide rajamist piiravad oluliselt kohalike omavalitsuste planeerimisprotsessid ning kompleksloa, ehitusloa ja kasutusloa protsessid (täpsemalt ptk 4).
21. Omandipõhiõigus kaitseb ka vallasasju. Ettevõtjate soetatud täiustatud puurid tuleb likvideerida. Seda ka olukorras, kus puurid ei ole amortiseerunud ning vastavad kõigile kehtestatud nõuetele. Ka on ettevõtjatel sisuliselt vajalik kanad asendada alternatiivmeetodil pidamisviisile sobilike munakanadega, kuna puuris peetav kana ei sobi alternatiivmeetodil pidamise tingimustesse.
22. Eelnõu koostamisel ei ole järgitud hea õigusloome reegleid
    1. Põhjendamatult ei ole eelnõule koostatud väljatöötamiskavatsust
23. Eelnõu koostamisel on rikutud hea õigusloome nõudeid, mida näevad ette Riigikogu Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030, Vabariigi Valitsuse vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) ning Vabariigi Valitsuse reglement.
24. Eelnõu töötati välja vastuolus HÕNTE § 1 lõikega 1, mille kohaselt tulnuks esiteks koostada VTK. Ükski HÕNTE § 1 lõikes 2 nimetatud erand VTK koostamata jätmiseks ei ole kohaldatav. VTK ei ole asendatav aruteludega maaelukomisjoni istungil, ettevõtjatega kohtumistega või muus vormis ettevõtjatega suhtlemisega. Seletuskirjast on aimatav, et just neil põhjustel ei peetud VTK koostamist vajalikuks.[[11]](#footnote-12) Diskussioon ettevõtjatega on oluline ja vajalik, kuid eelneva alusel tulnuks koostada VTK ning mitte eelnõu.
25. Ka Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 nimetab, et väljatöötamiskavatsuse koostamine on tõhusa õigusloome oluline osa. HÕNTE nimetab VTK-s käsitletavad teemad. Alternatiivide hindamine, regulatiivse valiku põhjendamine ning kaasnevate ebasoovitavate mõjude riskide hindamine tulnuks läbi viia VTK koostamisel (HÕNTE § 1 lg 1 p 3), mida paraku ei tehtud. Üheks alternatiiviks võinuks olla ka mitteregulatiivne lahendus, näiteks linnukasvatustoetuste ning investeeringutoetustega aidata kaasa alternatiivmeetodil pidamisele üleminekule. Või siis tarbijate teadlikkuse tõstmine selleks, et turg (nt õrrekanade munade suurem nõudlus) mõjutaks ettevõtjaid puuripidamise tingimusi parandama.
    1. Eelnõu mõju on analüüsitud puudulikult
26. Eelnõu koostajad on kohaselt jätnud hindamata mõjud (HÕNTE § 40 lg 1 p 6, § 46 ja Vabariigi Valitsuse reglement § 5). Eelnõu koostamisel on ebapiisavalt ja kohati ekslikult hinnatud sotsiaalmajanduslik mõju, mõju majandusele, keskkonnale, riigikaitsele ja regionaalarengule. Täpsemalt on mõjudega seonduvat selgitatud peatükis 5.2. Seletuskirja on vajalik täiendada kaasnevate ebasoovitavate mõjude riskide hindamise osas.
    1. Eelnõu vajab täiendamist vahe- ja järelhindamise kohustusega aastatel 2028 ja 2035.
27. Puurikanade pidamise keelamine on linnukasvatussektori jaoks olulise mõjuga muudatus. Seetõttu palume eelnõud täiendada kahe vahe- ja järelhindamise kohustusega aastatel 2028 ja 2035.
28. Palume eelnõusse lisada vahe- ja järelhindamise säte, mille kohaselt hinnatakse muudatuse mõju ja tulemuslikkust ning vajadusel esitatakse muudatusettepanekud.
29. Seletuskirjas tuleks esitada mõõdetavad eesmärgid, mida soovitakse muudatustega saavutada ja mille täitumist saab järelhindamisel kontrollida.[[12]](#footnote-13) Järelhindamise reeglistiku kohaselt esitakse olulise mõjuga muudatuse eelnõu seletuskirjas mõjude hindamise osas mh järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid. Palume seletuskirja täiendamisel arvestada, et järelhindamise aruandes tuleb mh kajastada:

* seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamise kriteeriumid;
* mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele;
* huvirühma tagasiside;
* edasine tegevuskava.[[13]](#footnote-14)

1. Järelhindamise kohustus on saamas tavapäraseks praktikaks. Järelhindamise osakaal õigusloomes peab suurenema ning see on tõhusa õigusloome oluline osa. Nii näevad ette Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030. Järelhindamine on põhjendatud ka olukorras, kus olulise mõjuga eelnõu VTK on jäetud põhjendamatult koostamata.
2. Kuna tegemist on nii linnukasvatussektori kui ka riigi jaoks olulise mõjuga muudatusega, palume ministeeriumil vahehindamine läbi viia hiljemalt 2028. aasta 31. detsembriks. Vajalik on hinnata muudatuse mõju ja tulemuslikkust. Kui munade isevarustatuse tase langeb alla 50%, on vajalik keelu põhjendatus üle vaadata. Hindamise käigus analüüsitakse puurikanade pidamise keelu eesmärgi saavutamist ja rakendamisega kaasnenud mõjusid ning esitatakse vajadusel ettepanekud regulatsiooni muutmiseks. Sel ajal on võimalik ka hinnata, kas uusi linnukasvatustootmisüksuseid on rajatud, milline on linnukasvatussektori olukord ja konkurentsivõime. Eelnõu kavandab keelata uute puurikanade pidamisega alustamise 2026. aastast. Seega saab 2028. aastal kontrollida, kas uusi tootmisüksusi on rajatud. Kui mitte, on riigil vajalik otsustada linnukasvatussektori konkurentsivõime tõstmiseks vajalik edasine tegevuskava.
3. Teine hindamine tuleks läbi viia 2035. aasta 31. detsembriks, mil REM-il on vajalik analüüsida seaduse rakendamise mõju ja tulemuslikkust. Selleks ajaks on sisuliselt 10 aastat kehtinud keeld rajada uusi puurikanade pidamisviisi kasutavaid tootmisüksuseid. Hindamise tulemusel selgitatakse mh välja linnukasvatussektori konkurentsivõime, tegevuse lõpetanud ettevõtjate arv, uute farmide arv, toodangumahumuutused, isevarustatuse tase ning vajadus riigipoolsele sekkumisele jm.
4. RIIgi JA KOHALIKe OMAVALITSUSte OTSUSTUSPROTSESSID EI VÕIMALDA UUTE kanalate RAJAMIST
5. Eelnõu kohaselt on hetkel Eesti munadega isevarustatuse tase küllaltki madal (alla 60%) ning neli suuremat tootjat annavad 80% toodangust.[[14]](#footnote-15) Muudatuse jõustumisel saab samal pindalal pidada umbes poole vähem kanu, mis tähendab, et munatoodangu säilitamiseks peavad ettevõtjad laiendama tootmispinda. Piisav üleminekuaeg ehk 10 aastat on vajalik eelnõu koostajate hinnangul selleks, et ettevõtjad jõuaksid olemasolevad hooned ümber ehitada või rajada uued nõuetekohased pidamishooned ja vajadusel osta juurde või rentida maad uute tootmispindade jaoks.[[15]](#footnote-16) Järelikult peavad Eesti neli suuremat tootjat isevarustatuse taseme säilitamiseks eelduslikult olemasolevat tootmisalade pindala kahekordistama.
6. Olukorras, kus suurtootjaid on üksnes neli, on põhjendamatult eelnõust puudu analüüs tootmispindade laiendamise võimalikkuse kohta. Avalike andmete põhjal on nelja suurema tootja farmid väga suured ning hõlmavad enamikul juhul valdava osa kinnisasjast. Sealjuures asuvad suurfarmid külakeskuste, sh eramajade vahetus läheduses, näiteks:
   * DAVA Foods Estonia AS (kompleksluba nr L.KKL.HA-170464) Kulli munafarmile lähim elamu asub 700 m kaugusel;
   * Linnu Talu OÜ (kompleksluba nr [L.KKL.VA-181998](https://kotkas.envir.ee/permits/public_view?search=1&owner_name=Linnu%20Talu%20O%C3%9C&permit_status=ISSUED&permit_id=131295)) munafarmist 700 m kaugusel asub Tagurla külakeskus;
   * Eesti Muna OÜ (kompleksluba nr [L.KKL.PÕ-160970](https://kotkas.envir.ee/permits/public_view?search=1&owner_name=Eesti%20Muna%20O%C3%9C&permit_status=ISSUED&permit_id=129833)) Rosma farmist ca 500 meetri kaugusel asub Rosma külakeskus ja 700 m kaugusel Põlva linn;
   * OÜ Sanlind (kompleksluba nr L.KKL.VA-149802) Tiidu küla farmist asub lähim elamu 70 m kaugusel.
7. Tõenäosus, et kohalikud omavalitsused või ka Keskkonnaamet lubavad tootmisterritooriume keskuste ja elamute läheduses kahekordistada, on vähetõenäoline. Isegi olukorras, kus kanade arv ei suurene, tähendab olemasoleva tootmisterritooriumi kahekordistamine seda, et tootmisest tingitud keskkonnamõjud levivad suuremal territooriumil. Enamik farme peavad juba hetkel komplekslubade kohaselt rakendama meetmeid lõhnahäiringute vähendamiseks, seega eelduslikult ei ole lubatud ka farmi pindala laiendamine, mis toob häiringud naaberkinnistutele, sh elanikele veelgi lähemale. Järelikult on eelnõu koostajate fookus olnud kanade heaolu suurendamisel, kuid tähelepanuta on jäetud see, et tootmisterritooriumide kahekordistamine vähemalt olemasolevates asukohtades vähendab hoopis kohalike elanike heaolu, sest keskkonnamõju ning häiringud avalduvad suurematel territooriumitel.
8. Eelnõu kohaselt on tootlikkust võimalik säilitada, rajades farme uutesse asukohtadesse. Eelnõust ja selles viidatud dokumentidest ei selgu aga, millel põhineb eelnõu koostajate hinnang, et 10 aastat on piisav aeg Eestis uute tootmisüksuste rajamiseks. Näeme, et analüüsid ei viita ühelegi planeerimise, ehitamise ja keskkonnamõju hindamisega seotud analüüsile ega rajane ka uute farmide planeerimise praktikal. Üleminekuaja määratlemisel on tuginetud Tartu Ülikooli uuringus kajastatud välisriikide praktikale, mille kohaselt on perioodi pikkuseks olnud sõltuvalt riigist 7-16 aastat. Samas ei ole Tartu Ülikooli analüüsis või ka selle algallikates selgitatud põhjuseid, mis olid igas riigis üleminekuperioodi pikkuse määratlemise aluseks[[16]](#footnote-17). Vaieldamatult sõltub üleminekuperioodi pikkus kohalikest asjaoludest.
9. Eelnõu koostamisel ongi jäetud tähelepanuta, et uusi (muna)kana farme täiesti uutesse asukohtadesse ei ole teadaolevalt rajatud vähemalt viimase 20 aasta jooksul. Sealjuures ka teadaolev viimane katsetus aastal 2018 rajada kodulinnufarm endisesse tootmiskompleksi takerdus kohalike elanike vastuseisu ning kohtuvaidluste taha[[17]](#footnote-18).
10. Hinnang 10-aastase üleminekuperioodi kohta ei põhine kehtival õigusel ning praktikas esilekerkinud probleemidel. Tegemist on väga lühikese perioodiga, sest soetada tuleb maad, teha ettepanekud planeerimis- ja keskkonnamõjude hindamise protsesside algatamiseks, taotleda suurfarmile keskkonnakompleksluba ning ehitamiseks ehitusluba ja kasutamiseks kasutusluba.
11. Selgitame menetluse pika kestvuse põhjuseid. Projektide menetlemisel omavad olulist tähtsust juba kehtestatud või koostamisel olevad planeeringud ning riiklikud strateegiad. Iga ehitis peab olema kooskõlas alal kehtiva planeeringuga (ehituseadustiku (EhS) § 12 lg 2). Kui puudub uuele farmile ehitusõigust andev detailplaneering ning ka üldplaneering ei ole ette näinud võimalust kavandada asukohta uut farmi, tuleb planeerimist alustada nullist. Sealjuures on planeeringu algatamine kohaliku omavalitsuste kaalutlusotsus. Kehtiva õiguse kohaselt saab kohalik omavalitsus alati keelduda uue planeeringu algatamisest, kui konkreetne projekt ei ole määratletud riigi või ka kohaliku omavalitsuse strateegilise huvina, sh ei määratle kehtivad planeeringud suuniseid ega keskkonda nende elluviimiseks. Järelikult sõltuks munade varustuskindluse säilitamine Eesti riigis edaspidi täielikult kohalike omavalitsuste suvast, kellel üldjuhul puudub mistahes motivatsioon lubada oma valda kohalikke elanikke ärritavat uut suurtootmist.
12. Ka olukorras, kus menetlus algatatakse, ei anna see ootust, et planeering kehtestatakse või seda menetletakse mõistliku aja jooksul. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel 2024. aastal valminud analüüs „Investeeringute (uute ettevõtete ja üksuste rajamise) teostamiseks vajalike menetlustoimingute tõhustamine” kinnitab, et olulist lisandväärtust pakkuvate projektide realiseerimist reeglina planeeringud ei soosi ning ka tähtaegadest menetlustes kinni ei peeta. See praktika ei puuduta üksnes kohalikke omavalitsusi vaid sisuliselt kõiki ametkondi. Detailplaneeringu menetlus peaks seadusest tulenevalt kestma kuni kolm aastat, kuid praktikas seda ignoreeritakse. Ka antud juhul tuleb arvestada, et suurfarmi detailplaneering kestab eelduslikult 3-5 aastat, sest see eeldab ka keskkonnamõjude strateegilise hindamise algatamist.
13. Peale planeeringu kehtestamist peab taotleja läbima ka veel kompleksloa, ehitusloa ja kasutusloa menetlused. Kompleksloa menetlustähtaeg on 180 päeva taotluse menetlusse võtmisest, kuid selle tähtaja kulgemine peatub keskkonnamõjude hindamise algatamise korral. Praktikas kestavad kompleksloa menetlused vähemalt kolm aastat. Kliimaministeeriumi tellitud analüüsi kohaselt võib ainuüksi kompleksloa menetluse algatamine kesta kuid. Analüüsis käsitleti juhtumit, kus kompleksloa taotluse menetluse algatamine võttis taotluse saamisest 162 päeva[[18]](#footnote-19).
14. Ka ehitusloa ja kasutusloa menetlused kestavad reeglina kauem kui seadus sätestab. EhS kohaselt tuleb ehitus- ja kasutusload anda 30 päeva jooksul taotluse esitamisest (koos kooskõlastamisega). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel valminud analüüs kinnitab, et vaatamata seaduses sätestatud tähtaegadele, ei peeta 30-päevasest tähtajast lubade menetlemisel kinni. Näiteks 2022. aastal kestis Valga vallas ehitusloa menetlus vastavalt 110 päeva ja kasutusloa menetlus 52 päeva. Suuremates valdades on menetluste ajad veelgi pikemad[[19]](#footnote-20).
15. Eelnevat arvesse võttes on eelnõuga kavandatud üleminekuperiood, mis on uute tootmisüksuste planeerimise ja rajamisega seonduvat ajaraami arvestades, absoluutne miinimum. Sisuliselt on võimalik seda ajaraami arvestades rajada uus tootmisüksus, kui kohalik omavalitsus algatab koheselt peale eelnõu jõustumist planeeringu, kõik sujub ning keegi ei vaidlusta erinevate menetluste raames tehtud otsustusi. Üleminekutähtaeg ei arvesta sellega, et kohalikel omavalitsustel ei ole kohustust planeeringuid algatada või ka kehtestada, kui selle vastu on avalik huvi ning reeglina on kohalikud elanikud uute farmide vastu ning vaidlustamised väga tõenäolised. Sisuliselt on eelnõusse sisse kirjutatud, et 10 aasta pärast langeb munadega varustatus oluliselt ning seda võimalikku negatiivset mõju on võimalik leevendada üksnes olukorras, kus mõnel ettevõttel õnnestub uus tootmisüksus rajada.
16. Eelnõu kooskõla põhiseadusega on jäetud nõuetekohaselt analüüsimata
17. Kavandatavatest normidest tulenev omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive koosmõjus olulisuse põhimõttega on intensiivne.
    1. Munakanade puurispidamise keelu eesmärk
18. Ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust võib piirata igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega keelatud. Eesmärgiks võib olla ka avalik huvi. Eelnõu koostajad on lähtunud eeldusest, et puurikanade heaolutingimused on puudulikud.[[20]](#footnote-21) Keelu eesmärgina tuuakse välja „*ühiskonnaliikmete enamiku tahe ehk avalik huvi tagada munakanade heaolu.“[[21]](#footnote-22)* Rahvaalgatusel kogutud 21 421 allkirja on kindlasti oluline, aga see ei ole tõendiks Eesti ühiskonnaliikmete enamiku tahtest.
19. Seevastu nähtub eestlaste ostuharjumustest, et ühiskonnaliikmete enamuse tahe on osta puurikanade munasid nende soodsama hinna tõttu. Seletuskirjaski on kinnitatud, et tarbija jaoks on munade hind oluline ja eelkõige ostetakse soodsama hinnaga munasid. Ka nähtub REM tellitud hiljutisest Eesti elanike toidukaupade ostueelistuste uuringust, et toiduostu otsuse valiku tegemisel on enam kui 70% tarbijate jaoks väga olulised soodne hind ja sooduspakkumised.[[22]](#footnote-23) Nende tarbijate vajadustega ei ole eelnõu koostamisel sisuliselt arvestatud.
20. Selgitame ka, et kuigi viimasel ajal on olnud meediakajastust nö paljaks nokitud puurikanadest, võib tendents pigem olla vastupidine. Suuremates vabapidamise ja õrrekanade karjades on oht sulgede nokkimisele suurem kui täiustatud puurides peetavatel kanadel.[[23]](#footnote-24) Igal munakana pidamise viisil on oma positiivsed ja negatiivsed küljed, kuid uuringud on näidanud, et üldiselt on õrrekanalate lindudel kõige sagedamini sulestiku kehva seisundit, vanu luumurde, kõhnumist, ebanormaalset munakoort ning kloaagi nokkimine oli enim levinud vabapidamisega karjades. Vähem esines nimetatut täiustatud puurides peetavatel kanadel[[24]](#footnote-25).
21. Uuringud munakanade pidamine viisidest on näidanud, et vabalt peetavad linnud on aktiivsemad ja kasutavad rohkem loomuomaseid tegevusressursse (siblimisala, õrred) kui täiustatud puurides. Nendel lindudel on ka tugevamad luud ja nad on vähem kartlikud kui puurides olevad linnud. Teisest küljest on täiustatud puurides madalam lindude suremus, luumurdude esinemissagedus ja õhus lenduva tolmu kontsentratsioon. Kui kõik heaolunäitajad koondati üldisesse heaoluskoori, ei olnud süsteemide vahel olulisi erinevusi. Need tulemused näitavad, et täiustatud puuridel ja puurivabadel süsteemidel on loomade heaolule avaldatava mõju osas nii tugevaid kui ka nõrku kohti.[[25]](#footnote-26) Need näited võivad viidata sellele, et eelnõu ei ole eesmärgi saavutamiseks sobiv.
22. Täiendavalt märgime, et kanapidamise puudulike tingimuste osas on seletuskirjas viidatud mitmetele mitteteaduslikele ning erapoolikutele allikatele. Eelnõu koostajad on tuginenud uuringutele, mis on tellitud või mille koostamisele on kaasa aidanud kolmandad isikud, kelle huvid on ideoloogiliselt kallutatud puurikanade keelustamise poole (nt MTÜ Nähtamatud Loomad). See võib uuringute erapooletuse ning nendele tuginemise legitiimsuse seada kahtluse alla. Seletuskirja põhiseadusega kooskõla analüüsivas osas, kus käsitletakse puuride keelu eesmärki, viidatakse Brüsselis asuva mittetulundusühingu avaldatud artiklile „*Cages for hens must go“.* Samuti viitab ministeerium allikana Tartu Ülikooli RAKE analüüsile, mille on tellinud MTÜ Nähtamatud Loomad. Näeme, et analüüs kirjutati tihedas koostöös tellijaga, millele viitab mh tekst: „*Uuringu tegijad tänavad Merit Valget, MTÜ Nähtamatud Loomad avaliku sektori koostöö koordinaatorit pühendatud aja ja nõuannete eest.“* Riik on puuris peetavate kanade heaolu kahtluse alla seadmisel sisuliselt tuginenud kolmanda sektori esindajate seisukohtadele.
    1. Munakanade puurispidamise keeld ei ole mõõdukas. Linnukasvatussektori konkurentsivõime langeb
23. Seletuskirjast nähtub, et kaalutud ei ole muudatuse eesmärki (kanade heaolu tõstmine) ning ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust. Seletuskirjas on pelgalt mainitud, et samas tuleb siiski säilitada tasakaal loomade heaolu ja tervise, majanduslike ja sotsiaalsete kaalutluste ning keskkonnamõju vahel.[[26]](#footnote-27)Ometi sellist kaalumist läbi viidud ei ole. Ei ole arusaadav, kuidas nimetatud tasakaal saavutatakse.
24. Mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust. Alternatiivmeetodil pidamisele ülemineku nõudega pannakse linnukasvatussektorile sisuliselt kohustus, mida ei ole võimalik täita või eeldab see tootmise vähendamist olulises mahus.
25. Ebaõige on seletuskirjas nimetatu, et linnukasvatusettevõtjatele kaasneb muudatusega keskmine riive. Selline järeldus on arusaamatu olukorras, kus muudatuse tõttu tuleb tootmistegevus lõpetada või tootmist oluliselt vähendada arvestades asjaolu, et linnukasvatussektori investeeringuvajadus ulatub 40 miljoni euroni.
26. Palume riigil leida võimalus linnukasvatussektori investeeringutoetusteks alternatiivmeetodil munakanade pidamisele üleminekul summas kuni 40 miljonit eurot. Palume riigil kavandada linnukasvatussektoritoetused asjakohastes Eesti ja Euroopa Liidu õigusraamistikes ja strateegiadokumentides. Lindude pidamisviisi muutus eeldab suuremahulisi investeeringuid. Seejuures Euroopa Liidu õigus puurikanade pidamist ei keela.
27. Seletuskirja mõõdukust käsitlev jaotis nimetab, et ettevõtjatele antakse piisav üleminekuaeg ning kavandada tuleb vajalikud toetusmeetmed uutesse süsteemidesse investeerimise toetamiseks. Siiski puudub linnukasvatusettevõtjatel igasugune teave ja kindlus võimalikest toetusmeetmetest, sh tingimustest, määrast ning toetuste ajakavast. Kui riik näeb linnukasvatussektori toetusi tasakaalustava meetmena, on vajalik selles osas seletuskirja oluliselt täiendada. Ka tuleb seletuskirja lisada riigile kaasnevad kulud.
28. Kui neljal Eesti suurimal linnukasvatajal ei ole võimalik alternatiivmeetodil pidamisele üleminekuks investeeringuid teha, langeb tootmise lõpetamisel tänaseid toodangumahtusid arvestades munade isevarustatuse tase 12%-ni.
29. Seletuskirjas on õigesti nimetatud, et muudatus riigikaitsele on suur. Neljas linnukasvatusettevõttes toodetakse 80% Eestis toodetavatest munadest. Enamik munatoodangust pärineb puuris peetavatelt kanadelt. Riigikaitse seisukohast on äärmiselt oluline tagada toidujulgeolek. Munatootmise isevarustatuse tase on seletuskirja kohaselt madal, alla 60% (ca 25 aastat tagasi oli isevarustatuse tase 100%). Isevarustatus on toiduga varustatuse tugisammas. Seletuskirjas märgiti, et suurema konflikti korral võidakse isevarustatuse langedes jääda ilma toorainest, millest valmistada toitu Eesti elanikele.[[27]](#footnote-28) Tootmise vähendamine või lõpetamine mõjutab seega oluliselt ka riiki. Seletuskirjaski on märgitud, et muudatuse mõju riigikaitsele on suur. Arvestades ka geopoliitilist olukorda jääb arusaamatuks, miks riik sisuliselt piirab kohaliku toidu tootmist.

Lugupidamisega

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Allan Tohver | | Jarno Hermet |
| Dava Foods Estonia AS | | Linnu Talu OÜ |
| Ats Albert | Andres Puksov | |
| Eesti Muna OÜ | OÜ Sanlind | |

1. Eelnõude infosüsteem, loomakaitse seaduse muutmise seadus, dokument number 25-0034/01. [↑](#footnote-ref-2)
2. Seletuskiri, ptk 3. [↑](#footnote-ref-3)
3. Nõukogu direktiiv 98/58/EÜ, mis käsitleb põllumajandusloomade kaitset (EÜT L 221, 08.08.1998, lk 23–27), muudetud määrusega (EÜ) nr 806/2003 (ELT L 122, 16.05.2003, lk 1–35);  
   nõukogu direktiiv 1999/74/EÜ, millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53–57), muudetud määrusega (EÜ) nr 806/2003 (ELT L 122, 16.05.2003, lk 1–35). [↑](#footnote-ref-4)
4. Eesti Konjunktuuriinstituut, 2024, Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud. [↑](#footnote-ref-5)
5. Seletuskiri, lk 7. [↑](#footnote-ref-6)
6. Äripäev, 30.01.2025, <https://www.aripaev.ee/arvamused/2025/01/30/piret-hartman-kohalik-toit-olgu-kattesaadav>. [↑](#footnote-ref-7)
7. Seletuskiri, lk 7. [↑](#footnote-ref-8)
8. Seletuskiri, lk 7. [↑](#footnote-ref-9)
9. Seletuskiri, lk 4. [↑](#footnote-ref-10)
10. Seletuskiri, lk 11. [↑](#footnote-ref-11)
11. Seletuskiri, lk 2. [↑](#footnote-ref-12)
12. Justiitsministeerium, „Juhend järelhindamise korraldamiseks“, <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>. [↑](#footnote-ref-13)
13. Justiitsministeerium, „Juhend järelhindamise korraldamiseks“, <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>. [↑](#footnote-ref-14)
14. Seletuskiri, ptk 6.1.3. [↑](#footnote-ref-15)
15. Seletuskiri, ptk 2. [↑](#footnote-ref-16)
16. Tartu Ülikool RAKE. 2023. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele, lk 26. [↑](#footnote-ref-17)
17. <https://lounaeestlane.ee/arvamus-vaimela-turakad-ja-moodne-kanalakompleks/>, <https://www.err.ee/1003568/vaimela-suurkanala-voib-siiski-kerkida-kohus-tuhistas-voru-valla-otsuse> [↑](#footnote-ref-18)
18. Toonpere P., Piirimäe, K., Aadna, K. Keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüs. 2020, lk 17 [↑](#footnote-ref-19)
19. Menetluste kestuse võrdlus omavalitsustes. Arvutivõrgus leitav:

    <https://livekluster.ehr.ee/ui/ehr/v1/infoportal/proceedingcomparison> (13.11.2023) [↑](#footnote-ref-20)
20. Seletuskiri, ptk 3. [↑](#footnote-ref-21)
21. Seletuskiri, ptk 3. [↑](#footnote-ref-22)
22. Eesti Konjunktuuriinstituut, 2024, Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud. [↑](#footnote-ref-23)
23. Rodenburg, Tuyttens, Sonck, De Reu, Herman, Zoons. 2005. Welfare, health, and hygiene of laying hens housed in furnished cages and in alternative housing systems. Journal of Applied Animal Welfare Science. [↑](#footnote-ref-24)
24. Sherwin, Richards, Nicol. 2010. Comparison of the welfare of layer hens in 4 housing systems in the UK. British poultry science. [↑](#footnote-ref-25)
25. Rodenburg, Tuyttens, De Reu, Herman, Zoons, Sonck. 2008. Welfare assessment of laying hens in furnished cages and non-cage systems: an on-farm comparison. Animal welfare. [↑](#footnote-ref-26)
26. Seletuskiri, ptk 3, lk 5. [↑](#footnote-ref-27)
27. Seletuskiri, ptk 6.1.3. [↑](#footnote-ref-28)