

Loomakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga tehakse loomakaitseseaduses (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 2027. aasta 1. jaanuarist ei tohi loomapidaja munakanade pidamisega alustamise korral nende pidamiseks ehitada ega kasutusele võtta puuri. Seega tuleb toidumunade tootmisega tegeleva ettevõtjal alates 2027. 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 patareipuuris ning munakanade puuris pidamise korral on kohustuslik kasutada täiustatud puure.

Põllumajandusloomade ja -lindude heaolu on järjest enam inimeste ostukäitumise aluseks. Märgata on tarbija üha kasvavat nõudlust puurivabal viisil (õrreldpidamine, vabapidamine või mahepõllumajanduslik munatootmine) 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“ laiemal eesmärgiga – parandada loomaheaolu taset.

Arvestades munakanade puuris pidamise keelustamise mõjusid, on põhjendatud vajadus sätestada toidumunade tootmisega tegelevatele ettevõtjatele üleminekuaeg oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Linnukasvatus moodustab praegu ligikaudu 5% kogu Eesti põllumajandustootmisest.

Munakanade puuris pidamise keelustamine mõjutab Eesti munatootjate halduskoormust, kes peavad oma tootmise ümber kujundama ning minema üle munakanade alternatiivsele pidamisviisile. Munatootmisega alustavad ettevõtjad peavad arvestama, et alates 2027. aastast on lubatud rajada uus munatootmisettevõtte üksnes munakanade pidamiseks alternatiivsel pidamisviisil.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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).

Riigikogu saadikud algatavad käesoleva Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt väljatöötatud, tööstusega läbi räägitud ja avaliku kooskõlastusringi läbinud eelnõu. Sama eelnõu esitati ministeeriumi poolt Vabariigi Valitsusele 08.10.2025. Paraku pole see senini riigikogusse jõudnud. Eelnõu algatajad peavad vajalikuks kanade puurispidamise lõpetamise seadustamist ja esitavad selle eelnõu, et protsess ei seisku ja jõuaksime ühemõtteliselt muutusteni, mis lõpetab puurikanade kannatused.

Eelnõu algatajad leiavad, et kui on poliitilist tahet, siis suudab riigikogu käesoleva eelnõu algaval sügisistungjärgul vastu võtta, et see saaks jõustuda 2027.aasta 1.jaanuaril.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

Muudatused on seotud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030”² seatud eesmärkide rakendamiseks vajalike meetmete ja tegevustega, mida kirjeldatakse programmis „Põllumajandus, toit ja maaelu 2024–2027”³. 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/EÜ⁴. 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 „Talust taldrikule“ (ingl k „Farm to Fork Strategy“, edaspidi *strateegia F2F*)⁵ 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.⁶

Lisaks on EK-ile esitatud rahvaalgatus „End of the Cage Age”⁷, millega soovitakse kogu EL-is keelustada teatud liiki kuuluvate loomade, sealhulgas munakanade pidamine puuris. 2024. aastal tööd alustanud Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja toidu voliniku Christophe Hanseni ja loomatervise ja -heaolu voliniku Olivér Várhelyi eesmärgiks on üle vaadata loomade heaolu

² Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030. Valdkonna arengukava. Maaeluministeerium 2021. <https://www.agri.ee/pollumajanduse-ja-kalanduse-valdkonna-arengukava-aastani-2030>

³ Põllumajandus, toit ja maaelu. Programm 2024–2027. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2024. <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/maaeluministeerium/strateegilised-alusdokumendid#tulemusvaldkonna-pro>

⁴ Nõukogu direktiiv 1999/74/EÜ, millega sätestatakse munakanade kaitse miinimumnõuded (EÜT L 203, 03.08.1999, lk 53–57)

⁵ Strateegia F2F veebileht https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en#next-steps

⁶ Euroopa Toiduohutusamet. <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/7789>

⁷ https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en

õigusruum ja edasi liikuda munakanade puuris pidamise keeluga terves EL-is.⁸ Lisaks on Euroopa Komisjon avaldanud (19.02.2025) põllumajanduse ja toidu visioonidokumendi⁹, milles tuuakse ära eesmärgid antud valdkondades, sh õigusraamistiku ülevaatamine ja edasiliikumine munakanade puuris pidamise keelustamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

LoKS-i muudatuste peamine eesmärk on puuris pidamise keelustamisega parandada munakanade heaolu. 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 üleminekuaeg, mis peab olema piisav, et teha investeeringud uutesse hoonetesse ja seadmetesse ning vajadusel korraldada ka keskkonnakontrollistrateegiate kasutuselevõtt, et tagada alternatiivse pidamisviisi võimalikult väike negatiivne keskkonnamõju. Samuti on üleminekuaeg vajalik selleks, et saaksid juurduda oskused ja teadmised lindude vabapidamise või muu alternatiivse pidamisviisi kohta. Piisav üleminekuaeg 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.¹⁰ Järgmisel toetuste eelarveperioodil on võimalik arvestada linnukasvatussektori vajadustega. Lisaks nähakse eelnõuga ette piirang toidumunade tootmise eesmärgil peetavate munakanade pidamisega alustavatele ettevõtjatele. Muudatuse kohaselt on alates 2027. aastast lubatud rajada uus munatootmisettevõtte üksnes munakanade pidamiseks alternatiivsel pidamisviisil.

On oluline tagada, et toidutootmine oleks kestlik. Selle üks eeldusi on parandada loomade heaolu. Munakanade puuris pidamise keelustamise teemat on arutatud Riigikogu maaelukomisjonis seitsmel istungil (13.02.2024, 18.03.2024, 07.05.2024, 10.06.2024 (avalik istung), 16.09.2024, 09.06.2025 ja 10.11.2025), istungite protokollid on leitavad Riigikogu veebilehelt).¹¹ 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 ka Regionaal- ja Põllumajandusministeriumis otsusele, et munakanade pidamine puuris tuleb keelustada piisava üleminekuajaga (10 aastat) ja selliste uute lindlate rajamine, kus kasutatakse munakanade pidamiseks puure, ei ole alates 2027. aastast põhjendatud. Lisaks on munakanade puuris pidamise keelustamiseks esitatud rahvaalgatus (rahvaalgatus.ee).¹² MTÜ Nähtamatud Loomad poolt, mis kogus 21 421 digiallkirja keelustamise poolt.

⁸ Christophe Hanseni ja Olivér Várhelyi tutvustus ja 2024-2029 Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja toidu ning loomatervise ja -heaolu eesmärgid: https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/christophe-hansen_en#documents, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/oliver-varhelyi_en?prefLang=et

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_25_530

¹⁰ K. Vain, U. Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

¹¹ Veebileht Riigikogu.ee <https://www.riigikogu.ee/tegevus/paevakorrad-ja-protokollid/>

¹² Veebileht Rahvaalgatus.ee <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/1020-l%C3%B5petame-kanade-puurispidamise-eestis>

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 § 4² kohaselt on keelatud toidumunade tootmise eesmärgil kanu puuris pidada.

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 linnukasvatussektori jätkusuutlikkust, ohustamata seejuures lindude tervist ja heaolu. Kolm viimast regionaal- ja põllumajandusministrit on kohtunud munatootjatega, arutanud piisava üleminekuaja pikkust ning ettevõtjatega arutelude põhjal seadusemuudatust toetanud.

Euroopa riikidest on munakanade pidamise 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 region Valloonia (täielik keeld alates 2028. aastast).

Lätis, Norras ning Rumeenias käivad praegu arutelud kanade puurispidamise keelustamise kohta.

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.¹³ Ettevõtlusvabaduse kaitseala on samuti riivatud siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt.¹⁴ 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.¹⁵ 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.

Kuivõrd ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus¹⁶, mis ei ole absoluutne, võib seda vabadust põhiseadusega kooskõlas ka piirata.¹⁷

¹³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. aprilli 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-6-00, p 11

¹⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 44

¹⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 11. aprilli 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-75-15, p 19

¹⁶ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 10. aprilli 2002. a otsus asjas 3-4-1-4-02, p 18

¹⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17. märtsi 1999. a otsus asjas nr 3-4-1-1-99, p-d 13 ja 14

Piirangu põhjus ei pea tingimata tulenema põhiseadusest, vaid selleks võib olla iga avalik huvi.¹⁸ 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 legitiimsuse eesmärgiga põhjendatav.¹⁹

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 legitiimsuse 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.²⁰ Eesti Konjunkturiinstituudi 2024. aastal tehtud uuringu põhjal on valmis 34% tarbijatest maksma enam, kui toote pakendil on looma heaolümärgise kleebis või loomade heaolu ja tervise info.²¹ Lisaks on Eesti Maaülikool ja MTÜ Piimaklaster läbi viinud 2022. aastal veebiküsitluse elanikkonna veebipaneelis, kus on üle 70 000 liikme erinevatest riikidest. Küsitlus viidi läbi 4 riigis korraga (Saksamaa, Rootsi, Eesti ja Soome) ja tulemused näitasid, et loomade heaolu ja tervise aspektid on tarbijatel väga olulisel kohal.²²

Munakanade puuris, sealhulgas rikastatud puuris pidamise keelamist saab vaadelda analoogselt piiranguna, mis kehtib Eestis juba 2012. aastast. Selleks piiranguks on munakanade patareipuuris 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.

¹⁸ Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 81

¹⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17. märtsi 1999. a otsus asjas nr 3-4-1-1-99, p 13

²⁰ Veebileht Rahvaalgatus.ee <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/1020-1%C3%B5petame-kanade-puurispidamise-eestis>

²¹ Eesti Konjunkturiinstituudi uuring 2024 <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2025-01/uuring-2024-ostueelistused.pdf>

²² Eesti Maaülikooli ja MTÜ Piimaklastri uuring https://epkk.ee/wp-content/uploads/2021/09/Ants_Hannes_Viira_ettekanne_digipoore.pdf

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.”

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. Tasakaal erinevate huvide ja väärtuste vahel saavutatakse toidumunade tootmisega tegelevate ettevõtjate jaoks piisava üleminekuaja tagamisega alternatiivsetele pidamisviisidele üleminekuks, asjakohaste riiklike toetusmeetmete kavandamise ning munakanade puuris pidamise keelu mõjude järelhindamise korraldamisega.

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS-i §-st 11, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste piirangud demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust 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 puuride 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 loomakasvatusepraktikate 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 konkurentsiolukorda suurema osa teiste EL-i riikide toidumunade tootmisega tegelevate ettevõtjatega, kelle suhtes ei ole kehtestatud munakanade puuris pidamise keeldu. 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

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

²⁶ Euroopa Komisjoni Tervise ja toiduohutuse peadirektooraat. 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](#)

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

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 ning on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. 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.

Munakanade puuris pidamise keelamisega riivatakse lisaks ettevõtlusvabadusele ka omandipõhiõigust (PS § 32). Munakanade puuris pidamise keelustamine piirab munatootjate õigust oma ettevõtlusega seotud vara vabalt kasutada ja käsutada. Piirangud mõjutavad kaudselt nii maakasutust, linnukasvatushoonete inventari kui ka lindusid. Puurikanade pidamise keelustamisel ei saa munatootjad kinnisasja endisel viisil kasutada. Senise tootmismahu säilitamiseks on vajalik täiendava maa leidmine rentimise või ostmise näol. Munatootjate soetatud täiustatud puurid tuleb likvideerida. Samas ei võta seadus munatootjalt õigust oma omandit (munakanu) vallata, kasutada ja käsutada, vaid üksnes reguleerib seda teatud osas ning munatootjate jaoks on tagatud piisav üleminekuaeg ning kavandatakse riiklikud toetusmeetmed uutesse süsteemidesse investeerimise toetamiseks. Omandipõhiõiguse riive on antud juhul keskmine ning on samuti normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. 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 omandiõiguse riive on isiku suhtes proportsionaalne ja põhjendatud.

Eelnõu kohaselt rakendub uute täiustatud puuridega loomapidamishitiste kasutuselevõtmise keeld 2027. aastast ja munakanade pidamine puuris keelatakse täielikult alates 2035. aastast. Alates 2027. aastast rajatavad uued loomapidamishooned peavad olema ehitatud nii, et seal ei peeta munakanu puuris ning neis oleks võimalik pidada munakanu alternatiivset pidamisviisi kasutades.

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

Eelnõu punktiga 2 sätestatakse üleminekusäte (LoKS § 81¹ lg 15) munakanade puuris pidamise keelu kohaldamise kohta.

Üleminekusättes nähakse ette, et munakanade puuris pidamise keeldu ei kohaldata kuni 2035. aasta 1. jaanuarini nende loomapidajate suhtes, kes eelnõu seadusena jõustumise tähtpäeva seisuga juba tegelevad munakanade pidamisega täiustatud puurides. Täpsemalt on sätestatud, et LoKS §-s 4² sätestatud keeldu ei kohaldata kuni 2035. aasta 1. jaanuarini loomapidaja suhtes, kes peab 2027. aasta 1. jaanuari seisuga toidumunade tootmise eesmärgil kanu täiustatud puurides § 3 lõike 4 punkti 1 alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Selline loomapidaja võib kuni 2035. aasta 1. jaanuarini jätkata kanade pidamisega täiustatud puurides.

Seadusandja siiski võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ja EL-i õigusaktide nõuetele ümber kujundada, isegi kui sellega paratamatult halveneb ettevõtjate olukord. Õiguspärase ootuse ja usalduskaitse põhimõtted on oluline õigusriigi põhimõtte osa. Samas õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.²⁹ Võimalik on, et EL-is võetakse juba enne 2035. aasta 1. jaanuari vastu liikmesriikidele adresseeritud EL-i õigusakt, millega keelatakse terves EL-is toidumunade tootmise eesmärgil munakanu puuris pidada. EL-i õiguse muudatused ei ole nii pika üleminekuaja jooksul ettenähtavad ja seetõttu ei saa neid välistada.

Üleminekuperioodi vajaduse ja pikkuse soovitamisel on arvestatud asjaoluga, et toidumunade tootmisega tegelevad ettevõtjad kasutavad alates 2012. aastast 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 rajamisse 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 üleminekuage olnud ligikaudu 10 aastat.

Puuris pidamise keelustamise pikk üleminekuage 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.

Kuna üleminekusäte on adresseeritud juba tegutsevatele loomapidajatele, siis see tähendab, et sellist üleminekuage ei kehtestata nendele loomapidajatele, kes alles alustavad munakanade pidamisega alates 2027. aasta 1. jaanuarist. Munakanade pidamisega alustamise korral kohaldatakse LoKS §-s 4² sätestatud keeldu ning alates 2027. aasta 1. jaanuarist on keelatud ehitada või kasutusse võtta puuris pidamise tehnoloogial põhinevat loomapidamisrajatist. Uue loomapidamisettevõtte ja -ehitise rajamise korral puudub vajadus kehtestada pikk üleminekuage ning edaspidi on mõistlik kohe investeerida puurivaba pidamisviisi kasutamiseks vajalikku uude tehnoloogiasse.

Eelnõu punktiga 3 täiendatakse seadust §-ga 81², milles nähakse ette LoKS §-s 4² sätestatud keelu mõjude järelhindamise kohustus.

Paragrahvi 81² lõike 1 kohaselt võtab ReM endale kohustuse analüüsida hiljemalt 2030. aasta 31. detsembriks LoKS §-s 4² sätestatud puuris pidamise keelu eesmärgi saavutamist ja rakendamise kaasnenu mõjusid. Analüüsi tulemuste põhjal on võimalik üleminekuperioodi vajadusel pikendada või võtta meetmeid, mis aitaksid sektoril uute nõuetega kohaneda.

²⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

Järelhindamine tehakse eelkõige selliste eelnõude jõustumise järel, millel on oluline mõju. Järelhindamise korraldamise juhendi kohaselt nähakse järelhindamiskohustus alati ette, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Järelhindamise üldine eesmärk on mõjusam õigusloome. Mõjude hindamine loob eeldused, et õigusaktid avaldaksid ühiskonnas soovitud mõju³⁰.

Eelnõu §-s 2 on sätestatud seaduse jõustumise tähtpäev.

Seaduse jõustumine on kavandatud 2027. aasta 1. jaanuaril, kusjuures munakanade puuris pidamiselt alternatiivsele pidamisviisile üleminek on kavandatud alates 2035. aasta jaanuarist. Loomapidaja, kes peab seaduse jõustumise tähtpäeva seisuga munakanu täiustatud puurides, võib kuni 2035. aasta 1. jaanuarini jätkata munakanade pidamisega täiustatud puurides.

Seaduse jõustumise tähtpäeva sätestamisel on arvestatud, et ettevõtjatel jääks piisavalt aega seaduses sätestatud õigustes ja kohustustes tehtavate muudatustega tutvumiseks.

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 üldeeskirju järgides võivad liikmesriigid oma territooriumil munakanade kaitseks säilitada või kohaldada selle direktiiviga sätestatutest rangemaid sätteid. Liikmesriigid teavitavad komisjoni kõikidest sellistest meetmetest.

Direktiiviga 1999/74/EÜ anti liikmesriikidele aega minna üle munakanade pidamiselt patareipuurides 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“.³² Patareipuuri kasutamise keelu järgimiseks tuli munatootmisega tegelevatel ettevõtjatel teha investeeringuid – suurendada pidamisala, lisada puuridesse rikastusvahendid ja pesad munemiseks.

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 puuris³³.

6. Seaduse mõjud

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

³⁰ Õigustloovate aktide mõjude hindamine: <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>

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

³² RT I, 25.11.2021, 12

³³ K. Vain, U. Varblane. Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele. Aruanne. Tartu Ülikool. Oktoober 2023. [Eesti munatootmise üleminek vabapidamissüsteemidele.pdf](#)

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 sotsiaalne mõju ja ka majanduslik mõju, mida omavahel tihedalt seotuse tõttu käsitletakse käesoleva eelnõu puhul ühiselt sotsiaalmajandusliku mõjuna.

Eestis peetakse selgelt suurem osa munakanu ehk 79% munakanu puurides.

Euroopa Liidus peetakse ligikaudu 38% kanadest puurides ja 39% õrrel, vabapidamisel on 16% ja mahepidamisel ligi 7% kanadest.

Teistest liikmesriikidest suurima kanade vabapidamissüsteemide osakaaluga on Austria (100%), Rootsi (98%), Saksamaa (96%) ja Prantsusmaa (70%).³⁴ Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega on Eesti esikolmikus puurikanade pidamise maksimaalse võimekuse poolest, mis näitab meie loomaheaolu silmas pidavate pidamisviiside mahajäämust.

Võrreldes muu Euroopa Liiduga on Eestis ühes loomapidamisettevõttes peetavate munakanade koguarv küll väiksem ja võiks eeldada, et seeläbi on ka heaoluga seonduvaid muresid vähem. See eeldus pole osutunud kõigi tootjate puhul siiski tõeks ja riiklikud regulatsioonid (sh käesolev eelnõu) ja riiklik järelevalve peavad paremini tagama, et toodetud toit vastab toiduohutuse, kvaliteedi ja loomade heaolu standarditele. Nimetatud standarditele vastamine vähendab võimalust toidu saastumise riskiks ja võimalikke muid probleeme toiduohutuse valdkonnas ning võimaldab arvestada elanikkonna kasvanud teadlikkusega ja ootusega loomade heaolu parendamiseks.

Tänapäeval on ka ühiskonna teadlikkus toiduainete tootmise kvaliteedi, turvalisuse ning eetiliste aspektide osas kõrgem kui kunagi varem. Euroopa Liidus usuvad ligi 77% tarbijatest, et loomade heaolu tõstvad täiendavad muudatused on vajalikud (2007). Eurobaromeetri küsitlusele (2005, üle 24 000 vastuse 15-st EL-i liikmesriigist) vastanutest enamik oli seisukohal, et nende riigi põllumajanduspoliitika pöörab liiga vähe tähelepanu loomade heaolule ning võrreldes lehmade ja sigade pidamisega peetakse halvemaks just munakanade olukorda.

Tarbijakäitumise uurimisel on pandud suurt rõhku hoiakute uurimisele, kuna see on üks teguritest, mis võimaldavad tarbija käitumist mõningal määral ette näha ning seeläbi kujundada või muuta toodet või turundustegevust. Suur hulk erinevaid taustatunnuseid (tarbija enda tunnused ja iseloom, amet ja töö liik, majanduslik olukord, elustiil) võivad mõjutada kaudselt inimese käitumist. Tarbija eelistusel puudub selgelt ühene definitsioon ning selle kujunemine ning mõõtmine on keerukas. Mitmetes uuringutes on tarbijad leidnud, et neid ei ole piisavalt informeeritud erinevate kanapidamise viiside kohta ning tarbijate teadmised sellest, mida erinevad pidamisviisid endast kujutavad, olid väga madalad. Enamik tarbijatest on aga seisukohal, et loomade heaolust sõltub otseselt toote kvaliteet. Kuna vähene tähelepanu pööramine loomade heaolule vähendab sageli ka tootlikkust, toote kvaliteeti ning kasumlikkust, on mitmeid eetilisi, majanduslikke ning toiduohutust puudutavaid põhjuseid loomade heaolule tähelepanu pööramiseks.

³⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/9bdf9842-1eb6-41a2-8845-49738b812b2b_en

Kanade pidamisviisid on olnud aktuaalne teema nii Eestis kui välismaal. Eestis on pakkunud kõneainet Talleggi elusate tibude kilekottides prügikasti viskamine ning MTÜ Nähtamatud Loomad avalikud kampaaniad, mille käigus kutsuti Rimit ja teisi Eesti kaubanduskette loobuma puurikanade munade müügist, et loomade heaolu parandada (2017, 2018). Lisaks on puurikanalate elutingimusi kajastatud meedias kahes ERRi Pealtnägija saates, kus MTÜ Nähtamatud Loomad on avaldanud video- ja filmikaadreid, mis on paljastanud kanade heaoluprobleeme, vigastusi ja ruumikitsikust. Puurikanade munade kasutamisest loobumisest on maailma tasandil andnud teada ka suurettevõtted nagu Nestlé, Unilever, Sodexo, General Mills ja Kellogg Company (K.Kaalma, 2018³⁵).

Läti ja Põhja-Euroopa kõige suurem munatootja AS Balticovo on sisenenud Eesti turule, et toota Eestis vaid puurivabal viisil toodetud mune. AS Balticovo toodab Lätis aastas üle 700 miljoni muna pea 3 miljoni kanaga, ettevõttes on 330 töötajat, aastakäive on 102 miljonit eurot ja 70% toodangust eksporditakse. 2027. aastal plaanivad nad loobuda kanade puuris pidamisest.³⁶ Leedu üks suuremaid munatootjaid, Groward Group, on võtnud sama eesmärgi liikuda järgnevatel aastatel puurivaba munatootmise suunas, nagu ka mitmed munatootjad Poolas. See tendents tähendab, et Eesti turule hakkab jõudma suures koguses vabapidamise kanade mune. Eesti munatootmise probleemiks on kohalike tootjate vähesus, kes suudaksid tagada piisava koguse vabapidamisel kanade mune, mistõttu on Eesti tootjatel oht kaotada oma turuosa, kui nad kiiresti ei kohane. Munatootjate hinnangul on probleemiks ka rahvusvahelised kaupluseketid, kes on otsustanud üle minna puurivaba muna müügile, aga soovivad mune osta väga odavalt. Siinkohal on vaja on pidada läbirääkimisi tarneahelas osapoolte vahel, et tagada tootjale õiglane hind.

Poliitilistest faktoritest on oluline mõju Euroopa Liidu kesktasandil tehtavatel otsustel, mis mõjutavad Eestis puurikanade pidamist ja nende munade müümist. Euroopa Liit on hakanud üle vaatama kõik loomaheaolu käsitlevad õigusakte, lisaks on algatatud petitsioon „End the Cage Age“ ja on tellitud uued teadusarvamused ja riskihinnangud Euroopa Toiduohutusametilt (EFSA). Euroopa riikidest on munakanade pidamise puurides 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). Ka EL-i suuruselt teine munatootja Saksamaa on kanade puurispidamise keelustanud. Arutelud kanapuuri keelustamise üle on käimas mitmes riigis ELis.

Eesti kolm munade suuremat importriiki on Läti, Leedu ja Poola. Lätis on alustatud kanade puurispidamise keelustamise arutelusid ning Läti ja Põhja-Euroopa suurim munatootja on ka puuridest lähiaastatel loobumas. Leedus on munatootmine liikumas puurivabas suunas, sama ka Poolas, kus kõik suurimad jaeketid on teatanud puurikanamunade müügist loobumisest.

Saksamaal sai munakanade puuride pidamise protsess alguse tarbijate ja loomaheaolu organisatsioonide ja poliitikute kokkuleppel, mille tulemusena võeti 2016 vastu tänaseni kehtiv õigusakt. Kogu protsess puuride keelustamiseks algas Saksamaal juba 2000ndate aastate alguses. 1.jaanuariks 2010 keelustati täiustamata puuride kasutamine. Alates 2001. aastast on protsess liikunud puuride keelustamise suunas. 2011 ja 2012. aastatel jäi protsess pooleli, kuid 2016 otsustati, et täiustatud ehk konventsionaalseid puure võib munakanade pidamiseks kasutada kuni 31.12.2020. Puurisüsteemid, mida kasutatakse nõ väikeseks grupiviisiliseks pidamiseks (põrandapinda munakanale 800 cm², allapanu õrred ja grupipesad) on lubatud kasutada kuni 31.12.2025. Seadusesse on sisse kirjutatud, et erandjuhul, pädeva asutuse otsusega võib täiustatud puure kasutada kuni 31.12.2028.³⁷

³⁵ K. Kaalma, „Tarbijate hoiakud ja eelistused erineva pidamisviisiga kanade munade suhtes“, Tallinn 2018

³⁶ <https://www.balticovo.lv/lv/par-mums>

³⁷ <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/index.html#BJNR275800001BJNE001409119>

Eestis moodustab linnukasvatuse toodangu väärtus põllumajanduse majandusharu toodangust ~5%. Põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrgu (FSDN) andmetele on Eestis keskmisel linnukasvatusega tegeleva ettevõtte põllumajanduslikku maad suhteliselt vähe, keskmiselt 9–10 hektarit, millest ~80% renditakse.

Olulisemad sektori majanduslikud näitajad: 31. detsembri 2022. aasta seisuga on sellised ettevõtjad, kes on äriregistris märkinud oma üheks tegevusalaks kodulinnukasvatuse (EMTAK-i kood 01471) ning kes PRIA andmete järgi tegelevad munakanade pidamisega, Eestis kokku 44. Nende kogukäive oli 21,35 miljonit eurot, kogukasum 426 tuhat eurot, töötajate arv valdkonnas kokku 118, keskmine töötajate arv munatootmisega tegelevas ettevõttes oli 3 töötajat.

Eesti nelja suurima munatootja (Dava Foods AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind) käive moodustab 2022. aasta andmete järgi munatootmise sektoris 88% kogu sektori müügikäibest. Puurikanade mune toodetakse Eestis neljas ettevõttes: Dava Foods AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind (Dava Foods AS-is ja Eesti Muna OÜ-s peetakse ainult puurikanu, Linnu Talu OÜ ja OÜ Sanlind peavad lisaks puurikanadele ka õrrekanasid ja vabapidamisel kanasid).

21. oktoobri 2024. aasta seisuga on PRIA andmetel teavitatud 1674 tegevuskohta, kus peetakse munakanu. Puuris peetavaid munakanu on 18 tegevuskohas, lindlas peetakse munakanu 20 tegevuskohas ja vabalt peetakse munakanu 129 tegevuskohas ning mahepõllumajandusliku munatootmisega tegeletakse 50 tegevuskohas. Ülejäänud tegevuskohad ei ole oma pidamisviisi määratlenud. Suurima kaaluga (1570-nes tegevuskohas) on 1–100 munakanaga tootmine, 101–500 munakana on 58-s tegevuskohas, 500–1000 munakana 9-s tegevuskohas, 1000–10 000 munakana 13-nes tegevuskohas, 10 000–20 000 munakana 11-nes tegevuskohas, 20 000–50 000 munakana 6-s tegevuskohas ja 50 000–57 000 munakana 7-s tegevuskohas. Seega on suurem osa Eestis peetavatest munakanadest kodumajapidamistes peetavad munakanad. Muudatus mõjutab peamiselt 18-nes tegevuskohas peetavaid munakanu, mis kuuluvad neljale ettevõtjale: Dava Foods Estonia AS, OÜ Linnu Talu, Osäühing Sanlind ja Eesti Muna OÜ.³⁸

Munakanade arvukus on Eestis olnud langustrendis. Munejate kanade koguarv Eestis oli Statistikaameti andmetel 2024. aasta lõpus ligi 580 000. Tõenäoline on, et kui kohaldatakse munakanade puuris pidamise keeldu, siis munakanade arvukus ajutiselt langeb, kuna see toob kaasa suurema tootmispinna vajaduse või samal tootmispinnal jätkates väiksema munakanade karja. 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 ja Leedust. 2023. aastal toodeti Statistikaameti andmetel 178,6 miljonit muna, mida on 6% rohkem kui aasta varem. Keskmine munatoodang kana kohta oli 2023. aastal 299 tükki. Munadega isevarustatuse tase Eestis on alla 60%.

Eesti tootjad konkureerivad oluliselt suuremate Euroopa Liidu tootjatega. Eestis peetakse 0,2% EL-is peetavatest munakanadest, mis näitab, et Eesti munaturg on EL-i ühisturul väga väike ja ei saa selle tõttu muna tootmise omahinda kujundada. Ühisturul kaubeldes ei saa odavama tooraine importi keelustada, sest see on EL-i aluslepingu vastane. Oluline on tarbija teavitamine, et kodumaist õiglase hinnaga toodangut ostes tõuseb nii ettevõtjate investeringuvõimekus kui ka munatoodang ning seeläbi ka munadega isevarustatus.

2023. aastal olid Euroopa suurimad munatootjad ja turu mõjutajad Prantsusmaa, Saksamaa, Hispaania, Itaalia, Poola ja Holland. Suure tootmisvõimega riigid toodavad rohkem madala

³⁸ PRIA kaardirakendus munakanu pidavate ettevõtete ülevaate saamiseks: <https://kls.pria.ee/kaart/>

hinnaga mune ekspordiks, mis võib põhjustada väiksema isevarustatuse tasemega riikide turgudel toodangu ülepakkumise ja viia hinnad alla ning pikema aja jooksul põhjustada isegi tootjate turult väljumise. Statistikaameti andmetel tuleb Eesti munade impordist ~90% Lätist ja Leedust ning 7% Poolast. Eesti munade ekspordist ligi kolmandik viiakse Lätti ja Saksamaale, viiendik Leetu ja Norrasse. Viimastel aastatel on kasvanud nii imporditavad kui eksporditavad munakogused, seejuures import oluliselt rohkem. Otse kohalikult tootjalt osteti Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel 2024. aastal 12% kanamunadest. Lisaks inимtoiduks kasutatavatele munadele imporditakse suures mahus munatooteid (munapulber, erinevad munamassid), mida kasutatakse toiduainetööstuses.

Muna hinnal on oluline mõju ostuotsusele. Eestis on toimunud kiire toiduainete kallinemine ja tarbija on väga hinnatundlik. Toidu hinda on Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel ostuotsuse väga tähtsa tegurina esile tõstnud 7%-punkti rohkem vastanuist (2024. a 71%; 2022. a 64%) ja sooduspakkumisi 5%-punkti rohkem vastanuist (2024. 70%; 2022. a 65%).

Jaekettides on müügiks puurikanade, õrrekanade ja vaba- või mahepidamiskanade munad, mille müügihind on erinev. Eesti tarbija ostab kõige soodsama hinnaga muna (18 senti puuris peetava kana muna). Õrrel peetava ja vabalt peetava kana munad on kallimad (vastavalt 21 senti ja 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. Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel on Eestis kodumaiste nii tava- kui ka mahemunade jachinnad imporditud munade hindadest ~20% kõrgemad. RAKE arvutuste järgi võiks puurikanade pidamisest loobumisel munakarbi (10 tk) keskmine hinnatõus hinnanguliselt olla 0,6 eurot karbi kohta.

Eestis on vähe põhjalikumalt uuritud tarbija eelistuste ja loomade heaolu seoseid. Ameerika Ühendriikides viidi nelja aasta jooksul läbi uuring (2015)³⁹, milles uuriti munakanade pidamisviisi potentsiaalset mõju toiduohutusele, keskkonnale, kanade tervisele ning heaolule, töötajate tervisele ja ohutusele ning munatoodangu taskukohasusele tarbija jaoks. Leiti, et igal pidamisviisil on omad eelised ning puudused. Kanade liikumisruumi suurenedes suurenes kanade üldine heaolu, kuna neil oli rohkem võimalusi erinevateks loomuumasteks käitumisviisideks nagu õrrel istumine, pesitsemine, lendamine või tolmus suplemine. Kuigi kanadel esines kõigi pidamisviiside puhul terviseprobleeme, siis negatiivse aspektina oli kanade suremus linnumajas vabalt pidamisel kahekordne, samuti vabapidamine oli oluliselt kulukam ning töömahukam, võrreldes puuris pidamisega suurenesid kulud 30-40%. Veel ühe Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringu (2015)⁴⁰ tulemuste põhjal oli enam kui kolmandiku vastanud tarbijate jaoks kanamunade hind olulisim valikukriteerium, mistõttu on tootja seisukohalt tähtis hoida kulud madalad. Samas olid enam kui pooled vastajad nõus, et kanade pidamine puurides vähendab kanade heaolu ning enam kui 85% vastajaist olid nõus maksuma täiendavalt kana heaolu tõstvate lisade, näiteks puurivaba pidamisemeetodi ning väljas viibimise võimaluse eest.⁴¹

2018. aastal avaldatud magistritöö „Tarbijate hoiakud ja eelistused erineva pidamisviisiga kanade munade suhtes“⁴² raames viidi Eesti elanike seas läbi küsitlus (393 vastanut) ja kõige eelistatuma pidamisviisiga munad olid vabapidamiskanade munad, mille valisid 41% vastajatest. Eelistus puudus 26% vastajatest, mahepõllumajanduslike kanade mune eelistas osta 18% vastajatest, õrrekanade mune 8% ning puuris peetavate kanade mune 1% vastajatest. Kanamunade valikul oli 42% vastaja hinnangul kõige olulisem kanade üldine heaolu ning kanade pidamisviis. 23% hindas kõige olulisemaks muna hinda. Ligi pool vastajatest on nõus maksuma kõrgemat hinda kanamuna

³⁹ <https://www2.sustainableeggcoalition.org/final-results>

⁴⁰ <https://krex.k-state.edu/server/api/core/bitstreams/100b0d39-bea4-40e1-b9b9-00a81ee6e63c/content>

⁴¹ <https://digikogu.taltech.ee/en/Download/3d031090-cf6e-429b-9563-a1b6fac177c1>

⁴² <https://digikogu.taltech.ee/en/Download/3d031090-cf6e-429b-9563-a1b6fac177c1>

eest, mille tootmisel pannakse rõhku kanade heaolule, 27% vastajatest oleks valmis ostma kallimat muna kanade heaolu tagamisel. 35% vastanutest väitis, et eelistab neid ettevõtteid või kauplusekette, kes on otsustanud puurikanade munadest loobuda ning müüvad või kasutavad oma toodetes ainult vabapidamis- või õrrekanade mune. Suurem osa vastajatest oli seisukohal, et puurikanade munade müügist loobumine on vajalik, 49% vastajatest nõustus väitega täielikult ning 16% oli pigem nõustus.

Eesti Konjunkturiinstituudi uuringu „Toidukauba ostuotsuse mõjutegurid 2004–2024“⁴³ järgi (1225 vastanut) pidas 20% vastanutest väga tähtsaks loomade heaolu tingimusi, suurimate ostuotsuse mõjutajatena on välja toodud maitset, värskust, kvaliteeti, soodsat hinda; väike tähtsus ostuotsusel on mahedal, kohalikul ning väiketootja toidukaubal. Vastanutest tarbis kodumaiseid kanamunasid hinnanguliselt 79% ja importmune 5%, samas kõik tarbijad ei uuri pakenditelt täpselt toote päritolu infot. 51% vastanutest ei oleks kodumaise toidukauba eest nõus maksma kõrgemat hinda võrreldes importtoidukaubaga, 28% oleks kõrgema hinnaga nõus, 21% ei osanud hinnangut anda (2022. aastal vastavalt 51%, 27% ja 22%). Seega oleks kodumaiste toidukaupade eest nõus maksma kõrgemat hinda veidi üle neljandiku vastanuist, kui toode selle tulemusena paraneb, see tendents on suurim noorte 18–29 aastaste vanusegruppis. Võib eeldada, et tervisetrendide ja loomade heaolu teadvustamist silmas pidades kõrgema hinna maksmise valmidus suureneb tulevikus veelgi. 2024. aasta uuringus avaldas valmisolekut maksta kõrgemat hinda looma heaolümärgise või loomade heaolu ja tervise infoga toote eest 34% vastanuist, kuni 10% rohkem oli valmis maksma 26% vastanuist, 11–20% 5% vastanuist, 21–50% 2% vastanuist ja 51% kuni kaks korda rohkem 1% vastanuist. Sellekohane valmidus oli kõige suurem üle 2000 euro kuu netosissetulekuga (pereliikme kohta) vastanul.

Oluline on tarbijate teavitamine, kuna ilma selleta toimub ostuotsus eelkõige toote hinna põhjal. Turg on üha enam liikumas vastutustundlikuma kaubanduse poole nii tarbijate kui ettevõtjate teadlikkuse kasvades, samuti on kasvamas õrrekanade ja vabapidamisel kanade munade müük.

Investeeringuvajadus ja kulud

Hinnangud investeerimisvajaduse kohta on riigiti väga erinevad, sõltudes olemasolevast taristust, turutingimustest, ehitushindade tasemest jm teguritest. Investeeringute täpset mahtu on Eestis keeruline hinnata. Läti suurim munatootja AS Balticovo planeerib vabapidamisele üleminekuks 2027. aastaks investeerida 30 miljonit eurot. Eesti munatootmise sektori investeeringud on FSDN andmebaasi põhjal suurenenud viimastel aastatel, samas väike valim ei anna terviklikku pilti.

Munatootmisega tegelevate ettevõtjatega tehti intervjuud ülemineku hindamiseks puurikanade pidamiselt õrrekanade pidamisele. Mõjude arvutamisel on aluseks võetud FSDN andmebaasi linnukasvatuse tootmistüübi (tootmisprofiililt rohkem munatootmise suunitlusega) keskmised näitajad. Selleks, et minna üle puurides munakanade pidamiselt munakanade pidamisele õrrel, on tootjatel võimalik kas sisustada vanad loomapidamishooned ümber või ehitada uued. Olemasoleva kanala uus sisseseade 50 000 kanale maksab ettevõtjate hinnangul 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 55 eurot kana kohta ja koguinvesteeringuna 2,7 miljonit eurot. Eesti suurimal munatootjal on ~300 000 lindu, seega kujuneks investeerimisvajaduseks ~17 miljonit eurot. Ettevõtjate hinnangul on samal territooriumil võimalik õrrekanu pidada ~30% vähem kui kanu puuris pidades, püsikulud oleks seeläbi 10–15% suuremad. Tootmise tasuvuse arvutused näitavad (eeldusega, et kanade arvu vähenemisel toodang väheneb), et saadav toodangu ühikuhind on 10% kõrgem ja selle kaudu on võimalik kompenseerida suurenenud kulusid.

⁴³ <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2025-01/uuring-2024-ostuelistused.pdf>

2023. aasta seisuga oli Eestis kokku puurikanu üle 500 000, seega oleks koguinvesteering suurusjärgus 25–30 miljonit eurot, mida tuleb korrigeerida ehitushinnaindeksi muutumisega.

Oluline mõjutegur, mis mõjutab üleminekut alternatiivsetele pidamisviisidele, on tingimused munakanade pidamiseks nii õrrel kui ka vabapidamisel. Alternatiivsete pidamisviiside puhul saab samal pindalal pidada umbes poole vähem kanu, mis tähendab, et munatoodangu mahu säilitamiseks peavad munatootjad laiendama tootmispinda. See võib omakorda tähendada vajadust osta juurde maad ning ehitada uusi kanalaid. Üheks majanduslikuks mõjuteguriks on seega krundihinnad Eestis ning sobivate kruntide olemasolu.⁴⁴

Linnukasvatases on suur tasustatud tööjõu osakaal ~85% (FSDN keskmine ~60%) ning linnukasvatases töötajatele makstav töötasu on võrreldav FSDN tegevusalade keskmisega. Siiski töötab sektori ettevõtetes keskmiselt kolm töötajat, kogu tööjõud on 118 inimest 2022. aasta seisuga. Tööjõu suurendamine ja spetsialiseerumine võivad olla ettevõtte vaates vajalikud tegevused, et tagada loomade heaolu ja tootmisprotsesside tõhusus. Töötajatele tuleb pakkuda koolitust uute süsteemide, protsesside ja tervisega seotud riskide tundmiseks, mis on seotud vabapidamise ja mahetootmisega. Töökeskkond võib olla tolmune, mõjutades inimeste tervist – loomapidamisruumides ei saa viibida nii pikka aega kui puuris pidamise korral on võimalik, hukkunud lindude leidmine ja munade korjamine vabaltpidamise alal on tööjõumahukas.

Linnukasvatases nagu ka teistes põllumajanduslikes tootmistüüpides mõjutavad tootmise kogukulud üldine turuolukord, tööjõukulu, sööda hind, haiguspuhangud ja ravikulud, riiklike aktsiiside muutused (elekter, kütus, maamaks), jaekettide hinnapoliitika, toetused ning mitmed muud kaudkulud. Mitmed neist (sööda hinna kujunemine, võimalikud haiguspuhangud jm) on prognoosimatud ja võivad konkreetset aastal kaasa tuua suure finantskoormuse tootjatele ning olla suuremad kuluallikad kui planeeritud investeeringud tootmistüübi muutmiseks. Selge ülemineku lõppaja seadmisel on ettevõtjal võimalik oma investeeringuid ajatades planeerida ja vähendada finantskoormust. Üleminekul kanade vabapidamisele võib osutada vajalikuks riigi poolne tugi uute hoonete rajamiseks, sisustamiseks ja töötajate koolitamiseks vajalikuks sammuks.

Tehtav muudatus mõjutab kaudselt ka teisi ettevõtjaid ning nende toodete hindasid, kuivõrd kanamunad on sisendiks nende toodangule. Muudatus võib soodustada välismaiste odavamate munade ostmist. Mune kasutavad oma toodetes nii toidutööstused kui ka teised töötlevad tööstused vähemal määral (nt ravimi-, kosmeetika-, keemiatööstus jt). Kohalik tarbija ja tööstus ostab odavamat toitu ja toorainet, samamoodi toimub see aga ka teiste toiduainete puhul, kuna suurt mõju avaldab toiduainete üldine kõrge hinnatase (sh selle käibemaks) ning elanikkonna ostujõud. Ettevõtjad otsivad võimalusi kulude optimeerimiseks ja tooraine on üks võimalus seda teha, aga samas teised tootmiskulud avaldavad tihti suuremat mõju toote lõpphinnale. Üldiselt on tarbijate ostujõudu aidanud hoida netosissetulekute tõus ja säästude kasutuselevõtt.

Vaadates põllumajanduses toomiseks tehtavate kulude struktuuri, siis keskmisena suurim osatähtsus on loomasöödal (~35%), väetistel (~10%), energial (~10%) ning põllumajanduslikel teenustel, muudel kaupadel ja teenustel (~kolmandik). Loomasööt odavnes 2023. aastal keskmiselt 6%, mis tulenes eelkõige söödateravilja hinna odavnemisest.⁴⁵ Põllumajandusettevõtetes moodustas energiakulu 2022. aastal kogukuludes ~7% (sh 28% elekter, 67% kütus, 5% muud kütted), energia on viimastel aastatel teinud läbi olulise hinnatõusu Eestis. Arvestatav kuluallikas on gaas, mida kasutatakse põllumajanduses 1,5%, toiduaine- ja joogitööstuses 7,6%; vedelgaasi vastavalt 5,3% ja 6,9% kogu kasutuses olevast mahust.

⁴⁴ Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele, 2023, Tartu ülikool RAKE

⁴⁵ Põllumajanduse, kalanduse, maaelu ja toiduainetööstuse ülevaade 2023, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Majanduslangus koos tööpuuduse tõusuga vähendab nõudlust erinevate kaupade ja teenuste järele nii Eestis kui teistes riikides. Seega võib kulude jaotuse ja tarbija käitumise põhjal väita, et muna hinna suurim mõjutaja ei ole pidamisviisidesse tehtav investeering.

Arvestades avalikku huvi ning ühiskonnas tekkinud tarbijate nõudlust alternatiivsel pidamisviisil toodetud munade järele, võivad nõudluse muutustele reageerinud ettevõtjad oma konkurentsipositsiooni hoopis tugevdada. Tootmise ümberkorraldamiseks tehtavad vajalikud investeeringuid on võimalik ülemineku perioodil ajatada, muutes finantskoormuse ettevõtjatele väiksemateks, võrreldes olukorraga, kus ettevõtjad on sunnitud investeeringud tegema EL-i õiguse rakendamiseks lühema perioodi jooksul. Riik peab olema valmis sekkuma, et toetada munatootmise investeeringuid üleminekuperioodil ja kohalike munade iseverustatuse parandamist. Ettevõtete investeeringuvõimekust saab parandada Maaelu Edendamise Sihtasutuse (MES) kaasabil.

Üleminekuaja pikkus sõltub mitmetest muutujatest, nagu palju munakanu on ühes ettevõttes, millised on juba tehtud investeeringud jne, ning selle pikendamise võimalikku vajadust tuleb hinnata enne üleminekuaja lõpptähtaega.

Ühise põllumajanduspoliitika perioodi 2023–2027 (edaspidi *ÜPP*) meetmete abil on võimalik linnupidajatel taotleda järgmisi toetusi: 2025. aasta mais avanes sekkumine „Perioodi 2023–2027 põllumajandusettevõtja keskkonna- ja kliimapolitiika eesmärkide saavutamise investeeringutoetus“, mille eesmärk on soodustada põllumajandustootmises ressursitõhusust, vähendada põllumajandustootmisest kaasnevat keskkonnamõju ning jäätmete ja heitmete teket ning suurendada loomade heaolu ja bioohutust, kus toetatakse tegevusi, mis panustavad vähemalt ühte järgmisesse prioriteeti:

1) kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine; 2) vee- ja õhukvaliteedi parandamine; 3) elurikkuse ja muldade kaitse; 4) loomade heaolu suurendamine; 5) bioohutuse suurendamine koos loomade heaolu suurendamisega.

Toetust saab taotleda äriseadustiku tähenduses ettevõtja, kes on põllumajandustootja ja kelle omatoodetud põllumajanduslik müügitulu on taotluse esitamisele vahetult eelnenud majandusaastal vähemalt 10 000 eurot, kuid müügitulu ülempiiri sätestatud ei ole.

Toetuse maksimaalne suurus kogu strateegiakava perioodi jooksul on 1 mln eurot ja loomakasvatusehitise ehitamise korral 1,5 mln eurot ühe taotleja kohta. Toetust antakse kuni 50% toetatava tegevuse abikõlbliku kulu maksumusest, loomakasvatusehitise ehitamiseks kuni 60% tegevuse abikõlbliku kulu maksumusest. Toetatavad on näiteks nii uute loomakasvatushoonete ehitamine kui olemasolevate rekonstrueerimine või laiendamine ehitusseadustiku kohaselt. Samuti on toetatavad näiteks loomakasvatushoonetele kliimaseadmete soetamine (ventilaatorid, jahutavate ventilatsioonisüsteemide ehitamine) ja näiteks loomakasvatushoone ruumide, veokite ja haagiste pesemise ja desinfitseerimise seadmete soetamine, loomakasvatushoonet ümbritsevale territooriumile sisenemiseks pääsra rajamine (statsionaarsed desomatid, väravasüsteemid inimestele, veokitele jne), väljaspoole loomakasvatushoonet korjaste hoiustamiseks enne kahjutustamisele viimist mõeldud ala rajamine (loomsete jäätmete konteineri soetamine, konteineri aluse platsi asfalteerimine, betoneerimine või muul viisil lekkekindlaks muutmine, ala tarastamine). Sekkumises sätestatud hindamiskriteeriumid ja eelarve jagunevad viie tegevusvaldkonna vahel, kusjuures sea- ja kodulinnukasvatus moodustavad omaette tegevusvaldkonna.

Sügisel 2025.a. avanes sekkumine 2.5 „Väikeste põllumajandusettevõtete arendamine“, mille eesmärk on toetatavate tegevuste, sealhulgas vara ajakohastamise kaudu, suurendada väikeste põllumajandusettevõtjate konkurentsivõimet selleks, et aidata kaasa mitmekesise põllumajandusettevõtte struktuuri säilimisele, sealjuures põllumajandusliku tegevusega alustamisele. Toetuse taotlejaks saab olla äriseadustiku tähenduses ettevõtja, kes tegeleb põllumajanduslike toodete tootmisega ja kelle omatoodetud põllumajanduslike toodete müügitulu

oli taotluse esitamisele vahetult eelnenud majandusaastal vahemikus 10 000 eurot kuni 250 000 eurot. Toetuse maksimaalne suurus ühe taotleja kohta on 100 000 eurot strateegiakava perioodil. Toetust antakse kuni 85% toetatava tegevuse abikõlbliku kulu maksumusest.

Järgmise ÜPP perioodi, ehk aastateks 2027–2031 sekkumised on hetkel väljatöötamisel ja sektoriga arutamisel.

6.1.2 Keskkonnamõju

Kohalik munatootmine toetab riigi majandust, luues töökohti põllumajandussektoris ja sellega seotud tööstusharudes ning vähendab transpordist tingitud süsinikujalajälge.

Tulenevalt alates 2035. aastast kohalduvast munakanade puuris pidamise keelust võib uute lindlate ehitamisega kaasneda keskkonnamõju. Munatootmisega kaasnev keskkonnamõju sõltub kanade aretusest (sh vanus ja kehamass munema hakkamisel), söödaväärindusest, hoonete mikrokliimast, sõnnikumajandusest, tootmistsükli veetarbest alates söödatootmisest lõpetades toodangu realiseerimisega.

Üleminek puurispidamiselt alternatiivsetele pidamisviisidele (õrrekanad, vabapidamisel kanad või mahepõllumajanduslikult peetavad kanad) 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. Vastavaid riske on võimalik minimeerida toetavate loomakasvatusepraktikate kasutuselevõttuga. Võrreldes puurides peetavate munakanadega on alternatiivsete pidamisviisidega peetavatel munakanadel väiksem risk haigestuda *Salmonella* (*salmonelloosi* põhjustava) bakteriga. Üleminek alternatiivsetele pidamisviisidele võimaldab vähendada ka loomapidamise intensiivsust ⁴⁶.

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%). Isevarustatus on üks toiduga varustatuse tugisammas. Munade tootmine on väga kontsentreerunud tegevusala, kus Eesti neli suuremat tootjat annavad ~90% 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.

Kavandatav muudatus arvestab juba muutunud turuolukorraga, kus paljud Euroopa Liidu liikmesriigid on kas juba keelustanud või keelustamas kanade puuris pidamise, samuti suured munatootmis- ja toiduainetööstusettevõtted ning jaeketid. See annab Eesti munatootjatele selge signaali, et üleminek kanade vabapidamisele on vajalik ning riigi poolt antav üleminekuaeg võimaldab ettevõtjatel investeeringuid paremini juhtida. Samuti on riik valmis panustama täiendavalt ettevõtjate investeeringute toetamisesse ja üleminekuperioodi pikendamaks, kui selgub selle vajalikkus. Üleminek puurivabale munatootmisele saab pikemas vaates aidata Eesti munatootjaid konkurentsipüüdis, arvestades, et nii tarbijate eelistused kui lähiriikide muutuv olukord ning üleminek puuridest loobumisele mõjutab vajadust üle minna vabapidamissüsteemidele.

⁴⁶ Eesti munatootmise üleminek kanade vabapidamissüsteemidele, 2023, Tartu ülikool RAKE

EL-is vaadatakse üle kõik loomade heaolu käsitlevad õigusaktid. Lisaks on algatatud petitsioon „End the Cage Age“⁴⁷ ning tellitud on uued teadusarvamused ja riskihinnangud EFSA-lt.

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

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 ettevõtja kätte, kes annavad ligikaudu 90% sektori käibest. Need tootmised asuvad peamiselt Lõuna-Eestis. Munakanade puuris pidamise keelustamisega võib tekkida olukord, kus tootmisesse on vajalik palgata rohkem inimesi, mis võib suurendada tööjõukulu. Palgatase antud tootmissektoris on kõrgem kui mujal põllumajandussektoris. Farmide laiendamine kasvatab töövõimalusi maapiirkondades.

6.3 Mõju haldus- ja töökoormusele

6.3.1 Mõju ettevõtjate halduskoormusele

Munakanade puuris pidamise keelustamisega kaasneb mõningane halduskoormuse kasv tegutsevatele munatootjatele, kes peavad oma tootmise ümber kujundama ning minema üle munakanade alternatiivsele pidamisviisile. Kuid võttes arvesse ühiskonna ootusi puurivabale pidamisele üleminekul peavad munatootjad seda tegema sõltumata õigusruumis seatud tähtajale. Munatootmisega alustavad ettevõtjad peavad arvestama, et alates 2027. aastast on lubatud rajada uus munatootmisettevõtte üksnes munakanade pidamiseks alternatiivsel pidamisviisil.

6.3.2 Avaliku sektori töökoormus

Munakanade puurispidamise keelustamise ettepanekuga avaliku sektori töökoormus ei muutu.

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“.⁴⁸

Nimetatud põllumajandusministri määrmuses nähakse rakendusakti kavandi kohaselt ette rakendussätteid, mille kohaselt alates 2027. aasta 1. jaanuarist ei tohi loomapidaja toidumunade tootmise eesmärgil peetavate kanade, sealhulgas munakanade ning munakanadeks kasvatatavate kanatibude ja noorkanade pidamisega alustamise korral nende pidamiseks ehitada ega kasutusele võtta sama määrmuse §-s 11 kirjeldatud täiustatud puuri. Loomapidaja, kes tegeleb 2027. aasta 1. jaanuari seisuga toidumunade tootmise eesmärgil kanade, sealhulgas munakanade ning munakanadeks kasvatatavate kanatibude ja noorkanade pidamisega määrmuse §-s 11 kirjeldatud täiustatud puurides, võib jätkata nende pidamist täiustatud puurides kuni 1. jaanuarini 2035. a. Paragrahvis 11 sätestatud nõuded munakanade pidamise kohta täiustatud puurides on kavandatud kehtetuks tunnistada alates 1. jaanuarist 2035. a.

⁴⁷ https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en

⁴⁸ RT I, 25.11.2021, 12

8. Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumine on kavandatud 2027. 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 aega seaduses sätestatud õigustes ja kohustustes tehtud muudatustega tutvumiseks. Uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Seaduse jõustumise ajal tegutsevate munatootjate jaoks on kavandatud vajalik üleminekuaeg asjakohases rakendussättes.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt esitatuna läbinud kaks ministeeriumide vahelist kooskõlastusringi.

Eelnõu (EIS toimiku number 25-0034⁴⁹) esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Siseministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Eelnõu (EIS toimiku number 25-0034/04⁵⁰) esitati teistkordseks kooskõlastamiseks samadele ministeeriumitele seoses Vabariigi Valitsuse koosseisu uuenemisega ning Justiits- ja Digiministeeriumile, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida lõplikult selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Esimesel EIS kooskõlastusringil (13.01.2025–03.02.2025) kooskõlastasid Siseministeerium ning Rahandusministeerium eelnõu märkusteta. Sotsiaalministeerium ja Kliimaministeerium ei ole ettenähtud tähtaja jooksul eelnõu kooskõlastanud või jätnud seda põhjendatult kooskõlastamata, samuti ei ole taotlenud tähtaja pikendamist, mistõttu loetakse eelnõu Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 7 lõike 4 kohaselt kooskõlastatuks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastasid esimesel kooskõlastusringil eelnõu märkustega.

Teistkordsel EIS kooskõlastusringil (14.05.2025–28.05.2025) kooskõlastas Siseministeerium eelnõu märkusteta, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Kliimaministeerium ei ole ettenähtud tähtaja jooksul eelnõu kooskõlastanud või jätnud seda põhjendatult kooskõlastamata, samuti ei ole taotlenud tähtaja pikendamist, mistõttu loetakse eelnõu Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 7 lõike 4 kohaselt kooskõlastatuks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastasid teistkordsel kooskõlastusringil eelnõu märkustega.

Lisaks esitasid arvamuse Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus- Kaubanduskoda, Eesti Toiduainetööstuste Liit, Dava Foods Estonia AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind, Eesti Loomakaitse Liit, MTÜ Loomus, MTÜ Nähtamatud Loomad, Tartu Ülikool.

⁴⁹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/cdaebd17-4423-4c74-9c9f-98678efc3d99>

⁵⁰ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0026cf9e-9b35-4cc5-9a61-1913f516e334>

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ning Eesti Toiduainetööstuste Liit oma arvamuse kohaselt munakanade puuris pidamise keelu rakendamist ei toeta. Loomakaitseorganisatsioonid Eestimaa Loomakaitse Liit, MTÜ Nähtamatud Loomad ja MTÜ Loomus toetavad eelnõus toodud ettepanekut keelustada munakanade pidamine puuris. Linnukasvatajad (Dava Foods Estonia AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind) esitasid oma arvamuse linnukasvatuse sektori ühispöörduksena, milles esitasid ettepanekud, millega arvestamisel on nende hinnangul võimalik eelnõuga edasi liikuda. Tartu Ülikool esitas arvamuse, mille kohaselt neil eelnõu kohta märkuseid ei ole.

Teistkordsel kooskõlastamisel esitasid veelkord oma arvamuse eelnõu kohta Eesti Põllumajandus- Kaubanduskoda, Eesti Toiduainetööstuste Liit, Dava Foods Estonia AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind ning MTÜ Nähtamatud Loomad.

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ning Eesti Toiduainetööstuste Liit oma arvamuse kohaselt munakanade puuris pidamise keelu rakendamist ei toeta. MTÜ Nähtamatud Loomad toetab eelnõus toodud ettepanekut keelustada munakanade pidamine puuris. Linnukasvatajad (Dava Foods Estonia AS, Linnu Talu OÜ, Eesti Muna OÜ ja OÜ Sanlind) esitasid oma arvamuse linnukasvatuse sektori ühispöörduksena, ja leiavad, et keeldu ei ole tarvis seadusega reguleerida, vaid sõlmida tuleb tootjate ja ministeeriumi vahel kokkulepe vabatahtliku ülemineku kohta puurivabale pidamisele.

Kuna eelnõu sisaldab toote nõuetele vastavuse seaduse tähenduses tehnilisi norme, teavitati sama seaduse § 43 lõike 1 kohaselt sellistest normidest Euroopa Komisjoni 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 edastati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile edasiseks menetlemiseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitati eelnõu tehnilise normi teavituse menetlemiseks 25.06.2025. Ooteajaks Euroopa Komisjoni TRIS teavitussüsteemis⁵¹ määrati 26.09.2025. Ooteaja jooksul ei laekunud eelnõule ühegi liikmesriigi, sidusrühma ega Euroopa Komisjoni ettepanekut.

Algatavad

Tiit Mäkelä

Jaan Valge

Leo Kihv

Anastassia Kovalenko-Kõlvast

Andrii Kurbatov

⁵¹ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/et/notification/27018>

Reili Rand
Simeon Kutt

Reini Rand
Simeon Kutt

17.06.2026.a

Heljo Pihlo f. Järvelä

Lauri Läänemets

Mads Kallas

Rüna Sihlunt

Arvi Allas

Andre Hammägi

Lauri Läänemets

Kalev Storaasen

Jaak Aab

Enn Eesmaa











