



MAAELUMINISTEERIUM

Põllumajanduse ja kalanduse arengukava valdkondlikud hetkeolukorrad

Põllumajanduskeskkond ja taimetervis

Loomatervis ja loomade heaolu

Toiduohutus

Sisukord

Sissejuhatus	3
Meede 1.1. Põllumajanduskeskkond ja taimetervis	3
Põllumajanduse mõju kliimale, mullale ja veele	3
Maastikuline mitmekesisus ja elurikkus	5
Riigi sekkumine põllumajanduskeskkonna ja taimetervise meetmes	5
Sekkumine I tasandil	5
Sekkumine II tasandil	6
Sekkumine III tasandil	7
Meede 1.2. Loomade tervis ja heaolu	7
Riigi sekkumine loomade tervise ja heaolu meetmes	9
Sekkumine I tasandil	9
Sekkumine II tasandil	9
Sekkumine III tasandil	10
Meede 1.3. Toiduohutus	10
Riigi sekkumine toiduohutuse meetmes	12
Sekkumine I tasandil	12
Sekkumine II tasandil	13

Sissejuhatus

1. Põllumajanduskeskkonna ja taimetervise, loomade tervise ja heaoluga ning toiduohutusega seotud MEM valitsemisala tegevuste eesmärk on eelduste loomine tulusaks toidutootmiseks ja ekspordivõimekuseks, inimese ning ühiskonna kaitse läbi rahvatervise ning keskkonna riskide vähendamise ja ühiskonna poolt elukeskkonnale seatud ootuste tagamine.
2. Käesolev dokument käsitleb valdkondade hetkeolukordi kahes aspektis – kirjeldades esmalt n.ö „olukorda põllul“ ehk trende, mis valdkondade ulatuses mõjutavad elukeskkonna ja ühiskonna käekäiku ning teisalt kirjeldades viise, kuidas riik on seni valdkondadesse sekkunud, et olukorda säilitada või paremaks muuta. Riigil on käsitletavates valdkondades võimalik oma mõju vastavalt eesmärkidele ja prioriteetidele reguleerida läbi kolmetasandilise sekkumise: I) Rahvusvahelised kohustused, k.a EL regulatsioon; II) Eestisesed piirangud, mis lähevad kaugemale rahvusvahelistest kohustustest vastavalt ühiskondlikele ootustele või Eesti piirkondlikele eripäradele; III) I ja II tasandiga võrreldes vabatahtlikud kohustused saavutamaks täiendavat keskkonnahoidu konkreetsete probleemide lahendamiseks või intensiivistumise piiramiseks. Sekkumisviisi on riigil peamiselt võimalik jõustada läbi kolme meetodi vastavalt sekkumistasandile, kas rakendades ettekirjutusi, sidudes rikkumise tingimuslikult väljamakstava toetusega või hüvitades ettevõtjale sekkumisega kaasneva lisakulusid.

Meede 1.1. Põllumajanduskeskkond ja taimetervis

3. Meetme 1.1 alla koondunud MEM valitsemisala tegevuste eesmärk on jätkuv ühiskonna poolt keskkonnale ja põllumajandusele seatud ootuste tagamine. Üldine heaolutaseme tõus on suurendanud ühiskonna teadlikkust keskkondlikest teemadest ja ootust säilitada või parendada põllumajanduskeskkonna head seisundit. Selleks aitame kaasa põllumajanduse mõju vähendamisele kliimamuutustele ning mulla, vee, maastikulise mitmekesisuse ja elurikkuse hea seisukorra säilimisele. Teiste EL riikidega võrreldes on Eestis käesoleva meetme valdkonnas üldine olukord hea.
4. Meetme rakendamise juures on oluline meeles pidada tugevaid sidemeid PõKa keskkondlike ja ekspordi ning tootlikkusega seotud eesmärkide vahel. Hea keskkondlik ja taimetervislik olukord panustab Eesti kui atraktiivse elukeskkonna kuvandisse, mis soodustab ekspordi ja tootlikkuse eesmärkide täitmist. Samas võib ühiskondlikele ootustele vastamata jätmine (näiteks põllumajanduse negatiivse keskkonnamõju suurenemine või taimetervisliku olukorra halvenemine) seada kahtluse alla ekspordi ja tootlikkuse eesmärkide õigustatuse. Keskkondlikud eesmärgid peavad teisalt olema täidetud põllumajanduse konkurentsivõimet võimalikult vähe piirates.

Põllumajanduse mõju kliimale, mullale ja veele

5. Põllumajanduse intensiivistumine on survet mulla ja vee heale seisukorrale kasvatamas. Võrreldes 2005. aastaga on kasvuhoonegaaside (KHG) ja tingituna loomakarjade suurenemisest ka ammoniaagi heide kasvuteel, mis muudab rahvusvahelistele kokkulepetele vastamise edaspidi oluliseks väljakutseks.

6. Põllumajanduse üldisele intensiivistumisele ja põllumajandusliku keskkonnasurve kasvule viitab mh taimekaitsevahendite ning lämmastikku ja fosforit sisaldavate mineraalväetiste kasutuse kasv, loomakasvatuse kontsentreerumine ning vedelsõnniku osakaalu suurenemine. Intensiivistumisega toimetulekut raskendavad viimaste aastate auditite ja uuringute hinnangul puudujäägid sõnnikuhoidlate olukorras ja väetiste kasutamisel. Kuigi Eesti põllumajandustootjatel on olemas hea ülevaade oma põllumuldade agrokeemilistest omadustest, ei ole taimetoitainete- ja huumusbilansi koostamine endiselt levinud praktika, mis viitab jätkuvale vajadusele pöörata tähelepanu teavitusele õigeaegse ja tasakaalustatud väetamise olulisusest. Lisaks ei ole piisaval määral arenenud ka põlluraamatu pidamiseks, väetamis- ja taimekaitsealaste soovitude andmiseks ja bilansside koostamiseks vajalikud digiteenused ning teenuste arenguks vajalikud ruumiandmed ei ole vajalikul määral kättesaadavad. Senisest enam võiks keskkondliku surve vähendamisse ja ressursitõhususse panustada ringmajanduse põhimõtetele vastav väetisetoote tootmine ja ringmajanduse mudeli kasutamine põllumajandustootmises.
7. Põllumajandusest pärit lämmastik ja fosfor moodustavad Eesti siseveekogudesse jõudvast lämmastikukoormusest ligikaudu poole ja fosforikoormusest umbes kolmandiku. 2006. aastast on Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundliku ala põhjavee nitraadisaldus hakanud tõusma. Eesti jõgede nitraatide sisaldus on valdavalt stabiilne. Järvede ja rannikumere nitraatide sisaldus püsib madal, kuid jätkuvalt on probleemiks osade järvede ja rannikumere eutrofeerumine. Seire käigus on nii põhja- kui pinnaveest leitud taimekaitsevahendite jääke. Põllumuldades on taimekaitsevahendite jääke leitud kohati kõrgel määral, kuid need ei ületa kehtestatud piirnorme ohtlike ainete sisaldusele pinnases. Toitainete leostumine ning taimekaitsevahendite jääkide kogunemine mullas vajab täiendavat pikaajaliste uuringute planeerimist.
8. Põllumajandusliku päritoluga KHG heide oli 2016. aastal 1990. aastaga võrreldes enam kui 50% madalam, kuid 2005. aasta tasemest ligikaudu 15% suurem. Samuti oli ammoniaagi heitkogus 2015. aastal 7,7% suurem kui 2005. aastal. Põllumajandusest pärit KHG ja ammoniaagi heide moodustavad Eesti koguheitest vastavalt 6,6% (2016) ja 91% (2015). Hetkeolukorra probleemid on peamiselt seotud mullakasutuse ning sõnnikukäitlusega. Mullakasutusega seoses suurendab probleeme turvasmuldade jätkuv harimine, väärtusliku mullastikuga põllumaa ebapiisav kaitse ning muldade orgaanilise süsiniku varu kasvu soodustavate põllumajanduspraktikate ebapiisav levik. Sõnnikukäitlusega seoses on kaetud sõnnikuhoidlate osakaal Eestis endiselt liialt madal ja kasutatakse liiga vähe ammoniaagi heidet vähendavaid praktikaid nagu sõnniku sisestuslaotus ja läga hapestamine.
9. Eelnevalt viidatud probleemidele võib näha lahendust ökoloogiliselt jätkusuutliku tootmisviisi kvaliteediskeemist, milleks on mahepõllumajandus. 2017. aasta lõpu seisuga on Eestis 1890 mahepõllumajandustootjat, kes majandavad ligi 200 tuhandel hektaril, mis moodustab ligikaudu 20% Eesti põllumajanduslikust maast. Maheettevõtete arvu kiire kasv esitab aga täiendavaid väljakutseid järelevalvesüsteemile, kuna mahepõllumajanduslik tootmine on range kontrolli all. Tagamaks Eesti kui mahemaa maine püsimist, tuleb ka järelevalve kvaliteet hoida kõrgel tasemel.

Maastikuline mitmekesisus ja elurikkus

10. Eestile on iseloomulik mitmekülgne ja piirkonniti erinev põllumajandusmaastik ning heal tasemel elurikkus. Elurikkust ja mitmekesisust suurendavaid maastikuelemente (põllusaared, hekid, puude read, üksikud puud, pärandkultuuriobjektid, kraavid, tiigid ja kiviaiad) on Eesti maastikus üldiselt rikkalikult. Mõnes piirkonnas võib mitmekesisust vähendada suurte üksteise kõrval asetsevate maastikuelementideta põldudega alade tekkimine, kuid trend kasvatatavate põllukultuuride mitmekesistumisele on elurikkust soodustav tegur.
11. Kui tagada põllumajandusmaastiku mitmekesisuse säilimine, integreeritud taimekaitse rakendamine ning nõuetekohane taimekaitsevahendite kasutamine, on tolmeldajatel Eestis üldiselt soodsad tingimused. Põllumajandusmaastike kimalasenäitajad olid perioodil 2009–2017 stabiilsed ja mõnel juhul isegi nõrgalt kasvava trendiga, millele aitas ilmselt kaasa keskkonnameetmetega liitumisest tulenev taimekaitsevahendite kasutamise vähenemine, viljavahelduse rakendamine, liblikõieliste osakaalu suurendamine, koolitustel osalemine ja maastikuelementide soodustamine. Seevastu liigirikust iseloomustav põllulindude indeks on langeva trendiga ning oluline on tõsta taimekaitsevahendite kasutajate teadlikkust näiteks integreeritud taimekaitse kasutamisest.
12. Mulla bioloogilise mitmekesisuse uuringuid on Eestis tehtud liiga vähe, kuid need on näidanud, et mulla elurikkust mõjutavad nii harimistehnoloogia (kännipõhine või otsekülvi tehnoloogia) kui ka mullaliik, lõimis, õhustatus, niiskus, kasvatatav kultuur ja kasutatavad taimekaitsevahendid.
13. Elurikkuse kaitsmiseks on taimekaitsevahendite järelevalve tõhustamisel hakatud keskenduma peamistele ohukohtadele nagu näiteks taimekaitsetööd õitsvatel taimedel. Mesilaste hukkumiste juhtumid ja taimekaitsetööde tegemine avalikes kohtades on leidnud laialdast avalikkuse tähelepanu ning toonud välja täiendava vajaduse järelevalve usaldusväärseuse tõstmiseks, avalikkuse teavitamisega tegelemiseks ning koostöö tugevdamiseks põllumajandussektori esindusorganisatsioonidega.
14. Kuigi Eestis on seni suudetud säilitada hea taimetervislik olukord, on EL kehtivate õigusnormide hindamine näidanud õigusraamistiku suutmatust peatada kaubanduse globaliseerumisest ja kliimamuutustest põhjustatud, põllumajandust ja metsandust ohustavate võõramaiste uute taimekahjustajate ja -haiguste suurenenud sissevoolu. Globaliseerumist illustreerib asjaolu, et Eesti piiripunktides on Euroopa Liidu välistest riikidest sisseveetud ja taimeterviselise kontrolli läbinud partiide arv viimase viie aasta jooksul järjepidevalt suurenenud. Head taimetervislikku seisundit on eelkõige oluline säilitada Eesti ja Euroopa Liidu taimekasvatuse, metsade, looduslike ja täisistutatud alade, looduslike ökosüsteemide, ökosüsteemiteenuste ja elurikkuse seisukohalt.
15. Võimalikuks ohuks on ka GMO-de keskkonda levimine, eelkõige GMO toodete turustamisel, kuna Eestis geneetiliselt muundatud põllukultuure ei kasvatata.

Riigi sekkumine põllumajanduskeskkonna ja taimeterviselise meetmes

Sekkumine I tasandil

16. Taimekaitsevahendite järelevalve, väetiste turule lubamine ja turujärelevalve ning taimeterviselise järelevalvesüsteem on Eestis korraldatud vastavalt EL ühtlustatud normidele. Lisaks on ELis

kokku lepitud ühtlustatud eeskirjad taimekaitsevahendite turule laskmiseks ja nendes leiduvate toimeainete heakskiitmiseks. Täiendavalt on EL liikmesriigid kokku leppinud, et seavad eesmärgiks taimekaitsevahendite säästva kasutamise läbi integreeritud taimekaitse põhimõtete levitamise ja sätestades ranged nõuded taimekaitsevahendite kasutajate koolitamisele.

17. EL nitraadidirektiivist tulenevalt on väetiste kasutamisele seatud koguselised, ajalised ja ruumilised piirangud ning nõuded sõnniku hoidmisele, väetise ladustamisele ja vedamisele. Veepoliitika raamdirektiivi uueks eesmärgiks on saavutada kõigi veekogumite vähemalt hea seisund 2021. ja 2027. aastaks.
18. KHG heite kontrollimiseks on EL LULUCF sektorites¹ kehtestanud nõude, mille kohaselt ei tohi nende sektorite süsiniku koguheide ületada kogust, mis seotakse muldades ja biomassis. EL jagatud kohustuse määruse sektorites² arvestuses on põllumajanduse osakaal Eestis 22% ning nende sektorite peale kokku peab Eesti aastaks 2030 vähendama KHG heidet 13% võrreldes 2005. aastaga. Eesti on vastavalt EL direktiivile kohustatud aastaks 2030 vähendama ammoniaagi heitkogust 1% võrra 2005. aasta tasemest.
19. EL ühise põllumajanduspoliitika raames on Eesti võtnud kohustuse tagada keskkonnatundlike rohumaade ja püsirohumaade säilimine. Kui püsirohumaade suhtarv kogu põllumajandusmaa suhtes väheneb üle 5%, siis tuleb neid tagasi rajada. Samas raamistikus kehtib kohustus tagada rohumaade hooldatus (nt karjatamise või niitmise kaudu) ja põllumaade jätkusuutlik kasutus (hoides talvist taimkatet, rakendades agrotehnilisi võtteid erosiooni vältimiseks, planeerides viljavaheldust).
20. Eestis on määratletud Natura 2000 alad, mis on osa üleeuroopalisest kaitstavate alade võrgustikust (Eestis on põllumajandusmaad võrgustikku kaasatud u 55 000 ha).

Sekkumine II tasandil

21. Eesti on otsustanud EL nitraadidirektiivi nõuded kehtestada kogu territooriumil, mitte ainult nitraaditundlikel aladel. Lisaks on nitraaditundlikel aladel kehtestatud kitsendavad lisanõuded. Eesti veeseadusesse on üle võetud enamik HELCOMi³ poolt põllumajandusele antud soovitustest. Kehtestatud on põlluraamatu täitmiskohustus.
22. Siseriiklikult on rõhku pandud laborite analüüsivõimekuse tagamisele, järelevalveasutuste IT-lahendustele ja rahvusvahelises koostöös osalemisele. Välja on arendatud konsulentide süsteem, mille suutlikkust ja harjumust konsulentide abi kasutamiseks tuleb tulevikus veelgi arendada.
23. Põllulindude pesitsemise võimaldamiseks on Eesti põllumajandustoetuste taotlejatele kehtestanud siseriikliku ajalise piirangu püsirohumaade hekseldamiseks. Keskkonnasõbraliku majandamise ja piirkondliku mullakaitse toetuse toetuskeemiga liitunud on põllulindude

¹ Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektorid.

² Jagatud kohustuse määruse sektorid: transport, põllumajandus, jäätmemajandus, kuni 20 MW nimisoojusvõimsusega põletusseadmete käitamine ning lahustite ja teiste toodete kasutamine.

³ HELCOM ehk Helsingi komisjon ehk Läänemere merekeskkonna kaitse komisjon. Koostöö toimub Taani, Rootsi, Soome, Saksamaa, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Venemaa ja Euroopa Liidu vahel.

soodustamiseks võimalus jätta oma püsirohuma üle aasta niitmata või muul viisil hooldamata.

Sekkumine III tasandil

24. Keskkonnasõbraliku majandamise toetus hõlmab veidi alla poole kasutatavast põllumajandusmaast (45% 2016. aastal), seades mh nõuded viljavaheldusele, libliköieliste kultuuride kasvatamisele, mullaproovide võtmisele, väetamisplaani koostamisele ja talvisele taimkattele. Keskkonnasõbralikku majandamist soodustatakse spetsiifiliste toetusmeetmetega ka aianduskultuuride kasvatamisel. Kiirelt on kasvanud mahepõllumajandusliku tootmise toetuse alla kuuluv põllumajandusmaa pindala. Mahepõllumajanduse valdkonnas tegutsemise nõuded on siseriiklikult kehtestatud ka Euroopa Liidu tasandist laiemalt, sealhulgas ka toitlustuses. Turvasmuldadega põllumajandusmaast on ligikaudu 1/3 hõlmatud piirkondliku mullakaitse toetuskeemi, kus toetatakse maa rohumaana hoidmist. Täiendavalt on põllumajandusliku surve vähendamisele kaasa aidanud põllumajanduslike keskkonnatoetuste nõuded nagu sertifitseeritud seemne kasutamine ja glüfosaadipiirang. Nitraaditundlikul alal rakendatakse alates 2018. aastast toitainete leostumise vähenemist soodustavat toetusmeedet.
25. Liikide ja elupaikade säilimise tagamiseks ning ekstensiivse põllumajanduse soodustamiseks rakendatakse Eestis alates 2001. aastast poolloodusliku koosluse hooldamise toetust. 2017. aastaks oli hooldatud poollooduslike koosluste pindala kasvanud ~30 tuhande ha-ni ja eeldatavasti on kasvupotentsiaal eriti kaitsealadest välja jäävatel aladel endiselt suur. Elurikkuse ja maastikulise mitmekesisuse suurendamiseks toetatakse kiviaedade taastamist.

Meede 1.2. Loomade tervis ja heaolu

26. Kõrged loomatervise ja loomade heaolu standardid toetavad kasumlikku põllumajandustootmist ning kaitsevad inimest ning ühiskonda läbi rahvatervise ning keskkonna riskide vähendamise. Riigis valitsev loomatervise ja heaolu tase mõjutab oluliselt riigi võimekust loomade ja loomsete saadustega kauplemisel ELis ning ekspordis kolmandatesse riikidesse. Loomatervise ja heaolu teemaga on lahutatamatult seotud sööda ohutus ja kvaliteet ning loomsete kõrvalsaaduste nõuetekohane käitlemine. Põhivastutus peetavate loomade tervise ja heaolu tagamises on loomapidajal, kelle peamiseks partneriks on veterinaararst.
27. Eesti loomakasvatust toetab hea kohalik söödabaas, kasutusele on võetud kaasaegsed farmitehnoloogiad. Samas on söötade kvaliteet kõikuv ning olemasolevate tehnoloogiliste võimaluste ärakasutamine ebaühtlane. Loomapidajal puuduvad teadmised ja oskused tõhusa enesekontrollisüsteemi rakendamiseks. Toimiv nõuandesüsteem loomakasvatuse kõiki aspekte ei kata. Loomakasvatajate haridussüsteem ei tooda piisavalt juurde uusi kõrgharitud spetsialiste. Teadlikuks ja vastutustundlikuks loomapidamiseks vajalike teadmiste omandamist toetab riik pikaajaliste teavitusprogrammide kaudu. Läbi loomapidajate koolitamise ja tarbijate teavituse motiveeritakse osapooli tegema otsuseid, mis panustaks nii loomade tervise kui heaolu tõusu, parandaks tootja konkurentsivõimet ning suunaks tarbijate ostuotsuseid.

28. Eestis on ajalooliselt tänu soodsale geograafilisele asendile ja tõhusale veterinaarteenusele (nii riiklik veterinaarjärelevalve kui veterinaarpraksis) suudetud säilitada head loomatervise staatust rahvusvahelist kaubandust mõjutavate eriti ohtlike loomataudide osas. Alates 2014 aastast on Eestis diagnoositud sigade Aafrika katk, mis on seadnud rahvusvahelise kaubanduse piirangud meie seakasvatussektorile ning kujunenud antud ajahetkes suurimaks loomatervisealaseks väljakutseks. Suurimad riskid uute taudide puhul on kliimamuutused ning globaliseeruv majandus. Välja võib tuua putuksiirutajate abil leviva nodulaarse dermatiidi, metslindude rändega seotud lindude gripi ning suu- ja sõrataudi, mis esineb meie veisekasvatussektorile olulises kaubandusparterriigis Türgis.
29. Eesti on järjepideva riikliku programmilise töö kaudu ametlikult vaba sellistest varem esinenud loomataudidest nagu marutaud, veiste tuberkuloos, veiste brutselloos, veiste enzootiline leukoos ning lammaste ja kitsede brutselloos. Tagamaks taudide varajane tuvastamine ning tõendus põhisisu nende puudumisel, seiratakse Eestis ligi 40 kodu- ja põllumajandusloomi ohustavat loomataudi. Seire maht ajas on vähenenud seoses taudidest vaba staatuse saavutamisega. Seire ei võimalda ülevaadet olulisemate karjatervist mõjutavate loomataudide levikutest riigis. Olulisematest põllumajandusloomade karjatervist, sealhulgas tootlikkust ja kaubandust mõjutavatest loomataudidest esineb Eestis näiteks veiste nakkavat rinotrahheiiti ja mesilaste ameerika haudmemädanikku. Loomapidaja, põllumajandustootjate ühendus või muu isik saab oma kulul algatada tõrjeprogramme nende loomataudide osas, mille kohta riiklikke programme ei ole koostatud. Siiani ei ole selliseid programme Veterinaar- ja Toiduametile heakskiitmiseks esitatud ning koostöö riigi ja sektori vahel võib hinnata selles osas nõrgaks.
30. Tarbija teadlikkus loomaheaolust ja nende ootused läbipaistvale tootmisele ja kõrgematele standarditele on tõusnud hüppeliselt. Enim probleeme esineb Eestist lähtuval loomade pikaajalisel veol. Samuti on põllumajandusloomade väljaspool tapamaja tapmine järelevalve ulatusest väljas. Rituaalne tapmine on lubatud vaid erandkorras. Loomade avalik näitamine on lubatud vaid loomaaedades ning piiratud nimekirja ulatuses ka muudes avalikes kohtades nagu loomanäitused, võistlused, oksjonid ning laadad. Lemmikloomade kui spetsiifilise valdkonna strateegia vajab väljatöötamist. Loomkatsete läbiviimiseks on vajalik loomkatseprojekti luba. Loomkatseprojekti lube väljastab Maaeluministri käskkirjaga moodustatud loomkatseprojekti loakomisjon. Samuti on loodud katseloomade kaitse komisjon. Loomisel on loomkatseid asendavate alternatiivsete meetodite hindamise komisjon. Loomade heaolu toetuse kaudu motiveeritakse loomapidajaid loomade heaolu parendama tõstmaks kvaliteeti ja tarbija usaldust kogu toiduahelas. Tarbijate teavituse ja toodete vastava vabatahtliku märgistuse läbi on võimalik kõrgemate heaolustandardite kasutusele võtmine loomapidamises
31. Eestis on toimiv riskipõhine järelevalve süsteem. Veterinaar- ja Toiduamet koos oma allasutustega viib läbi loomaheaolu, loomatervise, sööda ja loomsete kõrvalsaaduste käitlemise nõuetekohasuse järelevalvet. Taudiennetuse ning -tõrje korraldamisse kaasatakse ka veterinaararsti kvalifikatsiooniga isikuid (volitatud veterinaararstid). Loomataudide diagnoosimise laborteenust pakub Veterinaar- ja Toidulaboratoorium, söötade osas ka Põllumajandusuuringute Keskus. Laboratooriumide aparatuur on keskmiselt üle 11 aasta vana. Pädevatele asutustele pandud kohustuste ja laboriteenuste arendamise osas on rahalised piirangud, mis ei võimalda kõikide riskide (seired, uuringud) järjepidevat/süsteemset hindamist ja juhtimist. Prioriteet on kõige kõrgema rahvatervise-, keskkonna või majanduslike riskidega

seotud nõuetekohasuse järelevalvel ja taudiprogrammide elluviimisel. Avalikkusele oluline loomade heaolu (loomkatsed) näiteks ei ole hetkel mahtunud prioriteetide hulka.

32. Veterinaar- ja Toiduametil on kasutada elektrooniline järelevalve infosüsteem JVIS, kus peetakse toidu- ja söödakäitlejate ning veterinaararstide registrit. JVIS loomatervise moodul on arendamisel. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet peab põllumajandusloomade registrit. Hetkel ei võimalda eespoolnimetatud registrid koguda ja analüüsida veterinaaravimite kasutamist põllumajandusloomade raviks, mis on oluline sisend mikroobide resistentsuse (AMR) väljakujunemise vähendamiseks vajalike tegevustele. Registrites olevad andmed mesilate arvu kohta, samuti lammaste, sigade ja hobuste arvud ei peegelda reaalselt tegelikkust. Kõrvaldamisele kuuluvaid hukkunud loomi ja muid loomseid kõrvalsaadusi kogub ja töötleb AS Vireen.
33. Loomatervise, loomaheaolu, sööda ja loomsete kõrvalsaadustega seotud riskide hindamisel kasutatakse teaduspõhist lähenemist, kus peamiseks koostööpartneriks riigile on Eesti Maaülikool. Eesti Maaülikoolilt ja Konjunkturiinstituudilt tellitud teadusarvamusi ja uuringuid arvestatakse riskijuhtimisotsuste tegemisel, sealhulgas ennetus- ja tõrjemeetmete ajakohastamisel. Eesti Maaülikoolist tuleb ka järelkasv veterinaararstide tööturule. Iga-aastastest lõpetajatest on nii riiklikus sektoris kui põllumajandussektoris suurloomaarstidena tööd alustavate veterinaararstide osa vähene. Veterinaararsti ettevalmistuses napib praktiseerimise alustamiseks äärmiselt olulist kliinilist õpet, samuti ei vasta ettevalmistus mesinduse ja vesiviljeluse sektori ootustele.

Riigi sekkumine loomade tervise ja heaolu meetmes

Sekkumine I tasandil

34. Loomatervise, loomaheaolu, sööda ja loomsete kõrvalsaaduste regulatsioon on Eestis korraldatud vastavalt EL õigusaktidele.
35. Eriti ohtlike ning teatud ELis programmiliselt tõrjutavate ohtlike loomataudide ennetus- ja tõrjemeetmetes on riigil koordineeriv roll läbi kohustuslike meetmete, ka otsesed taudikahjud kompenseeritakse nende taudide puhul riigi poolt. Riik seirab loomataudide esinemist lähtuvalt rahvusvahelistest kokkulepetest taudivabaduse tõendamisel.
36. Üle on võetud nõuded loomade transpordi ja põllumajandusloomade tapmise ja hukkamise kohta ning miinimumnõuded vasikate, sigade ja kanade pidamise kohta. Eesti on liitunud Euroopa Nõukogu farmiloomade kaitse konventsiooniga 2010. aastal ja kehtestanud nõuded lammaste, kitsede, veiste ja karusloomade pidamise kohta.

Sekkumine II tasandil

37. Eestis rakendatakse mikroobide resistentsuse (AMR) riikliku programmi loomatervise valdkonnas.
38. Kehtestatud on siseriiklikud tingimused põllumajandusloomade religioosse tapmise kohta. Väljatöötamisel on loomade avaliku näitamise regulatsioon. Seaduse tasandil on keelatud meditsiiniliselt mittepõhjendatud välimust muutvad operatsioonid.

Sekkumine III tasandil

39. Eestis on loomaheaolu toetuse skeemi rakendamise läbi loodud tingimused mõnevõrra paremate pidamise tingimuste rakendamiseks võrreldes miinimumnõuetega, mis tulenevad EL õigusest. Sellest tulenevalt makstakse lisatoetust sigade pidamise eest loomakasvatajatele, kes tagavad sigadele põhu allapanuna ning kes kasutavad alla seitsmepäevaste sigade kastreerimisel lokaalanesteesiat ja analgeesiat või üldanesteesiat. Samuti makstakse toetust linnukasvatajatele, kes võimaldavad lindudele suurema liikumisvõimaluse.
40. Riik kasutab võimalust hüvitada loomapidajale loomsete kõrvalsaaduste kogumist ja kahjutustamist lubatud riigiabi piires. Igaaastane hüvitamise määr sõltub selleks riigieelarvest eraldatud vahendite mahust. Hetkel kompenseeritakse loomapidajale I kategooria hukkunud loomade käitlemine, lähtudes eelkõige maksimaalsest lubatud kahjutustamise hüvitamismäärast.

Meede 1.3. Toiduohutus

41. Ohutu ja kvaliteetse toidu kättesaadavus ning võimalus teha teadlikke toitumisvalikuid on olulisteks teguriteks, mis mõjutavad elanikkonna tervist ja seeläbi võimekust panustada riigi majanduse sh põllumajanduse arengusse. Toiduohutuse poliitika põhineb integreeritud lähenemisel hõlmates erinevaid etappe toiduahelas ehk „põllult lauale“ lähenemist. Võtmesõnadeks on teadusel põhinev riskihindamine ja tarbijakaitse, mis võetakse aluseks poliitikate kujundamisel, seadusandluse väljatöötamisel ja rakendamisel. Samas on üha enam olulised ka muud mõjutegurid nagu näiteks avalik arvamus ja majanduslik mõju. Sealjuures on oluline nii EL-i kui ka ülemaailmne koostöö toiduohutuse tagamisel.
42. Hetkeolukord toiduohutuse tagamisel on Eestis hea. Olemas on head tingimused puhta joogivee kättesaadavuse ja kliima osas. Kodumaist toitu hindab usaldusväärseks 94% tarbijatest. Suuri toiduohutuse kriise ei ole Eestis olnud. Hea olukorra hoidmiseks ning uute riskide maandamiseks on vajalik kõigi osapoolte pidev panustamine toiduohutuse tagamisse. Elanikkonna toidutekkeliste nakkushaigustesse haigestumus on langenud ja püsinud viimased aastad stabiilsena – alla 200 juhu 100 000 elaniku kohta. Samas tuleb arvestada, et tarbija ei pöördu kõikide haigusjuhtumite puhul arsti poole, mistõttu on tervisestatistika toidutekkeliste nakkushaiguste osas puudulik. Tõhustamist vajab kogu haiguspuhangute põhjuste väljaselgitamise süsteem.
43. Toiduohutuse valdkonna õigusraamistik on suures osas väljatöötatud, kuid pidevalt ajakohastatakse õigusakte võttes arvesse uusi teadusandmeid ja riskitegureid nagu e-kaubandus, globaliseerumine, tehnoloogiate areng, kliimamuutused, tarbijate toiduvalikute suunamise vajadus (nt toitumisalased valikud) jne. Riskihindamisvõimekuse tõstmiseks ja töö dubleerimiste vältimiseks toimub infovahetus ja koostöö Euroopa Toiduohutusametiga ja teiste ELi liikmesriikide riskihindamisasutustega. Eestis on väljaarendamisel sõltumatu teaduspõhine ning kindlaid põhimõtteid ja protseduure järgiv riskihindamise süsteem. Täna on toiduohutuse teemasid käsitlevate teadlaste ja sellest tulenevalt teadusuuringute arv Eestis väike, samuti on Eesti teadlastel vähene rahvusvaheline teaduskoostöö kogemus sh riskihindamise osas.

44. Eestis on riskipõhine järelevalve süsteem ja seda toetav laborite võrgustik. Järelevalve tööd toetavad järjest rohkem erinevad IT lahendused (VTA järelevalve infosüsteem, erinevad registrid). Järelevalveasutuste klientide hulgas läbiviidud rahuloluküsitluste kohaselt on Veterinaar- ja Toiduameti tööga rahul ja pigem rahul 89% vastanutest ja Põllumajandusameti puhul 100%. Tulenevalt uutest riskiteguritest, teadusandmetest ja muudest mõjuteguritest lisandub järelevalveasutuste ülesannete hulka uusi valdkondi (nt 2017 a topeltstandardid, 2014 a toidupettused, 2016 a toidu reformuleerimine ja AMR) ja seeläbi suureneb koormus. Samuti peab riigi järelevalvesüsteem olema valmis võimalikeks eriolukordadeks. Järelevalveasutuste prioriteet töös on praegu eelkõige seotud otseste rahvatervise riskidega (toidutekkelised nakkushaigused) kuid pikaajalise mõjuga risk (nt saasteained, lisaained, GMO) on seni hinnatud ebapiisavalt. Võtmetähtsusega on süsteemne lähenemine prioriteetide seadmisel, et hinnatud oleksid kõik riskitegurid. Pädevatele asutustele pandud kohustuste täitmise ja laboriteenuste arendamise ressursid on piiratud, mis ei võimalda kõikide ülesannete (seired, uuringud, tarbijate ja käitlejate ootused) järjepidevat/süsteemset täitmist. Käitlejate jaoks oluline ühetaoline järelevalve ei ole alati tagatud, mis võib soodustada ebaõiglast konkurentsi.
45. Järelevalve koormus on suurenenud ka seoses toidukäitlejate arvu kasvuga viimase 5 aasta jooksul (33%). Eestis oli 1.01.2018 seisuga 15 158 toidukäitlejat. Toidukäitlejate teadlikkus toiduohutusest on üldiselt kasvanud, kuid on veel ebaühtlane⁴. Ettevõtetele tehtud ettekirjutused on peamiselt seotud ruumide ja seadmete mittevastavustega ja üldiste hügieeninõuete eiramisega käitlemisel, samuti toidu märgistusega ning jälgitavusega. Viimasel ajal on suurenenud ettekirjutuste arv seoses toidu märgistuse ning enesekontrollisüsteemi toimivusega, vähenenud on ettekirjutuste arv seoses ruumide ja seadmete mittevastavustega ning üldiste hügieeninõuete eiramisega käitlemisel ja personaliga.
46. Toidu ohutuse eest vastutab käitleja ja selle tagamiseks peavad ka käitlejad toime tulema järjest suuremate väljakutsetega, mis tulenevad erinevatest riskiteguritest. Positiivsena võib välja tuua, et teatud osa toidukäitlejatest on lisaks kehtivatele nõuete täitmisele juurutanud täiendavaid vabatahtlikke kvaliteedisüsteeme (nt ISO, BRC). Olemas on ka esindusorganisatsioonid, kuigi nende suutlikkus oma liikmeid kaasata ja kõigi huve esindada on ebaühtlane. Käitlejate teavitamiseks toimib Eesti maaelu arengukava 2014–2020 raames „Teadmussiirde pikaajaline programm toiduohutuse tegevusvaldkonnas“, samuti kasutatakse teavitamiseks erinevaid kanaleid nagu Maaeluministeeriumi ajaveeb, veebilehed, infopäevad, koolitused, juhendid jm teabematerjalid. Tähelepanu vajab käitlejate süsteemne teavitamine uutest nõuetest. Kuigi Eestis on toimiv konsulentide süsteem, on neid toidutöötlemise valdkonnas vaid üks.. SA Kutsekoja poolt läbiviidud uuringu⁵ kohaselt oleks vaja toiduainetööstusesse juurde ka tehnolooge, tootearendajaid ja kvaliteedijuhte.
47. Lisaks toidukäitlejatele vajab tähelepanu ka tarbijate teadlikkus toiduohutuse osas ja oskus teha teadlikke valikuid. Tarbijate toiduohutuse alast teadlikkust ei ole Eestis uuritud. Samuti ei ole tarbijale suunatud toiduohutuse teemalisi teavitusprogramme läbiviidud ja võib eeldada et teadlikkus on ebaühtlane. Samas on järjepidevalt uuritud toidu märgistuse lugemist. Näiteks

⁴ Integreeritud mitmeaastases kontrollikava aruandes esitatud ettekirjutuste hulk, 2016 a 14 376 ettevõtet, kontrolli tehti 11 347 ja ettekirjutusi 18 485.

⁵ Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA raames läbiviidud uuringu „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: põllumajandus ja toiduainetööstus“

esmakordsel ostul loevad toidu märgistust alati 33% ja sageli 45% tarbijatest⁶. Tarbijatel on Eestis ka hea arusaam säilivuskuupäevade esitamisest (parim enne ja kõlblik kuni).⁷ Teadlike valikute tegemise ja tasakaalustatud toitumise olulisust kinnitab Rahvastiku toitumisuuringu⁸ tulemus, mille kohaselt on rasvunud ja ülekaaluliste inimeste hulk kasvanud, seda eriti laste osas⁹. Enim mõjutab tarbija valikut toote värskus, kvaliteet ja maitse, pisut vähem tervislikkus, lisaainete puudumine, GMO-de vabadus, koostis ja soodne hind, jättes kõrvale näiteks vähesema soola-, suhkru- ja rasvasisalduse. Samas on tarbija ostuotsuste tegemisel suur mõju ka meedial, sealjuures kasutavad erinevad põlvkonnad erinevaid allikaid. Tarbija on keerulises olukorras ostuvalikute tegemisel, tihti on tema valikute tegemisel aluseks uskumused ja müüdid ning mitte teaduspõhine informatsioon. Ostutotsust mõjutab ka tootele tehtav turundus. Samuti on probleemiks, et tarbijatel puuduvad praegu Eestis tugevad esindusorganisatsioonid.

Riigi sekkumine toiduohutuse meetmes

Sekkumine I tasandil

48. Toiduohutuse tagamisega seotud õigusruum on Eestis korraldatud vastavalt EL õigusaktidele. Toiduohutuse õigusnormide üldiseid põhimõtteid, nõudeid ja protseduure sätestav määrus (EÜ) nr 178/2002, katab kõik etapid toiduahelas alates tootmisest kuni müügist. Eesmärgiks on tagada rahvatervise kaitse kõrge tase ja tarbija huvide kaitse, sealhulgas tagades õiglase kaubanduse, kaupade vaba liikumise ELis ja arendades rahvusvahelisi standardeid arvesse võttes globaalset kaubandust. Toiduohutuse tagamiseks on reguleeritud sellised valdkonnad nagu nt toiduhügieen, toidu lisa- ja saasteained (sh pestitsiidide jäägid), märgistamine, toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalid ja esemed, uuend- ja eritoit, geneetiliselt muundatud organismid.

49. Läbivad põhimõtted:

- toidu ja söödaga seotud õigusaktid peavad põhinema riskianalüüsil. Riskianalüüs koosneb kolmest omavahel seotud osast: riski juhtimine, riskihindamine ja kommunikatsioon. Riskihindamine peab olema sõltumatu, objektiivne ja läbipaistev, tuginedes teadusandmetele. Seda rolli kannab ELis Euroopa Toiduohutusamet. Riskijuhid peavad oma otsuste tegemisel tuginema riski hindamise tulemustele;
- ettevaatuspõhimõtte, mis võimaldab vastu võtta esialgseid meetmeid tuginedes inimese tervise riske näitavale olemasolevale teabele;
- käitleja vastutab, et turule jõudev toit on ohutu;
- käitlejatel peab olema toidu jälgitavuse süsteem.

⁶ Eesti Konjunktuuri Instituut „Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud“ (2016)

⁷ Euroopa Komisjoni uuring „Food waste and date marking“ (2015). 65% tarbijatest mõistab, et „parim enne“ toitu võib tarbida ka pärast esitatud kuupäeva, kuigi kvaliteet võib olla halvenenud.

⁸ Tervise Arengu Instituut „Rahvastiku toitumise uuring 2014-2015“

⁹ Rasvunud ja ülekaalulisi inimesi elanikkonnas vastavalt 16,7% ja 30,4%, eriti võib välja kehva olukorra laste seas, nt vanuses 10-13 on rasvunud ja ülekaalulisi vastavalt 13,2 ja 20,6%.

50. Lisaks peab arvestama rahvusvahelist toidukaubandust reguleerivate Codex Alimentarius'e standarditega, millest lähtutakse Maailma Kaubandusorganisatsiooni raames sanitaar- ja fütosanitaarnõuetega seoses tekkivate riikidevaheliste vaidluste lahendamisel ning millele viidatakse erinevates bilateraalsetes rahvusvahelistes vabakaubanduslepingutes.

Sekkumine II tasandil

51. EL-s on toiduohutuse valdkond suures osas reguleeritud otsekohalduvate määrustega. Teatud valdkondades on jäetud liikmesriikidele õigus kehtestada riigisiseseid õigusakte. Samuti on jäetud riigile võimalus tulenevalt EL toimimise lepingust vastu võtta meetmeid inimese tervise kaitseks. Riigisisestest õigusaktidest on Eestis näiteks kehtestatud müügipakendisse pakendamata toidu toidualase teabele esitamise nõuded, samuti väikeses koguses esmatoodete turustamise ja väikeses koguses liha käitlemise hügieeninõuded. Väljatöötamisel on väikesemahulise toidukäitlemisettevõtte, sh tapamaja ehituse, projektlahenduse ja seadmete nõuded.
52. Toiduohutuse tagamisele kaasaaitamiseks on välja töötatud erinevaid toidukäitlejatele suunatud juhendmaterjale, samuti osaletud sektori poolt koostatud hea tava juhendite väljatöötamisel.
53. Tarbijatele on välja töötatud Eesti riiklikud toitumis- ja liikumissoovitused.