



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
TAMARA ČAPETA  
esitatud 15. juunil 2023<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-330/22**

**Friends of the Irish Environment CLG**

*versus*

**Minister for Agriculture Food and the Marine,  
Iirimaa,  
Attorney General**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Kehtivus – Ühine kalanduspoliitika – ERTL artikli 43 lõige 2 – Määrus (EL) nr 1380/2013 – Määrus (EL) 2019/472 – Kalapüügivõimaluste kindlaksmääramine – Lubatud kogupüügi piirangud, mis ületavad maksimaalse jätkusuutliku saagikuse taset – Nõukogu kaalutusõigus ERTL artikli 43 lõike 3 alusel – Määrus (EL) 2020/123

## I. Sissejuhatus

1. Üks nimi, mis kandub läbi paljude muistsete iiri müütide ja legendide, on Manannán mac Lir, merede vaim. Võimsat sõjapidajat, kelle sõjavankriks olid merelained, peeti ka jõukaks peremeheks „mereväljadel“. Veiste ja lammaste asemel koosnes tema kari kalaparvedest. Tema valdused Iirimaa ümbritsevates vetes olid nii külluslikud, et kui kaks järjestikkust kuninglikku komisjoni kontrollisid kalandust 1863. ja 1885. aastal, jõudsid tole aja juhtivad ihtüoloogid järeldusele, et kalavarud on „ammendamatud“.<sup>2</sup>

2. Paraku nad eksisid. Kalavarud ei ole igavesti uuenevad, inim mõjust sõltumatud ressursid. Nagu oleme sel sajandil teada saanud, tuleb kalavarusid hoolikalt majandada, et tagada nende säilimine. See ongi kaebaja argumentides kesksel kohal. Nimelt seisneb tema argument selles, et määrusega (EL) 2020/123,<sup>3</sup> millega on nähtud ette kalapüügivõimalused 2020. aastaks, on seatud teatavate

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> Vt Roney, J.B., „[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century“, *Humanities*, Vol. 8(1), nr 4, 2019, lk 10, kus on osundatud esimest Briti süstemaatilist merezooloogi, kes töötas 1885. aasta kuninglikus komisjonis: „Mõni erand välja arvatud, näib avamere loomastik olevat oma olemuse ja keskkonna poolest suuresti sõltumatu inimese mõjust. [...] Loodus järgib peaaegu alati omaenda seadusi ja üldjuhul on need meres inimese mõju alt väljas.“ Vt samuti Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, lk 142, 143 ja 157 (kus on leitud, et nii 1863. kui ka 1885. aasta kuninglik komisjon kiitsid sisuliselt heaks järeldused piiramata kalapüügi kohta).

<sup>3</sup> Nõukogu 27. jaanuari 2020. aasta määrus, millega määratakse 2020. aastaks kindlaks teatavate kalavarude ja kalavarurühmade püügi võimalused, mida kohaldatakse liidu vetes ning liidu kalalaevade suhtes teatavates vetes väljaspool liitu (ELT 2020, L 25, lk 1) (edaspidi „2020. aasta määrus“).

kalavarude püügipiirangud Irimaad ümbritsevates vetes<sup>4</sup> suuremateks, kui on pikaajaliselt jätkusuutlik.<sup>5</sup> Seda argumenti esitades tugineb kaebaja peamiselt ühise kalanduspoliitika sisseseadmise alusõigusaktile.<sup>6</sup> Nimetatud õigusaktiga nägi liidu seadusandja ette, et 2020. aasta on viimane aeg, millest alates tuleb *kõiki* kalavarusid liidu vetes püüda jätkusuutlikul tasemel.

3. Õiguslikult ei ole käesolevas asjas siiski tõstatatud küsimust, kas nõukogu määratud tase on jätkusuutlik või mitte. See ei ole Euroopa Kohtu otsustada. Kaebaja õiguslikud argumendid käsitlevad hoopis nõukogu kaalutusõiguse olemasolu ja piire, kui ta määrab ELTL artikli 43 lõike 3 alusel kindlaks kalapüügivõimalusi liidu vetes. Sellele pädevust puudutavale küsimusele vastates peab Euroopa Kohus selgitama ka sellega seotud küsimust, mil määral võivad ühist kalanduspoliitikat käsitlevad valdkonna- ja teemaspetsiifilised õigusaktid mõjutada selle poliitika aluseesmärke.

## II. Kohtuasja taust ja eelotsuse küsimused

4. Igal aastal jaotab nõukogu liikmesriikide vahel kalapüügivõimalused, võttes aluseks prognoositava osa iga kalaliigi varudest liidu vetes. Neid üksikosi nimetatakse lubatud kogupüügiks. Iga-aastase lubatud kogupüügi kindlaksmääramisel ja jaotamisel on nõukogu kohustatud tegutsema ühise kalanduspoliitika eesmärgi raames, nagu on sätestatud ühise kalanduspoliitika alusmääruses.

5. Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklis 2 on loetletud mitu eesmärki, mille kohaselt peaks ühine kalanduspoliitika toimima. Selle artikli lõikes 1 on muu hulgas märgitud, et ühine kalanduspoliitika „tagab selle, et püügitegevus ja vesiviljelus on keskkonna seisukohast pikaajaliselt jätkusuutlikud“. Seejärel on lõike 2 esimeses lõigus selgitatud, et ühist kalanduspoliitikat korraldades on Euroopa Liidu „eesmärk [...] tagada, et mere bioloogiliste elusressursside kasutamise kaudu taastatakse ja hoitakse püütavate liikide populatsioonid tasemetel, mis ületavad maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saamiseks vajalikke tasemeid“. Edasi on teises lõigus sätestatud, et „maksimaalsele jätkusuutlikule saagikusele vastav kasutamise määr [saavutatakse] võimaluse korral 2015. aastaks ning seejärel järk-järgult, laienedes *kõikidele varudele hiljemalt 2020. aastaks*“<sup>7</sup> (edaspidi „2020. aasta eesmärk“).

6. Mõiste „maksimaalne jätkusuutlik saagikus“ on püügistrateegia, mida kasutatakse kalanduses üle maailma. Selles eeldatakse, et on olemas teatav püügitase, mida on võimalik kalavarust populatsiooni tasakaalu mõjutamata välja püüda. Sisuliselt on mõte selles, et välja püütakse vaid ülemäärased kalad, keda esineb looduslikult siis, kui kalavarud jõuavad tasakaalupunktini ja nende paljunemise kiirus aeglustub. Seega jääb paljunemiskiirus ka pärast selle ülemäära väljapüüdmist maksimaalseks ja kalavarud taastuvad igal aastal ning see ei mõjuta nende

<sup>4</sup> Täpsemalt on need liigid ja püügipiirkonnad järgmised: „tursk (*Gadus morhua*) 6.a püügipiirkonnas (Šotimaa läänerrannik)“ (avaldatud 28. juunil 2019); „tursk (*Gadus morhua*) 7.e–k püügipiirkonnas (La Manche'i lääneosa ja Keldi mere lõunaosa)“ (avaldatud 16. augustil 2019); „merlang (*Merlangius merlangus*) 7.a püügipiirkonnas (Iiri meri)“ (avaldatud 28. juunil 2019) ja „atlandi merilest (*Pleuronectes platessa*) 7.h–k püügipiirkonnas (Keldi mere lõunaosa, Iirimaa edelas)“ (avaldatud 13. novembril 2019) (lihtsuse huvides viitan nendele kalavarudele kui „vaidlusalusele neljale kalavarule“ ja nendele püügipiirkondadele kui „Irimaad ümbritsevatele vetele“).

<sup>5</sup> Käesolevas asjas vaidluse all olevad kalapüügivõimalused on nimetatud 2020. aasta määruse IA lisas.

<sup>6</sup> S.o Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrusele (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT 2013, L 354, lk 22) (edaspidi „ühise kalanduspoliitika alusmäärus“).

<sup>7</sup> Kohtujuristi kursiiv.

pikaajalist säilimist. Niisiis on maksimaalne jätkusuutlik saagikus teoreetiline eeldus, mille eesmärk on tasakaalustada ühest küljest eesmärk säilitada kaubanduslikul eesmärgil püütavaid kalavarusid järgmistele põlvkondadele ja teisest küljest ühiskonna huvi neid varusid välja püüda.

7. Ühise kalanduspoliitika alusmääruse kohaselt arvutatakse maksimaalne jätkusuutlik saagikus ühe või teise kalavaru kohta ja see, kuidas seda saavutada, „parimate kättesaadavate teaduslike nõuannete“ põhjal,<sup>8</sup> piisavate teadusandmete puududes aga ettevaatusprintsibiil põhineva lähenemisviisi kohaselt<sup>9</sup>. Kõik käesoleva asja menetlusosalised on ühel meelel, et nõuannetes, mis Rahvusvaheline Mereuurimise Nõukogu (edaspidi „ICES“) konkreetset komisjoni jaoks vaidlusaluse nelja kalavaru kohta koostas, on võetud arvesse mõlemat lähenemisviisi. Niisiis ei vaidle pooled selle üle, et nii „parimad kättesaadavad teaduslikud nõuanded“ kui ka ettevaatusprintsibiil põhinev lähenemisviis, mille põhjal ICES oma nõuanded koostas, näitasid, et vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüük Irimaad ümbritsevates vetes tuleb 2020. aastaks ette näha *nulltasemel*, et saavutada nende kalavarude suhtes edaspidi maksimaalne jätkusuutlik saagikus.<sup>10</sup>

8. Samuti ei ole vaidlust selle üle, et nn nullpüügiga kalavarude olemasolu koos lossimiskohustusega segapüügi korral<sup>11</sup> tekitab püüki piiravate liikide probleemi, mis on sellega seotud, ja kohustuse sundida kalalaevu oma tegevust lõpetama juba aegsasti enne seda, kui need laevad on oma põhikvoodid täis püüdnud. See nähtus vajab selgitamist. Segapüük on püük vetes, kus leidub rohkem kui ühte liiki kalu ning kus neid eri liike püütakse tõenäoliselt sama püügioperatsiooni käigus. Nn lossimiskohustuse kohaselt peavad kõik kalalaevad hoidma pardal kogu püütud kalasaagi, selle registreerima ja arvestama selle maha nende kalavarude suhtes kohaldatavatest kvootidest.<sup>12</sup> Praktikast tähendab nende asjaolude omavaheline koostoime seda, et teatava kalavaru suhtes lubatud kogupüügi nullmäär võib hakata segapüügi korral piirama muude kalavarude püüki niipea, kui neid püütakse, sageli kaaspüügina, kui tegelikult soovitakse püüda mingit muud kalavaru. Seega võib ammendamata (või nullmääraga) kvoodiga kalavaru kaaspüük piirata kalapüüki, tekitades kohustuse lõpetada tegevus aegsasti enne seda, kui põhikvoot on täis püütud.

9. Seda problemaatikat arvesse võttes ja olles saanud vaidlusaluse nelja kalavaru kohta nullpüügi soovitusel, palus komisjon ICESilt veel nõu konkreetset vaidlusaluse nelja kalavaru kaaspüügi koguse kohta juhul, kui segapüügi eesmärk on püüda sihtliiki. Sihtliik, nagu nimetuski viitab, on kalavaru, mille püüdmine on konkreetse püügioperatsiooni kestel merele sõites kalalaeva eesmärk. Kala, mis satub tema võrkudesse kogemata või juhuslikult, on kaaspüük.

<sup>8</sup> Nagu tuleneb näiteks ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 3 punktist c.

<sup>9</sup> Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 4 lõike 1 punkti 8 kohaselt on ettevaatusprintsibiil põhinev lähenemisviis kalavarude majandamisele „lähenemine, mille kohaselt ei tohiks piisavate teadusandmete puudumist kasutada põhjusena, et edasi lükata või jätta tarvitusele võtmata meetmeid sihtliikide, nendega seotud või nendest sõltuvate liikide ning sihtliiki mittekuuluvate liikide ja nende elukeskkonna kaitseks“.

<sup>10</sup> Nendes ICESi nõuannetes on selgitatud, et mõlema tursa varu ja merlangivaru kogupüügi nullmäär soovitus põhines maksimaalse jätkusuutliku saagikusega seotud lähenemisviisil, atlandi merilesta varu kogupüügi nullmäär soovitus aga ettevaatusprintsibiil põhineval lähenemisviisil. Tuleb siiski osutada, nagu annavad tunnistust kohtutoimikus sisalduvad ICESi nõuanded ning nagu nõukogu ja komisjon kohtuistungil kinnitasid, et isegi kui vaidlusaluse nelja kalavaru suhtes kasutatakse maksimaalsel jätkusuutlikul saagikusel põhinevat lubatud kogupüügi taset, jääksid need varud ikkagi allapoole kudekarja biomassi piirväärtust. Teisisõnu, need jääksid allapoole seda taset, millest alates peetakse nende kalavarude paljunemiskiirust kahjustatuks. Seepärast on võimalik järeldada, et vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügi suurendamiseks üle nulli kuluks rohkem kui üks aasta.

<sup>11</sup> Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikkel 15.

<sup>12</sup> Vastavalt varasemale ühise kalanduspoliitika raamistikule, mis kehtestati nõukogu 20. detsembri 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 2371/2002 ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta (EÜT 2002, L 358, lk 59), ei pidanud laevad püüki lõpetama, kui nad olid ühe kalavaru kvoodi ammendanud. Selle asemel said nad jätkata teiste sihtliikide püüki. Selle tagajärjel jätkasid nad selliste kalavarude püüki, mille kvoodid olid juba ammendatud, kuigi nad ei saanud seda saaki seaduslikult lossida. Kvooti ületav saak lasti vette tagasi. Pärast lossimiskohustuse kehtestamist ei ole enam võimalik soovimatut saaki niiviisi vette tagasi lasta.

10. Kooskõlas komisjoni palvega<sup>13</sup> andis ICES hinnangu vastavalt sellele, kui suur oleks tõenäoliselt vaidlusaluse nelja kalavaru kaaspüük, kui 2020. aastal püütaks Iirimaa ümbritsevates segapüügivetes teatavat sihtliiki lubatud kogupüügi tasemel. Oluline on märkida, et ICESilt saadud arvamuses ei väidatud, et sellised kaaspüügi tasemed on kooskõlas vaidlusaluse nelja kalavaru maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saavutamise, kui neid kalavarusid püütaks ainult kaaspüügi raames. ICESi hinnang kujutas endast vaid tema matemaatilist prognoosi selle kohta, millises koguses püütaks iga nelja kalavaru vältimatult juhul, kui sihtliik oleks mingi muu kalaliik.

11. Nende hinnangute põhjal määras nõukogu oma 2020. aasta määruses kindlaks vaidlusaluse nelja kalavaru püügivõimalused 2020. aastaks nullist kõrgemal tasemel, kas sellel tasemel, mida ICES oli pidanud vältimatuks kaaspüügiks segapüügi korral, või allpool seda taset.

12. Tuginedes oma andmetes aastasele lubatud kogupüügile, mille nõukogu oli 2020. aastaks kindlaks määranud, ja Iirimaa eraldatud asjakohastele kogustele, andis Minister for Agriculture, Food and the Marine (põllumajandus-, toidu- ja merendusminister, Iirimaa; edaspidi „minister“) merekalapüüki ja merealade jurisdiktsiooni käsitleva 2006. aasta seaduse (Sea-Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006) § 12 lõike 1 alusel välja igakuiseid kalavarude majandamise teatisi. Nendes teatistes on näidatud, millises koguses võivad Iirimaa laevad 2020. aastal igal kuul vaidlusalust nelja kalavaru lossida.

13. Friends of the Irish Environment CLG (edaspidi „kaebaja“) on esitanud Iirimaaal nende ministri teatiste peale kaebuse. Sisuliselt väidab kaebaja, et kuna nõukogu määras vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügi 2020. aastaks suuremaks kui null, siis rikkus ta ühise kalanduspoliitika alusmäärust, eelkõige selle määruse artikli 2 lõikes 2 ette nähtud 2020. aasta eesmärki maksimaalse jätkusuutliku saagikuse suhtes. Sel juhul oleksid ministri teatised kehtetud.

14. Minister põhjendab oma teguviisi (ja seega nõukogu määratud lubatud kogupüügi taset) muu hulgas sellega, et ühise kalanduspoliitika alusmäärust tuleb lugeda koosmõjus määrusega (EL) 2019/472.<sup>14</sup> Nimetatud määrus on sama hierarhilise tasandi õigusakt, milles on konkreetselt tunnustatud segapüügivetes kala püüdmise keerulisust ja sellega seotud probleemi, mis tekib püüki piiravate liikide vältimisega. Väidetavalt on läänepiirkonna vete määruksel niisugune mõju, et see lubab määrata lubatud kogupüügi suuremaks kui null selliste kalavarude puhul, mille kohta on antud nullpüügi soovitus, kui sellega mõningal määral „võidetakse püüki piiravate liikide probleemi“.

15. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas High Court of Ireland (kõrge kohus, Iirimaa) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas olukorras, kus 2020. aasta määrus on asendatud ja/või riigisisese rakendusmeetmed ei ole enam kehtivad, on eelotsusetaotluse esitamine vajalik?“

<sup>13</sup> Kokkuvõttes keskendus komisjoni poolt ICESile esitatud küsimusele: kui sihtliiki X (näiteks kilttursk) püütakse segapüügivetes Y, siis kui palju satuks liidu kalurite võrkudesse tõenäoliselt muud liiki kalavaru (nt tursk) kaaspüüki, kui sihtliiki lubatud kogupüügile vastav kogus oleks välja püütud?

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määrus, millega kehtestatakse läänepiirkonna vetes ja sellega piirnevates vetes püütavate kalavarude majandamise ja nende kalavarude püügi mitmeaastane kava ning millega muudetakse määrusi (EL) 2016/1139 ja (EL) 2018/973 ning tunnustatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 811/2004, (EÜ) nr 2166/2005, (EÜ) nr 388/2006, (EÜ) nr 509/2007 ja (EÜ) nr 1300/2008 (ELT 2019, L 83, lk 1) (edaspidi „läänepiirkonna vete määrus“).

2. Kas [2020. aasta määruse] IA lisa on kehtetu, arvestades [ühise kalanduspoliitika alusmääruse] sihte ja eesmärke, ja konkreetselt ühise kalanduspoliitika määruse artikli 2 lõikeid 1 ja 2, sh artikli 2 lõike 2 teise lause eesmärki ning ühise kalanduspoliitika [alus]määruse artikli 3 punktides c ja d kehtestatud hea halduse põhimõtet (sh ulatuses, milles see on kohaldatav kalavarudele, mille puhul on nõutav ettevaatusprintsipil põhinev lähenemisviis), tõlgendatuna koostoimes ühise kalanduspoliitika [alus]määruse artiklitega 9, 10, 15 ja 16 ning selle põhjendustega ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu [19. märtsi 2019. aasta] määruse [(EL)] 2019/472, millega kehtestatakse läänepiirkonna vetes [ja sellega piirnevates vetes püütavate kalavarude majandamise ja nende kalavarude püügi mitmeaastane kava ning millega muudetakse määrusi (EL) 2016/1139 ja (EL) 2018/973 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 811/2004, (EÜ) nr 2166/2005, (EÜ) nr 388/2006, (EÜ) nr 509/2007 ja (EÜ) nr 1300/2008 (ELT 2019, L 83, lk 1)] (edaspidi „läänepiirkonna vete määrus“), artiklitega 1, 2, 3, 4, 5, 8 ja 10, osas, milles 2020. aasta määrusega kehtestatud lubatud kogupüük (TAC) ei järgi maksimaalse jätkusuutliku saagikusega (MSY) seotud nulltaseme soovitus, mille [ICES] on teatud liikide kohta andnud?“

16. Kaebaja, Iirimaa, nõukogu ning komisjon on esitanud kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 16. märtsil 2023, esitasid needsamad menetlusosalised ja parlament suulised seisukohad.

### III. Analüüs

#### A. Sissejuhatus

17. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas 2020. aasta määrus on kehtiv selles osas, milles on määratud vaidlusaluse nelja kalavaru püügivõimalused Iirimaa ümbritsevates vetes suuremaks kui null.<sup>15</sup> Vastus sellele küsimusele võimaldaks eelotsusetaotluse esitanud kohtul otsustada nende riigisiseste meetmete kehtivuse üle, millega need kvoodid Iirimaa jaotati. Ent 2020. aasta määrust saab pidada kehtivaks siiski vaid juhul, kui see võeti vastu selle võimaliku kaalutusõiguse piires, mille liidu seadusandja on nõukogule jätnud. Niisiis peab Euroopa Kohtu analüüs algama küsimusest, kas ühise kalanduspoliitika alusmäärusega on jäetud nõukogule kaalutusõigus näha vaidlusaluse nelja kalavaru aastased püügivõimalused ette tasemel, mis on kõrgem kui null. Kui sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt – nagu ma välja pakun –, tuleb Euroopa Kohtul teise sammuna hinnata, kas seda järeldust mõjutavad muud „esmase ühist kalanduspoliitikat käsitleva õiguse“ normid, nagu läänepiirkonna vete määrus.

18. Niisiis käsitlen kõigepealt aluslepingu raamistikku, milles käesolev vaidlus käib (B). Seejärel püüan selgitada, miks olenevad 2020. aasta määruse kehtivus ja kontrollimeetod, mida Euroopa Kohtul tuleb selle hindamiseks kasutada, kahe käesolevas asjas kõne all oleva määruse – ühise kalanduspoliitika alusmääruse ja läänepiirkonna vete määruse – tõlgendamisest. Seejärel asun nende määruste tõlgendamise juurde (C). Kõigepealt selgitan, miks ma arvan, et ühise kalanduspoliitika alusmäärusega ei jäetud nõukogule üldse mingit kaalutusruumi, mis võimaldaks kalduda segapüügi korral kaaspüügi osas lubatud kogupüügi kindlaksmääramisel kõrvale käesolevas asjas saadud püügi-alastest nõuannetest (C1). Seejärel hindan, kas läänepiirkonna vete määrus seda reguleerimisvalikut üldse mõjutab (C2). Alles siis asun enda järeldusi arvesse võttes hindama 2020. aasta määruse kehtivust (D1). Samuti pakun Euroopa Kohtule siiski alternatiivse põhjenduskäigu, kui ta ei nõustu minu järeldusega, et läänepiirkonna

<sup>15</sup> Sellele keskendus eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus, mille ümbersõnastamiseks tegid ettepaneku nii komisjon kui ka nõukogu. Euroopa Kohus ei palunud minult ettepanekut esimese küsimuse kohta.

nete määruses ei kalduvad kõrvale selgest mandaadist, mis on sätestatud ühise kalanduspoliitika alusmääruses (D2). Kuna järelتان mõlemal juhul, et 2020. aasta määrus on kehtetu, kirjeldan üldjoontes vajadust siiski säilitada selle määruse mõju (E).

### ***B. Aluslepingu raamistik ja kohaldatav kontrollistandard***

19. ELTL artiklis 43 on sätestatud õiguslik alus ühise kalanduspoliitika sisseseadmise ja juhtimise meetmete vastuvõtmiseks. ELTL artikli 43 lõikes 2 on ette nähtud, et kalanduse valdkonnas võetakse seadusandlikud aktid vastu seadusandliku tavamenetluse teel. Seda tuleb kasutada kõikide liidu seadusandjale reserveeritud poliitiliste otsuste jaoks.<sup>16</sup> ELTL artikli 43 lõikes 3 aga lubab nõukogul võtta komisjoni ettepanekul vastu õigusakte seadusandliku erimenetluse teel. Seda sätet võidakse kasutada seal loetletud erimeetmete vastuvõtmiseks, sealhulgas „kalapüügivõimaluste“ kehtestamiseks, s.o lubatud püügikoguse määramiseks ühe või teise kalavaru osas.

20. Nende sätete vaheline seos on mõnevõrra eriline.<sup>17</sup> Kalanduse valdkonnas põhineb nõukogu võim otseselt aluslepingul. Sellisena võib ta võtta meetmeid ELTL artikli 43 lõike 3 alusel ka siis, kui ükski ELTL artikli 43 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlik akt teda selleks ei volita.<sup>18</sup> Ent ELTL artikli 43 lõike 3 ei võimalda nõukogul määrata kindlaks poliitilisi baasvalikuid ühise kalanduspoliitika valdkonnas. Need valikud tuleb teha seadusandlikus menetluses vastavalt ELTL artikli 43 lõikele 2.<sup>19</sup> Kui seadusandja on seadnud kalanduspoliitika eesmärgid selle artikli alusel, on need poliitilised valikud nõukogule siduvad, kui ta võtab vastu õigusakte selle alusel. Seega, ka siis, kui ELTL artikli 43 lõiked 2 ja 3 on omavahel seotud rangelt võttes samamoodi nagu alusaktid ja rakendusaktid, on nõukogu volitused, kui ta tegutseb ELTL artikli 43 lõike 3 alusel, määratud kindlaks õigusaktidega, mis on võetud vastu ELTL artikli 43 lõike 2 alusel.<sup>20</sup>

21. Aastaks püügivõimalusi määrava nõukogu õigusakti kehtivuse hindamine algab niisiis selle kindlakstegemisest, mil määral on liidu seadusandja ise ELTL artikli 43 lõike 2 alusel selles küsimuses juba õigusakte vastu võtnud.<sup>21</sup> See tähendab hinnangu andmist küsimuses, millise kaalutusõiguse, kui üldse, liidu seadusandja kehtestatud poliitiline raamistik nõukogule annab.

22. Käesolevas asjas on kõne all kolm õigusakti: ELTL artikli 43 lõikel 2 põhinev ühise kalanduspoliitika alusmäärus ja läänepiirkonna nete määrus ning ELTL artikli 43 lõikel 3 põhinev 2020. aasta määrus.

<sup>16</sup> Vt muu hulgas 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 48).

<sup>17</sup> Nendele artiklitele ajaliselt eelnenud EÜ asutamislepingu artikkel 37 sisaldas vaid üht õiguslikku alust ühise kalanduspoliitika õigusaktide vastuvõtmiseks.

<sup>18</sup> Vt selle kohta 7. septembri 2016. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. parlament ja nõukogu (C-113/14, EU:C:2016:635, punktid 58 ja 59). Vt analoogia alusel ka 24. novembri 2022. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (kalapüügivõimalustega seotud tehnilised meetmed) (C-259/21, EU:C:2022:917, punkt 74), milles on selgitatud, et komisjoni pädevus võtta vastu delegeeritud akte kalanduse valdkonna alusmääruste alusel ei takista nõukogu võtmast talle ELTL artikli 43 lõikest 3 tuleneva pädevuse alusel tehnilisi meetmeid, mis puudutavad samalaadseid küsimusi nagu need, mida komisjoni delegeeritud pädevus hõlmab.

<sup>19</sup> Vt 1. detsembri 2015. aasta kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-124/13 ja C-125/13, EU:C:2015:790, punkt 48), milles on märgitud, et „ELTL artikli 43 lõikes 2 ette nähtud sätete vastuvõtmine eeldab tingimata selle hindamist, kas need sätted on EL toimimise lepingus sätestatud ühiste poliitikavaldkondadega seotud eesmärkide saavutamiseks „vajalikud“, mistõttu on vajalik poliitiline otsus ja selle peab tegema liidu seadusandja“.

<sup>20</sup> Vt 1. detsembri 2015. aasta kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-124/13 ja C-125/13, EU:C:2015:790, punktid 54 ja 58).

<sup>21</sup> Nagu Euroopa Kohus on selgitanud, ei pea nõukogu tegutsema mitte ainult enda pädevuse piires vastavalt ELTL artikli 43 lõikele 3, vaid ka ühise kalanduspoliitika esmaste õigusnormidega kehtestatud raamides. Vt 1. detsembri 2015. aasta kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-124/13 ja C-125/13, EU:C:2015:790, punktid 58 ja 59).

23. 2020. aasta määruse kehtivuse kontrollimisel, võrreldes ühise kalanduspoliitika alusmäärusega ja läänepiirkonna vete määrusega, tuleb Euroopa Kohtul kohaldada erinevaid kontrollimeetodeid olenevalt sellest, kas vaidlusalune „otsus“ (s.o otsus määrata vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüük suuremaks kui null) oli või ei olnud nõukogu kaalutusõiguse piirides. Kui liidu seadusandja ei näinud ette nõukogu valikuvõimalust tasakaalustuste tegemiseks lubatud kogupüügi kindlaksmääramisel ja eraldamisel alates 2020. aastast, tuleneb juba pelgalt järeldusest, et nõukogu kaldus seadusandlikust valikust kõrvale, tema otsuse kehtetus. Seevastu juhul, kui nõukogu sai õiguspäraselt tasakaalustada eesmärki saavutada segapüügi korral kaaspüügi maksimaalne jätkusuutlik saagikus teiste ühise kalanduspoliitika eesmärkidega ning kalduda vajaduse korral kõrvale ICESi soovituselt määrata lubatud kogupüügiks null, oleneks tema otsuse kehtivus sellest, kas ta ületas talle jäetud kaalutusõiguse piire.<sup>22</sup> Sel juhul oleneks Euroopa Kohtu rakendatava kontrolli tase nõukogule jäetud kaalutusõiguse ulatusest ja nõukogu antava hinnangu keerukusest.<sup>23</sup>

24. Seega on üleüldine küsimus teha kindlaks, kui palju kaalutusruumi jättis liidu seadusandja nõukogule seoses kaaspüügi lubatud kogupüügi määramisega segapüügi korral.

### ***C. Esmase ühist kalanduspoliitikat käsitleva õiguse tõlgendamine***

#### *1. Ühise kalanduspoliitika alusmääruse poliitiline raamistik*

25. Ühise kalanduspoliitika alusmäärus kujutab endast liidu seadusandja reaktsiooni ülepüügile liidu vetes. Oma 2009. aasta rohelises raamatus, mis eelnes ettepanekule ühise kalanduspoliitika alusmääruse kohta, leidis komisjon, et „[senine] ühine kalanduspoliitika ei ole suutnud neid probleeme lahendada“, ning hoiatas, et „ökoloogiline ja jätkusuutlik tulevikunägemus ühisest kalanduspoliitikast „erineb suuresti praegusest olukorrast, mida iseloomustavad ülepüük [...] ja Euroopa kalurite kalasaakide vähenemine“.<sup>24</sup>

26. Nii selgitas komisjon oma seadusandlikus ettepanekus, et ettenähtava raamistiku üldeesmärk „on tagada, et kalandus ja vesiviljelus looksid pikaajalised jätkusuutlikud keskkonnatingimused, mis on eeltingimuseks toidu kättesaadavust toetava majanduslikult ja sotsiaalselt jätkusuutliku kalandussektori loomisele“.<sup>25</sup> Teisisõnu tehti ettepanek ühise kalanduspoliitika alusmääruse vastuvõtmiseks eesmärgiga orienteerida ühine kalanduspoliitika ümber pikaajalisele eesmärgile jõuda *säästva* kalapüügini.

27. See poliitiline valik väljendub ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklis 2. Kehtestades (revideeritud) ühise kalanduspoliitika eesmärgi, on selle määruse artikli 2 lõikes 1 toonitud vajadust pika perspektiivi järele ja viidatud nii keskkonna- kui ka sotsiaal-majanduslikele

<sup>22</sup> Vt samamoodi kohtujurist Wahli ettepanek liidetud kohtuasjades parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-124/13 ja C-125/13, EU:C:2015:337, punkt 89), milles ta märkis, et „nõukogu kaalutusõiguse (suurem või väiksem) ulatus ELTL artikli 43 lõike 3 alusel meetmete vastuvõtmisel [oleneb] sellest, kui palju tegutsemisruumi on liidu seadusandja otsustanud talle jätta“.

<sup>23</sup> Vt nt 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu (Vahemere mõõkalla püügikvoodid) (C-611/17, EU:C:2019:332, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

<sup>24</sup> Komisjoni 22. aprilli 2009. aasta roheline raamat „Ühise kalanduspoliitika reform“ (KOM(2009)163 (lõplik)), lk 4–5. See ei olnud esimene kord, mil komisjon tundis sügavat muret Euroopa Liidu kalavarude pärast: oma 1994. aasta väljaandes märkis nimetatud institutsioon, et „liiga suur hulk kalureid püüab kala, mida on liiga vähesel hulgal, ning välja püütakse liialt palju noori, alamõdulisi kalu. Kasvanud avalik nõudlus, kaluritele avalduv surve, et nad kataksid suurenevaid investeerimiskulusid, ning üha arenenumad püügivahendid, nagu sonar ja radar, mille abil on võimalik suurema täpsusega leida kalaparvesid, on pingestanud mõju nappidele varudele“ (Euroopa Komisjon, merendus- ja kalandusajade peadirektoraat, peasekretariaat, „Uus ühine kalanduspoliitika“, Euroopa Ühenduste Väljaannete talitus, Luxembourg, 1994, lk 13).

<sup>25</sup> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2011. aasta määrus ühise kalanduspoliitika kohta (KOM (2011) 425 (lõplik)), lk 6.

probleemidele. Selles aspektis on seal märgitud, et ühise kalanduspoliitika eesmärk on tagada, et „püügitegevus ja vesiviljelus on keskkonna seisukohast *pikaajaliselt* jätkusuutlikud ning neid majandatakse sellisel viisil, mis on kooskõlas majandusliku, sotsiaalse ja tööhõivealase kasu saavutamise [...] eesmärkidega“.<sup>26</sup>

28. Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikes 2 on sätestatud, et kalapüügi majandamise „eesmärk on tagada, et mere bioloogiliste elusressursside kasutamise kaudu taastatakse ja hoitakse püütavate liikide populatsioonid tasemel, *mis ületab maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saamiseks vajalikku taset*“.<sup>27</sup> Seejärel on artikli 2 lõike 2 teises lõigus lisatud selle eesmärgi saavutamise tähtaeg: „võimaluse korral 2015. aastaks ning seejärel järk-järgult, laienedes *kõikidele varudele hiljemalt 2020. aastaks*“.<sup>28</sup> Selle määruse artikli 2 lõikes 5 on seejärel sätestatud muud ühise kalanduspoliitika eesmärgid, sealhulgas eesmärk „luu[a] tingimused majanduslikult elujõulisemale ja konkurentsivõimelisemale kalapüügi[le]“ (artikli 2 lõike 5 punkt c) ning „toeta[da] rahuldava elatustaseme saavutamist nende hulgas, kes sõltuvad püügitegevusest, pidades silmas rannapüüki ja sotsiaal-majanduslikke aspekte“ (artikli 2 lõike 5 punkt f).

29. Tervikvaates võimaldab ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikkel 2 kindlasti tasakaalustada ühelt poolt omavahel võistlevaid jätkusuutlikkuse ja kalapüügi majandamise ideaale ning teiselt poolt merest kui elatusallikast sõltuvate kogukondade majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Seega on nõukogul, kui talle on tehtud ülesandeks kalapüügivõimaluste kindlaksmääramine ja eraldamine, põhimõtteliselt teatav kaalutlusruum, et kaaluda võistlevaid huve, mis olemuslikult tulenevad ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklist 2.

30. Olen siiski arvamusel, et 2020. aasta seisuga võttis ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõige 2 nõukogult need kaalutlusõiguse elemendid, mis on seotud otsusega selle kohta, kas ja mis ajaks tuleb saavutada ühise kalanduspoliitika alusmääruse kohaldamisalasse kuuluvate kalavarude maksimaalne jätkusuutlik saagikus. Nimelt leian, et kindlat tähtaega seades soovis liidu seadusandja hoida ära seda, et nõukogu hakkab asetama lühiajalisi majanduslikke huve ettepoole pikaajalisest üldeesmärgist järk-järgult taastada kalavarude populatsioonid ja säilitada neid biomassist kõrgemal tasemel, mis võimaldab jõuda maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni. Liidu seadusandja käsitles seda sarnaselt lubadusega „esmaspäevast alates enam šokolaadi ei söö“, sest kui esmaspäeva võeta kindla tähtajana, võib šokolaadi edasi süüa ja esmaspäev ei saabugi.

31. Niisuguse vastutuse tagamiseks on ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõige 2 nõukogule siduv kahel viisil. Esiteks ei saa maksimaalse jätkusuutliku saagikusega seotud eesmärgist *pärast 2020. aastat* mööda minna (a). Teiseks puudutab see eesmärk kõiki kalavarusid olenemata sellest, kas neile viidatakse teatavates kalapüügioperatsioonides kui „sihtliigile“ või „kaaspüügile“ (b).

a) 2020. aasta kui kindel tähtaeg

32. Näib, et ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikes 2 on ette nähtud kindel tähtaeg – 2020. aasta. Seeläbi keelab see säte kõrvale kalduda seadusandlikust otsusest jõuda alates 2020. aastast maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni. Teisisõnu, kuni selle ajani oli veel võimalik tasakaalustada eesmärk jõuda maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni muude sotsiaal-majanduslike eesmärkidega. Alates 2020. aastast aga langes see võimalus ära ja koos

<sup>26</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>27</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>28</sup> Kohtujuristi kursiiv.



sellega ka nõukogu kaalutusõigus kalduda iga-aastast lubatud kogupüüki määrates kõrvale eesmärgist saavutada maksimaalne jätkusuutlik saagikus. Teisisõnu on liidu seadusandja seadnud ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikega 2 eesmärgiks välistada olukorrad, kus lühiajaline sotsiaal-majanduslik surve kaaluks pärast 2020. aastat üles pikaajalise jätkusuutlikkusega seotud eesmärkide saavutamise.

33. Seda tõlgendust toetab ühise kalanduspoliitika alusmääruse põhjendus 7, mille kohaselt võib maksimaalse jätkusuutliku saagikusega kasutamise taseme saavutamise pärast 2015. aastaks seatud tähtaja lõppu veel edasi lükata, kui nende saavutamine selleks aastaks seaks tõsiselt ohtu asjaomaste kalalaevastike sotsiaalse ja majandusliku jätkusuutlikkuse. Selle tagajärg on niisugune, et pärast 2020. aastat ei saa niisuguseid kaalutlusi enam arvesse võtta.

34. Minu arvates on maksimaalse jätkusuutliku saagikusega seotud eesmärgi väljaarvamine nõukogu tasakaalustavast tegevusest iga-aastaste püügivõimaluste kindlaksmääramisel kooskõlas ka „esmase ja üldise eesmärgiga“ (nagu nõukogu on seda oma kirjalikes seisukohtades nimetanud), mis on ette nähtud ühise kalanduspoliitika artikli 2 lõikega 1. Selle kohaselt tuleb saavutada *pikaajaliselt* jätkusuutlik kalapüük. Komisjon ise on varem täheldanud, et tegelikult on kalapüük maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel kalapüügisektori jaoks pikas perspektiivis *kasumlikum* kui nende tasemete pidev ohustamine.<sup>29</sup> Seega teenib lühiajaliste sotsiaal-majanduslike eesmärkide eraldamine otsustest, mis puudutavad eesmärgi, maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saavutamise meetmeid, pikas perspektiivis mitte ainult ühise kalanduspoliitika keskkonnavalaseid eesmärke, vaid ka selle majanduslikke, sotsiaalseid, tööhõivega ja toiduainetega varustamisega seotud eesmärke.

35. Kohtuistungil pakkus kaebaja välja, et seda järeldust toetavad ka kontekstilised asjaolud ühise kalanduspoliitika alusmääruses. Sellega seoses juhiksin Euroopa Kohtu tähelepanu viidetele ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikele 2 teistes selle määruse sätetes: sellele sättele on konkreetselt viidatud igal korral, kui selle määrusega näib olevat ette nähtud konkreetne kalavarude majandamise viis, mille puhul ei peaks olema lisatasakaalustamist. Nii viitab ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 16 lõige 4, mis reguleerib seda, kuidas määratakse kindlaks kalapüügivõimalused, ainult selle määruse artikli 2 lõikele 2. Seevastu alati, kui on peetud vajalikuks lähenemisviisi, millega tasakaalustatakse *kõik* ühise kalanduspoliitika eesmärgid,<sup>30</sup> on kasutatud üldisemat viidet ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklile 2.

<sup>29</sup> Vt sellega seoses komisjoni 4. juuli 2006. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Säästva lähenemisviisi rakendamine ELi kalanduses maksimaalse jätkusuutliku saagikuse kaudu“ (KOM(2006) 360 (lõplik)), punkt 2.2: „Kalapüük maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel vähendaks kalapüügisektori kulusid ning suurendaks kasumit, kuna väheneks ühe tonni kala püüdmiseks vajalik koormus (ning kaasnevad kulud, näiteks kütusekulud). Liikmesriikidel ja kalapüügist elatuvatel isikutel on lihtsam teha valikuid, kui on lubatud püüda rohkem kala ning jõukus kalapüügisektoris suureneb.“

<sup>30</sup> Peale ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 16 on ka sätetes mitmeaastaste kavade (artikkel 9) ja ühist huvi pakkuvate kalavarude majandamise (artikkel 33) põhimõtete ja eesmärkide kohta konkreetselt viidatud ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikele 2 ning seega võib neid käsitada kui niisuguseid, mis annavad mandaadi keskkonناسäästlikkuseks kui tegutsemise mooduseks. Kuna muudele tasakaalustamise eesmärkidele ei ole viidatud, ei näe ma toetust argumentidele, et nõukogul on kaalutusõigus tasakaalustada eesmärki jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni teiste eesmärkidega. Seda erinevalt näiteks kaitsemeetmetest (artiklid 6 ja 11), mitmeaastaste kavade sisust (artikkel 10), riigisisestest meetmetest (artiklid 19 ja 20), Euroopa Liidu kohustustest rahvusvahelistes kalandusorganisatsioonides (artikkel 29), kalapüügituru ühisest korraldusest (artikkel 35) või Euroopa Liidu antavast finantsabist (artikkel 40). Kui nendes sätetes on viidatud tagasi ühise kalanduspoliitika eesmärkidele, on üldjuhul tegu viidetega ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklile 2 ning seega seal nimetatud konkureerivatele eesmärkidele ühiselt. Siinkohal väidaksin, et nõukogul on teatav kaalutusõigus tasakaalustada neid omavahel konkureerivaid huve, mida ta peab vajalikuks.

b) „Kõik varud“

36. Eesmärk jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni kehtib ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõike 2 teise lõigu kohaselt „kõikidele varudele“. <sup>31</sup> Seega on selle sätte tekstiga sõnasõnalises käsituses ette nähtud selge ja siduv kohustus püüda alates 2020. aastast kala (sealhulgas nii sihtliiki kui ka kaaspüüki) ühtviisi maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel. <sup>32</sup> Olen nõus kaebaja seisukohaga, et puudub usutav võimalus seda määratlust teisiti käsitleda, sest muidu kirjutaks Euroopa Kohus tahtmatult ümber ühise kalanduspoliitika alusmääruses sätestatud mõiste „varu“ määratluse. <sup>33</sup> Seetõttu ei võimalda ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõike 2 sõnasõnaline tõlgendus „sihtliigi“ varu ja „kaaspüügi“ varu eristada, mida nõukogu on püüdnud 2020. aasta määruses teha.

37. Sellele järeldusele jõudmisel toetab mind ka parlamendi seisukoht, kes kohtuistungil märkis, et ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikest 2 ei ole realistlikult võimalik tõlgendada *ühtegi erandit* sellest reeglist, olgu sellest sättest või muudest selle määruse osadest.

c) Kas ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõiget 2 tuleks segapüügi korral tõlgendada teisiti?

38. Põhimõtteliselt on nõukogu ja komisjon nõus eespool kirjeldatud tõlgendusega, et on olemas siduv eesmärk, mille suhtes erandeid ei kohaldata. Nende argument aga põhineb ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõike 2 niisugusel tõlgendamisel, et selle lõikega kehtestatud jääk kohaldamisala („kõik varud“) ja lõpptähtaeg (2020. aasta) kõikide vaidlusaluse nelja kalavaru püügi suhtes viivad praktikas jätkusuutmatusega seotud probleemideni. Muu hulgas väidavad need menetlusosalised, et segapüügi, lubatud kogupüügi nullmäära ja lossimiskohustuse koosmõju tagajärjel põhjustaks see, kui ei oleks lubatud üldse mingeid erandeid eesmärgist jõuda 2020. aastaks nullpüügiga kalavarude osas maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni, olukorra, kus segapüügiga tegelevate kalalaevastike püügitegevus oleks piiratud. Seepärast tuleks ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõiget 2 tõlgendada nii, et see lubab segapüügi korral arvata maksimaalse jätkusuutliku saagikusega seotud kohustusest välja kaaspüügi, kui nende kalavarude suhtes nullmäära eesmärgiks seadmine eeldaks seda, et laevastikud peavad enneaegselt lõpetama sihtliigi püügi.

39. Olen arvamusel, et ühise kalanduspoliitika alusmääruse tekst ei võimalda niisugust tõlgendust. Kohtuistungil küsimusele vastates ei suutnud menetlusosalised täpselt viidata artiklile, mis niisuguse eristamisvõimaluse annaks. Õigupoolest on kogu ühise kalanduspoliitika alusmääruses viidatud „kaaspüügile“ vaid kahel korral ja ainult kohtades, mis ei ole seotud küsimusega, kas maksimaalse jätkusuutliku saagikusega seotud kohustus peaks olema segapüügi

<sup>31</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>32</sup> Puuduvad tõsised argumendid, mis selgitaksid teksti keelise tähenduse muutust 2013. aasta ja praeguse aja vahel; meie ees ei ole kuningas Henry VII valitsemisajast pärit seadus, mille kuulsa sätte kohaselt pidi kuninga kaaskonna liikme üle, keda süüdistatakse kuninga või peeri mõrvamise vandenõus, kohut mõistma „kaheteistkümnest kurvast mehest“ (inglise keeles „twelve sad men“) koosnev vandemeeste kogu. Nagu selgitas kohtunik Lord Leggatt: „Sõna „kurb“ tähendab siin kainen ja diskreetset. Oleks absurdne, kui hiljem muutunud tähendusega sõna tuleks seaduses tõlgendada kui nõuet, et vandemeeste kogu koosneks kaheteistkümnest kaeblikust isikust“. Supreme Court'i (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) kohtuotsus News Corporation UK & Ireland Ltd (apellant) vs. Commissioners for His Majesty's Revenue and Customs (vastustaja), [2023] UKSC 7, punkt 82.

<sup>33</sup> Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 4 lõike 1 punkti 14 kohaselt on „varu“ „mere bioloogiline ressurss teataval majandamisalal“.

korral kaaspüügi suhtes kohaldatav või mitte.<sup>34</sup> Samuti on ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 16 lõikes 4 sisalduvas viites, et „[k]alapüügivõimalused määratakse kindlaks kooskõlas artikli 2 lõikes 2 sätestatud eesmärkidega“ kasutatud täpsustust „kooskõlas“ just nimelt selleks, et osutada kohustuslikule seosele lubatud kogupüügi kindlaksmääramise ja selle tagamise vahel, et kõikide varude suhtes jõutakse hiljemalt 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemeni. Niisiis ei ole ka selles sättes eristatud „sihtliigi“ varu ja „kaaspüügi“ varu.

40. Lossimiskohustusele, millele osa menetlusosalisi on tuginenud, ei saa tugineda selleks, et võimaldada segapüügi korral kaaspüügi teistsugust käsitlemist. Seda toetab ühise kalanduspoliitika alusmääruse põhjendus 32, milles on selgitatud, et lubatud kogupüügi suurendamine lossimiskohustuse tõttu peaks olema võimalik vaid „teaduslike soovitude alusel, *ohustamata maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärke*“.<sup>35</sup> Jällegi ei ole ette nähtud erinevust nende kahe varu vahel.

41. Samuti ei saa võimalus eristada „sihtliigi“ ja „kaaspüügi“ varusid realistlikult põhineda ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõikel 5, nagu on märkinud Iirimaa, nagu ma selgitan läänepiirkonna vete määruse mõju hindamisel (vt käesoleva ettepaneku punkt 47).

#### *d) Vahekokkuvõtte*

42. Kokkuvõtteks kohustab ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõige 2 liikmesriike püüdma hiljemalt 2020. aastal *eranditult* kõiki kalavarusid maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel. Seega ei jäetud ühise kalanduspoliitika alusmäärusega nõukogule, kui ta määrab kindlaks kalapüügivõimalusi segapüügi korral, kaalutusõigust kalduda kõrvale maksimaalset jätkusuutlikku saagikust puudutavast kohustusest seoses kaaspüügiga.

#### *2. Läänepiirkonna vete määruse mõju*

43. Läänepiirkonna vete määrus on ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 7 lõike 1 punkti a tähenduses mitmeaastane kava, mis on vastu võetud ELTL artikli 43 lõike 2 alusel. Ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõike 1 kohaselt on selliste kavade eesmärk „kalavarude taastami[ne] ja säilitami[ne] [...] kõrgemal maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saamiseks vajalikust tasemest vastavalt artikli 2 lõikele 2“. Kuigi need kavad on olulised ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks, eriti kuna nendega tasakaalustatakse ulatuslikke kaitse- ja kestlikuspõhimõtteid sotsiaal-majanduslike eesmärkidega,<sup>36</sup> ei ole nende eesmärk seega muuta, vaid hoopis võimaldada üldise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikes 2 ette nähtud eesmärki jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni.

<sup>34</sup> Ühise kalanduspoliitika alusmääruses on viidatud „kaaspüügile“ põhjenduses 29 seoses liikmesriikide võimalusega „kaaspüügi liikide mahaarvestamis[eks] sihtliikide kvootidest“. Seda võimalust sisaldab omakorda ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 15 lõige 8, mis lubab liikmesriikidel arvestada sihtliigi kvoodist maha „lossimiskohustusega liikide saagi, mis ületab asjaomase varu kvoodi, või nende liikide saagi, mille jaoks liikmesriigil kvooti ei ole [...]“, kui sihtliiki mittekuulva liigi varu on bioloogiliselt ohututes piirides“. Ent nagu eespool selgitatud ja nagu nõukogu ja komisjon kohtuistungil kinnitasid, nähtub ICESi nõuannetest vaidlusaluse nelja kalavaru kohta, et ükski nendest varudest ei oleks jõudnud 2020. aastaks bioloogiliselt ohututesse piiridesse ka siis, kui nende suhtes ei oleks üldse lubatud kogupüüki ette nähtud. Teisisõnu ei oleks käesoleval juhul saanud tugineda ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 15 lõikele 8 ka siis, kui see oleks olnud nõukogu väidetava kaalutusõiguse allikas.

<sup>35</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>36</sup> Vt kohtujurist Wahli ettepanek liidetud kohtuasjades parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-124/13 ja C-125/13, EU:C:2015:337, punkt 73).

44. Läänepiirkonna vete määrusega on kehtestatud mitmeaastane kava läänepiirkonna vete, sealhulgas Iirimaa ümbritsevate vete majandamiseks.<sup>37</sup> Selle määruse artikli 1 lõikes 1 on loetletud põhjalähedaste kalavarude liigid, mis kuuluvad selle määruse kohaldamisalasse. Artikli 1 lõikest 4 tulenevalt aga on see määrus kohaldatav ka loetlemata liikide kaaspüügile, mis saadakse eespool nimetatud liiki kalavarusid püüdes.<sup>38</sup> Selle eristuse tulemusel on läänepiirkonna vete määruse artiklites 4 ja 5 eristatud vastavalt ka „sihtliikide“ sihttasel<sup>39</sup> ja kaaspüüki. Kaaspüügi kohta on selles määruses sätestatud, et mitme liigiga püügipiirkondade majandamisel võetakse seoses kaaspüügiga „arvesse, et segapüügi korral on raske püüda kõiki liike korraga maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel, eriti olukordades, kus see viib ennatliku püügikeeluni“.

45. Kas seda sätet saab käsitada nii, et see muudab (vt käesoleva ettepaneku punktis 42 sõnastatud) järeldust, et ühise kalanduspoliitika alusmäärus kohustab püüdma alates 2020. aastast „kõiki kalavarusid“ maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemel olenemata sellest, kas tegu on „sihtliigi“ varu või „kaaspüügi“ varuga? Minu arvates ei saa.

*a) Läänepiirkonna vete määrus kui ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõike 5 väljendus*

46. Kohtuistungil pakkus Iirimaa välja, et läänepiirkonna vete määruses väljendub ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõikes 5 ette nähtud võimalus, et mitmeaastased kavad võivad „käsitle[da] segapüügi eriprobleeme kavaga hõlmatud ja mitme varuga seotud artikli 2 lõikes 2 sätestatud eesmärkide saavutamisel siis, kui teaduslikest nõuannetest nähtub, et püügi selektiivsust ei õnnestu suurendada“.

47. Olenemata sellest, kas see peab paika või mitte, ei saa ma tõlgendada ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõiget 5 nii, et see võimaldab kalduda mitmeaastastes kavades erijuhul, kui tegu on segapüügiga, kõrvale selle määruse artikli 2 lõikes 2 sätestatud eesmärgist jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni. See ei oleks vastuolus mitte ainult nimetatud sätte selge sõnastusega, vaid ka loogikaga, millel see sõnastus põhineb. Kui lubada püüda teatavaid kalavarusid „kaaspüügina“ hoolimata teaduslikust soovitusel kehtestada lubatud kogupüügi nullmäär, tähendaks see, et nõukogu saaks määrata kindlaks kalapüügivõimalusi vastuolus hea valitsemistava põhimõttega, mida liidu seadusandja soovis ühise kalanduspoliitika haldamiseks sätestada.<sup>40</sup> Seetõttu ei saa ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõikes 5 ette nähtud võimalus, mille kohaselt mitmeaastastes kavades võidakse ette näha konkreetseid kaitse-eesmärke ja meetmeid, et lahendada teatavaid segapüügiga seotud probleeme, võimaldada nõukogul arvata kaaspüük välja ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikega 2 ette nähtud eesmärgist jõuda maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni.

<sup>37</sup> Läänepiirkonna vete määruse kohaldamisala on sätestatud selle määruse artikli 2 lõikes 1.

<sup>38</sup> Käesolevas asjas vaidlusalusest neljast kalavarust on läänepiirkonna vete määruse artikli 1 lõikes 1 loetletud vaid üks liik (tursk (*Gadus morhua*) ICESi 7.e–k püügipiirkonnas). See tähendab, et läänepiirkonna vete määruse artikli 1 lõike 4 kohaselt on see määrus ülejäänud kolme kalavaru suhtes kohaldatav vaid siis, kui need on kaaspüük.

<sup>39</sup> Läänepiirkonna vete määruse artiklis 4 on sätestatud, et sihtliikidena püütavad kalavarud peavad 2020. aastaks vastama maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärgile.

<sup>40</sup> Hea valitsemistava põhimõtete hulka, millest ühises kalanduspoliitikas „juhindutakse“, kuulub artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt „meetmete võtmine parimate kättesaadavate teaduslike nõuannete põhjal“.

b) Kas läänepiirkonna vete määrusega on muudetud ühise kalanduspoliitika alusmäärust?

48. Nõukogu ja komisjon on oma kirjalikes seisukohtades selgitanud, et läänepiirkonna vete määrus on nii hilisem kui ka konkreetsem õigusakt, mille tõttu viivad tõlgendamisreeglid *lex posterior derogat legi priori* ja *lex specialis derogat legi generali* järeltulele, et läänepiirkonna vete seadus on ühise kalanduspoliitika alusmääruse suhtes ülimuslik. Nimelt lahendavad need tõlgendamisreeglid sageli kahe hierarhiliselt võrdse õigusnormi vahelise vastuolu liikmesriikide õigussüsteemides, ja on väljaspool vaidlust, et nii ühise kalanduspoliitika alusmäärus kui ka läänepiirkonna vete määrus on vastu võetud ELTL artikli 43 lõike 2 alusel.

49. Ent esiteks ei ole liidu teise õiguse normide vahel selget hierarhiat.<sup>41</sup> Teiseks ei pea ma arukaks kohaldada sedalaadi tõlgendamisreegleid mehaaniliselt ning võrreldavate kahe normi loogikat ja sisu arvesse võtmata. Selles aspektis, isegi kui need põhinevad ühel ja samal aluslepingusätel, ei näi mitmeaastane kava mulle sama veenev kui ühise kalanduspoliitika alusmäärus ise. Viimati nimetatud õigusaktiga on ju ikkagi kehtestatud raamid, milles mitmeaastased kavad toimivad. Seepärast on – ehkki nende kahe määruse vahel ei pruugi olla hierarhiat vastavalt õiguslikule alusele esmase õiguse tasandil – kindlasti olemas ettenähtud hierarhia teise õiguse tasandil.

50. Mitmeaastased kavad on ette nähtud ja reguleeritud ühise kalanduspoliitika alusmääruse artiklitega 9 ja 10 ning on mõeldud aitama kaasa selle määruse artikli 2 lõikes 2 väljendatud eesmärgi saavutamisele.<sup>42</sup> See tähendab, et need kavad võivad edasi arendada, täiendada või täpsustada ühise kalanduspoliitika alusmäärusega kehtestatud alusraamistikku, mis jätab palju ruumi mitmesugustele poliitilistele otsustele, mistõttu tuleb need õigusaktid vastu võtta ELTL artikli 43 lõike 2 alusel. Ent mitmeaastane kava ise ei saa olenemata oma sisust kalduda kõrvale ühise kalanduspoliitika alusmääruse eesmärkide otsesest sõnastusest.

51. Ent kas juhul, kui asuda seisukohale, et need kaks õigusakti on hierarhiliselt võrdses staatuses, saab ühise kalanduspoliitika alusmäärust vaikimisi või kaudselt muuta? Kohtuistungil näis parlament selle võimalusega nõustuvat. Ta selgitas, et kuigi ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõike 2 on sõnastatud selgelt ja eranditeta, on õiguslik raamistik läänepiirkonna vete määruse jõustumisega „edasi arenenud“. Iseäranis seoses lossimiskohustusega märkis parlament, et liidu seadusandja ei pidanud enam teostatavaks järgida eesmärki jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni *kõikide varude* osas. Seetõttu püüti läänepiirkonna vete määruse artiklitega 4 ja 5 eristada sihtliiki ja kaaspüüki muu hulgas kalapüügivõimaluste kindlaksmääramisel. Sel teel tehti nende sätetega ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikesse 2 „kaudne muudatus“ (nagu parlament kohtuistungil selgitas), millega tegelikult arvati selles sättes viidatud „kõikide varude“ hulgast välja kaaspüük. Selle tulemus on erinevus sihtliigi ja kaaspüügi varudega seotud püügieesmärkides, kusjuures ainult sihtliigi varusid püütakse niisugusel biomassi tasemel, millega on võimalik taastada maksimaalne jätkusuutlik saagikus. Sama kalavaru kaaspüügi korral ei piira eesmärki jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni lubatud kogupüügi kindlaksmääramist; lühidalt väljendudes „ennistatakse“ nõukogule kaalutlusõigus tasakaalustada seda teiste ühise kalanduspoliitika eesmärkidega vähemalt läänepiirkonna vete kui piiritletud piirkonna osas.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Vt analoogia alusel 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 119), milles on meenutatud, et „liidu õigusakti sisulise õiguspärasuse analüüsimisel ei saa lähtuda õigusaktide hierarhias samal tasemel olevast teisest liidu õigusaktist, välja arvatud juhul, kui see on vastu võetud viimati nimetatud akti alusel või kui kummaski aktis on sõnaselgelt ette nähtud, et ühel liidu õigusaktil on teise ees esimus“.

<sup>42</sup> Vt sellega seoses ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 9 lõiget 1, milles on selgitatud mitmeaastaste kavade eesmärki.

<sup>43</sup> Kuna läänepiirkonna vete määrus on seotud ainult teatava piirkonnaga, ei saa see muuta ühise kalanduspoliitika artikli 2 lõiget 2 kui sellist. Parimal juhul saaks sellega kehtestada piirkondlikke erandeid ühise kalanduspoliitika alusmäärusega loodud raamistikust.

52. Muudatuse mõiste liidu õiguse tähenduses ei ole reguleeritud. Võib nõustuda, et niipea kui muudetakse õigusakti sisu, on tehtud muudatus. Selleks võib välja anda eraldi muutmisakti. Liidu institutsioonide tavaline praktika on tõepoolest selline, et uues, varasemat õigusakti muutvas õigusaktis näidatakse sõnaselgelt need varasemad sätted, mida muudetakse. Ent rangelt võttes ei ole see hierarhiliselt võrdse tasandi aktide puhul vajalik.

53. Samamoodi ei ole liidu esimeses ega teiseses õiguses kehtestatud ühtegi konstitutsioonilist nõuet, mille kohaselt peavad muudatused seadusandluses olema sõnaselged. Kuigi mõni aspekt selles, kuidas akte muudetakse või kehtetuks tunnistatakse, on ette nähtud õigusloomejuhendites<sup>44</sup> või institutsioonidevahelistes kokkulepetes,<sup>45</sup> ei ole need tekstid siiski õigusnormid. Seega on *viis*, kuidas liidu seadusandja seniseid õigusakte muudab või kehtetuks tunnistab, osa tema „parlamentaarset privileegist“.

54. Võib küsida, miks on oluline, kas muudatus on kehtestatud sõnaselgelt või kaudselt, kui asjasse puutuv tagajärg on igal juhul õigusnormidega ette nähtud.

55. Esimene ja kõige ilmsem kaalutlus on see, et kaudsed muudatused ei ole üldsuse jaoks läbipaistvad. Sidusrühma liige peab vähemalt üldjoontes teadma, milline on seadus ühel või teisel ajahetkel.<sup>46</sup> See on üks õigusriigi aspekt.<sup>47</sup> Seega on kaudsed, selgituseta muudatused läbipaistva õigusloome vaenlane. Need ohustavad seniste suhete ning nendega kaasnevate õiguste ja kohustuste kindlust ja ettearvatavust.<sup>48</sup>

56. Teiseks väidan, et üks põhjus, miks eelistada sõnaselgelt väljendatud tahet teha muudatusi, eriti poliitilistes valikutes, seisneb nõudes võimaldada seadusandlikus menetluses kaasamist. See on oluline demokraatlike ühiskondade aspekt. Kui liidu seadusandja on oma (väljapakutavate) kavatsuste suhtes avatud, võib liidu seadusandlikus menetluses tekkida sihipärane „seadusandlik opositsioon“ mitte ainult parlamendis, vaid ka eri sidusrühmade hulgas. Samuti võib see julgustada üldsust väljendama hääletamise suhtes oma nõusolekut või vastuseisu.

57. Lõpuks, kuidas peaks Euroopa Kohus otsustama, kas õigusakti muudeti, kui normatiivses tekstis endas ega selle kaasdokumentides ei ole sõnaselgelt selgitust kavatsuse kohta muuta varasemaid seadusandlikke valikuid? Euroopa Kohtu ülesanne on jõuda konkreetse liidu õiguse sätte tähenduseni, tõlgendatuna selle konteksti ja eesmärgi arvesse võttes. Selle ülesande täitmine

<sup>44</sup> Vt nt Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine normitehnika juhend Euroopa Liidu õigusaktide koostamiseks, 2016, punkt 18.14: „õigusakti tuleb üldjuhul muuta vormilise muudatuse abil“.

<sup>45</sup> Vt nt 22. detsembri 1998. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta (EÜT 1999, C 73, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 39), punktid 18 ja 21, milles on ette nähtud, et „[õ]igusakti iga muudatus tuleb selgelt väljendada“ ja et „[v]ananenud aktid ja sätted tuleb otseselt tühistada“.

<sup>46</sup> Kuigi realistlikult on õigusnormistiku täielik läbipaistvus saavutamatu ideaal; vt sellega seoses analoogia alusel EIK 10. novembri 2005. aasta otsus Leyla Şahin vs. Türgi (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, punkt 91: „Tuleb samuti meele pidada, et olenemata sellest, kui selgelt on õiguse säte sõnastatud, kaasneb selle kohaldamisega paratamatult kohtuliku tõlgendamise element, kuna alati on vaja kaheldavate aspektide selgitamist ja kohandamist konkreetsetele asjaoludele. Piiripealsete faktiliste asjaoludega seotud kahtlemisruum ise ei muuda õigusnormi kohaldamist ettearvamatuks. Samuti ei tähenda pelgalt see, kui niisugusel sätel saab olla rohkem kui üks tõlgendus, seda, et säte ei vasta konventsiooni tähenduses „ettearvatavuse“ nõudele.“ Vt samuti kohtujurist Wahli sageli osundatud märkus, et „„tõelist“ *act clair*“i võib kohata sama tõenäoliselt kui üksarvikut“ (kohtujurist Wahli ettepanek liidetud kohtuasjades X ja van Dijk, C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, punkt 62).

<sup>47</sup> Õigusriigi kontseptsiooni vormiliste ja sisuliste aspektide kohta vt Bačić Selanec, N., ja Čapeta, T., „The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union“, *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, lk 35–62.

<sup>48</sup> Vt analoogia alusel Üldkohtu 26. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus GGP Italy vs. komisjon (T-474/15, EU:T:2017:36, punkt 63), milles on selgitatud, et „õiguspärase ootuse põhimõtte eesmärk [on] tagada liidu õiguse alla kuuluvate olukordade ja õigussuhete ootuspärasus. Selleks on väga oluline, et liidu institutsioonid austaksid oma niisuguste aktide puutumatus, mille nad on vastu võtnud ja mis mõjutavad õigussubjektide õiguslikku ja varalist olukorda – see tähendab, et institutsioonid võivad nimetatud akte muuta ainult kooskõlas pädevus- ja menetlusnormidega“. Vt selle kohta ka 9. juuli 1981. aasta kohtuotsus Gondrand ja Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punkt 17) ja 22. veebruari 1984. aasta kohtuotsus Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, punkt 11).

on oluliselt keerulisem, kui liidu seadusandja võib olla seda konteksti ja eesmärki kaudselt muutnud ja kui ettevalmistavates või lõppdokumentides ei ole jälgegi selgitusest niisuguse muudatuse kohta. Seda enam, kui küsimus puudutab muudatuse üldsusele huvi pakkuda võivates poliitika põhielementides. Kui Euroopa Kohus on – nagu käesolevas asjas – sisuliselt sunnitud otsustama, milline oli liidu seadusandja „tõeline“ tahe, on seadusandliku teksti taga oleva väidetava tahte poolele asumine veel õiguspärasem, kui see tekst või selle kaasdokumendid *tegelikult* kinnitavad seda, mida selle seadusandja koosseisu osad hiljem väidavad olevat soovitud tulemus.

58. Niisugustes olukordades saab Euroopa Kohus rääkida ainult põhimõtetest: õiguskindluse põhimõtte kohaselt peab kaudne muudatus olema piisavalt selge võimaldamaks järeltada, et tegu on muudatusega. Seda enam, kui tegemist on kaudse poliitilise muudatusega, mille tulemusel muutub seadusandlik suund või poliitika. Iseäranis selles osas, mis puudutab viimati nimetatud laadi muudatuse õigustekstis, väidan õiguspoolest, et on olemas eeldus, mis räägib liidu teisese õiguse normi kaudse muutmise vastu. Olenemata sellest, kuidas kõrvalekalle tekitatakse, kas sõnaselgelt või kaudselt, peab Euroopa Kohtule olema selge, et on tehtud muudatus.

59. Käesolevas asjas ei ole kaugeltki selge, et läänepiirkonna vete määrusega sooviti ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõiget 2 kaudselt muuta. Seetõttu – kuna on võimatu lõplikult tuvastada, kas muudatus tehti või mitte – saab Euroopa Kohus teha otsuse vaid eeldades, et ühise kalanduspoliitika alusmäärust ei muudetud.

#### *c) Vahekokkuvõte*

60. Olen arvamusel, et läänepiirkonna vete määruse artiklitega 4 ja 5 sisse seatud eristus sihtliigi ja kaaspüügi vahel ei mõjuta ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikes 2 sätestatud üleüldist poliitilist kohustust jõuda kõikide kalavarude püügis hiljemalt 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemeni ning jääb seega sellele kohustusele allutatuks. See tähendab, et nõukogul ei olnud kaalutusõigust määrata vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüüki kindlaks nullmäärast kõrgemal tasemel ka siis, kui neid püütakse vaid kaaspüügina.

#### **D. 2020. aasta määruse kehtivus**

##### *1. Kehtetus põhjusel, et nõukogule ei ole jäetud kaalutusõigust*

61. Eespool kirjeldatud järeldusi arvesse võttes saan 2020. aasta määruse kehtivuse osas piirduda üsna lühida analüüsiga.

62. Käesoleva menetluse poolte vahel ei ole vaidlust selle üle ning 2020. aasta määruse artikli 1 lõikest 1 ja IA lisast tuleneb, et nõukogu määras vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügi Iirimaad ümbritsevas vetes kindlaks tasemele, mis ületas nullmäära.

63. Vaidlust ei ole poolte vahel ka selle üle, et need lubatud kogupüügi limiidid ei ole kooskõlas „parimate olemasolevate teadusnõuannetega“ ega ettevaatusprintsibiil põhineva lähenemisviisiga kalavarude majandamisele, et saavutada maksimaalne jätkusuutlik saagikus. Seega on 2020. aasta määrus osaliselt vastuolus ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõikes 2 sätestatud eesmärgiga järk-järgult taastada ja hoida kõikide kalavarude populatsioon hiljemalt alates

2020. aastast tasemel, mis ületab maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saamiseks vajaliku biomassi taseme. Nagu selgitasin käesoleva ettepaneku punktides 43–60, ei mõjuta läänepiirkonna vete määrus seda järeldust.

64. Järelikult ei olnud nõukogul kaalutusõigust määrata vaidlusaluse nelja kalavaru püügivõimalused Iirimaad ümbritsevates vetes nullmäärast suuremaks. Seetõttu oli tema otsus õigusvastane. Teen Euroopa Kohtule seepärast ettepaneku tunnistada 2020. aasta määruse IA lisa kehtetuks selles osas, milles on määratud vaidlusaluse nelja kalavaru püügivõimalused Iirimaad ümbritsevates vetes nullmäärast suuremaks.

## *2. Kehtetus põhjusel, et nõukogu ületas oma kaalutusõiguse piire*

65. On siiski võimalik, et nõukogu ei nõustu minu tõlgendusega ühise kalanduspoliitika alusmääruse kohta ja/või leiab, et läänepiirkonna vete määrusega sai muuta ja muudetigi ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 2 lõiget 2, et arvata mõistest „kõik varud“ segapüügi korral välja kaaspüük. Sel juhul oleks 2020. aasta määruse kehtivuse hindamiseks vaja kontrollida, kas nõukogu jäi vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüüki kindlaks määrates oma kaalutusõiguse piiridesse.

66. Selle stsenaariumi kohaselt võimaldaksid ühise kalanduspoliitika alusmäärus ja läänepiirkonna vete määrus nõukogul, kui ta määrab kindlaks iga-aastaseid kalapüügivõimalusi, tasakaalustada eesmärk jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni vaidlusaluse nelja kalavaru osas, kui neid püütakse segapüügi korral kaaspüügina, muude ühise kalanduspoliitika eesmärkidega. Teisisõnu oleks nõukogul võimalik kalduda kõrvale vaidlusaluse nelja kalavaru suhtes maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni jõudmise eesmärgil antud nullpüügi soovituselt, kui ta peab seda vajalikuks näiteks kalalaevastike säilimise või kalandussektoris töökohtade arvu säilitamise huvides.

67. Kuidas tuleb Euroopa Kohtul sel juhul hinnata, kas nõukogu on jäänud oma kaalutusõiguse piiridesse? Minu arvates peab Euroopa Kohus kontrollima, kas nõukogu võttis arvesse kõiki kaalutlusi, mida tuleks sellisel tasakaalustamisel arvesse võtta, isegi kui ta ei sea kahtluse alla seda, kuidas neid elemente tasakaalustati.

68. Nõukogu ja komisjoni selgituse põhjal on selge, et 2020. aasta määrusega määrati vaidlusaluse nelja kalavaru püügivõimalused Iirimaad ümbritsevates vetes nullmäärast kõrgemale tasemele selleks, et hoida ära olukord, kus muude (siht)liikide püügioperatsioonid tuleb püüki piiravate liikide tõttu lõpetada. Teisisõnu teenis nõukogu tegevus ühise kalanduspoliitika sotsiaal-majanduslikke eesmäärke. Seepärast peaks see institutsioon tõendama, et ta võttis arvesse kõik kaalutlused seoses eri eesmärkidega, mida ta üksteisega tasakaalustas. See peaks minu arvates hõlmama vähemalt selgitust võimaliku (finants- või majandus)kahju kohta, mida püüki piiravad liigid nähtusena kalavarude majandamisele ja asjaomasele rannikukogukonnale või asjaomastele rannikukogukondadele põhjustavad, aga ka ohtude ja väljavaadete kohta, mis puudutavad vaidlusaluste kalavarudega seotud eesmärki jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseni.

69. Nõukogu näis ise nõustuvat, et tema kaalutusõigus ei piirdu võetavate meetmete laadi ja ulatusega, vaid laieneb ka peamiste faktiliste asjaolude kindlakstegemisele. Seepärast peaks ta Euroopa Kohtule tõendama, et käesolevas asjas vaidluse all olevaid kalapüügivõimalusi kindlaks määrates asus ta neid faktilisi asjaolusid tuvastama.



70. Ent kui nõukogul paluti kohtuistungil täpselt selgitada eeldatavate sotsiaal-majanduslike tagajärgede ulatust juhul, kui vastu võetakse asjasse puutuvad lubatud kogupüügi nullmäärad, ei suutnud nõukogu esitada Euroopa Kohtule konkreetseid andmeid selle kohta, millist teavet ta kaalutluste tasakaalustamisel arvesse võttis. Samuti ei suutnud ta selgitada, millised finants-, majanduslikud või sotsiaalsed tagajärjed oleksid tekkinud, kui ta oleks määranud vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügiks Iirimaa vetes nullmäära. Ainus menetlusosaline, kes suutis selles küsimuses vastuse anda, oli komisjon, kes selgitas, et potentsiaalselt mõjutatavate laevade arv oleks ligikaudu 6000 ja potentsiaalne kahju, mis tekiks kogu Iirimaa ümbritseva merepiirkonna sulgemisest, oleks ligikaudu tuhat miljonit eurot.<sup>49</sup> Mul ei ole põhjust nendes arvudes kahelda, kuid paljude majandusnäitajate hulgast kahe esitamise<sup>50</sup> ei ole piisavalt veenev, et selgitada, mil viisil nõukogu väidetavalt kaalutlusi tasakaalustas. Lõppude lõpuks viib Euroopa Kohus selle põhjenduse põhjal läbi kohtuliku kontrolli isegi valdkondades, kus tema volitused on „piiratud“. Kokkuvõttes ei ole Euroopa Kohtul lihtsalt võimalik „oma tööd teha“, kui tema ees on institutsioonide lubadused, et asjakohaseid andmeid „võeti arvesse“.

71. Ent kui oletada, et andmed on Euroopa Kohtu jaoks saadaval, on selge, et kui nõukogu kaalutlusi tasakaalustab (eeldusel, et nõukogul on tõepoolest kaalutlusõigus tasakaalustada sotsiaal-majanduslike eesmärgi eesmärgiga jõuda 2020. aastaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni), ei saa ikkagi täielikult tähelepanuta jätta põhieesmärki jõuda kõikide varude osas maksimaalse jätkusuutliku saagikuseeni. Sellega seoses väitis nõukogu, et ta määras vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügi tasemele, mis võrdus ICESi prognoosiga vältimatu kaaspüügi kohta või jäi sellest madalamaks.<sup>51</sup> Ta selgitas, et „soodsam“ (nagu mina neid nimetan) tase võimaldab mõningal määral suureneda vaidlusaluse nelja kalavaru kudekarja biomassil (näiteks tursa puhul Šotimaa rannikust läänes ligikaudu 10%), ja see oli tõepoolest selgelt nõukogu eesmärk. Jällegi, ehkki ma ei sea seda arvu kahtluse alla, ei saa eirata tõsiasi, et isegi sellel tasemel jääksid vaidlusalused neli kalavaru allapoole madalaimat biomassi piirväärtust ( $B_{lim}$ ), mida on vaja, et need kalavarud paljuneksid. Teisisõnu, „soodsamad“ tasemed tekitaksid vaidlusalusele neljale kalavarule ikkagi korvamatut kahju, sest lubatud kogupüük määrati tasemele, mis kujutas endast olulist protsendimäära nende olemasolevast biomassist (näiteks tursa osas kujutasid 2020. aastaks lubatud kogupüügid vastavalt 62% ja 54% kahe asjaomase püügipiirkonna kudekarja biomassist).<sup>52</sup> Minu arusaama järgi võeti nende tasemete valimisel aluseks ICESi prognoos eeldatava kaaspüügi koguse kohta. Euroopa Kohtule kättesaadava teabe põhjal näib siiski, et ei küsitud teaduslikku nõu valitud lubatud kogupüügi võimaliku mõju kohta asjaomaste kalavarude võimalustele taastuda – maksimaalse jätkusuutliku saagikuse tasemele või muul viisil.<sup>53</sup> Seetõttu näib mulle, et määrates need lubatud kogupüügid tasemele, mis vastab

<sup>49</sup> Tuleks lisada, et see võimaliku kahju suurus tekib üksnes juhul, kui kalapüük täielikult peatatakse. Euroopa Kohus ei ole siiski selgitanud, miks see nii oleks, või eeskätt et kogu merepiirkonna sulgemine oleks vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüügiks nullmäära määramise vältimatu tagajärg.

<sup>50</sup> Realistlikult eeldan, et nõukogu kaalus ka prognoositavalt tegevust lõpetavate kalandusettevõtjate arvu, kalalaevastike võimalikku kohanemisvõimet püügitegevuse suunamiseks muudele kalavarudele või muudesse vetesse, ühes või teises konkreetsetes piirkonnas või majandusharus kaduda võivate töökohtade arvu ja samalaadset teavet seoses sõltuvate sidusrühmadega (ehk nendega, mida nimetatakse makroökonomikas „teisesteks“ või „kolmandasteks“ majandusharudeks).

<sup>51</sup> ICESi hinnangu kohaselt oli tursa vältimatu kaaspüük Šotimaa rannikust läände jäävates vetes 1279 tonni ning nõukogu kehtestas tursa lubatud kogupüügiks nendes vetes 1279 tonni. Ülejäänud kolme kalavaru osas oli nõukogu kehtestatud lubatud kogupüük ICESi prognoosidest väiksem: Keldi mere tursa osas andis ICES prognoosi 1331–1854 tonni, nõukogu kehtestas lubatud kogupüügiks 805 tonni; Iiri mere merlangi osas andis ICES prognoosi 901–917 tonni, nõukogu kehtestas lubatud kogupüügiks 721 tonni; atlandi merilesta osas andis ICES prognoosiks 100 tonni kaaspüüki, ja nõukogu kehtestas lubatud kogupüügiks 67 tonni.

<sup>52</sup> Nagu on selgitanud eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluse punktis 102.

<sup>53</sup> Komisjon kinnitas seda kohtuistungil. Ta ei selgitanud aga, miks seda nõu ei küsitud.

märkimisväärsele hulgale vaidlusaluse nelja kalavaru kudekarja biomassist, ei järginud nõukogu oma kohustust leida ja sõnastada seda taset „parimate kättesaadavate teaduslike nõuannete“ või ettevaatusprintsipi alusel.<sup>54</sup>

72. Lõpuks selgitas nõukogu kirjalikult ja kohtuistungil, et koos sellega, et ta lubas mõningaid vaidlusaluse nelja kalavaru püüke kui kaaspüüki, on ta võtnud arvesse täiendavaid parandusmeetmeid, nagu liikmesriikide võetud kohustust mitte suurendada vaidlusaluse nelja kalavaru osas lubatud kogupüüke 10% võrra, mida võimaldab ühise kalanduspoliitika alusmääruse artikli 15 lõige 9. Kui võtta arvesse, et 10% lubatud kogupüügi nullmäärast, mida soovitas ICES, oleks ikkagi null, ei tundu see kohustus olevat oluline parandusmeede. Samuti väitis nõukogu, et ta on seadnud sisse tehnilised meetmed, nagu see, et teatavates vetes on kohustuslik kasutada konkreetse võrgusilma suurusega kalavõrke, mis suurendaks segapüügi korral püügi selektiivsust.<sup>55</sup> Ent need kohustused seati sisse alles 2020. aasta keskel ja – mis olulisemgi – ühise kalanduspoliitika artikli 9 lõige 5 lubab võtta erimeetmeid segapüügi suhtes vaid juhul, kui selektiivsust ei ole võimalik muul viisil suurendada. Seetõttu oleks tulnud kõiki selektiivsuse suurendamise meetmeid arvesse võtta *enne* lubatud kogupüügi suurendamist kaaspüügi osas, mitte *pärast* seda.

73. Kokkuvõttes, isegi kui tõlgendada läänepiirkonna vete määrust nii, et sellega on ühise kalanduspoliitika alusmäärust segapüügi korral püütavate kaaspüügivarude osas muudetud (*quod non*), olen arvamusel, et komisjon ja nõukogu ei ole esitanud Euroopa Kohtule piisavalt teavet, mis võimaldaks tal järeldada, et 2020. aasta määrust ei võetud vastu väljaspool ühise kalanduspoliitika alusmäärusega ja läänepiirkonna vete määrusega jäetud piire.

74. Seepärast teen ka selle kõrvalstsenaariumi korral Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada 2020. aasta määrus kehtetuks selles osas, milles on määratud vaidlusaluse nelja kalavaru lubatud kogupüük Iirimaad ümbritsevates vetes nullmäärast suuremaks.

### ***E. 2020. aasta määruse mõju säilitamine***

75. 2020. aasta määruse kehtetuks tunnistamise tagajärjel kaoks nimetatud aasta kalapüügivõimaluste kindlaksmääramise alus tagasiulatuvalt samamoodi nagu siis, kui see määrus tühistatakse.<sup>56</sup> Nendel asjaoludel annab ELTL artikli 264 teine lõik, mis on analoogia alusel kohaldatav ka ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlusele, mis käsitleb Euroopa Liidu õigusaktide kehtivust, Euroopa Kohtule kaalutusõiguse otsustada, milliseid konkreetseid kõnealuse õigusakti tagajärgi tuleb pidada lõplikuks.<sup>57</sup>

76. Käesoleval juhul lõppes 2020. aasta määruse kehtivusaeg 2020. aasta lõpus. Kooskõlas nõukogu palvega ei pea ma põhjendatuks seada kahtluse alla ettevõtjate heauskse püügitegevuse õiguspärasust, eriti kui võtta arvesse ohtu, et sellel võib olla tõsiseid tagasilööke paljudele sel alusel loodud õigussuhetele.

<sup>54</sup> Vt sellega seoses läänepiirkonna vete määruse artikli 5 lõiked 1 ja 2.

<sup>55</sup> Vt 2020. aasta määruse artikkel 13.

<sup>56</sup> Vt 26. aprilli 1994. aasta kohtuotsus Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, punkt 17).

<sup>57</sup> Vt nt ja analoogia alusel 28. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Borealis Polyolefine jt (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punkt 103 ja seal viidatud kohtupraktika).

77. Kui Euroopa Kohus otsustab minu ettepanekut järgida, soovitan piirata 2020. aasta määruse IA lisa asjasse puutuvate osade kehtetuks tunnistamise ajalist mõju nii, et nende tagajärjed kõnealuse määruse kehtivusaja kestel säiliks.

#### IV. Ettepanek

78. Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

1. Nõukogu 27. jaanuari 2020. aasta määruse (EL) 2020/123, millega määratakse 2020. aastaks kindlaks teatavate kalavarude ja kalavarurühmade püügi võimalused, mida kohaldatakse liidu vetes ning liidu kalalaevade suhtes teatavates vetes väljaspool liitu, IA lisa on kehtetu selles osas, milles on määratud järgmised kalapüügivõimalused suuremaks kui nullmäär:
  - tursk (*Gadus morhua*) ICESi 6.a püügipiirkonnas (5.b püügipiirkonna liidu ja rahvusvahelistes vetes ida pool 12°00' W (COD/5BE6A));
  - tursk (*Gadus morhua*) ICESi 7.e–k püügipiirkonnas;
  - merlang (*Merlangius merlangus*) ICESi 7.a püügipiirkonnas (WHG/07A.) ja
  - atlandi merilest (*Pleuronectes platessa*) ICESi 7.h, 7.j ja 7.k püügipiirkonnas (PLE/7HJK.).
2. Määruse 2020/123 IA lisa toime tuleb selle määruse kehtivusaja kestel säilitada.