



Õiguskantsler

Olanel Consulting OÜ
olanel.consulting@gmail.com

Teie nr

Meie 19.08.2014 nr 6-1/131560/1403455

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Ajalooline püügiõigus kalalaevade püügivõimaluste jagamisel**

Lugupeetud Andrei Tšerednik

Tänan Teid [] nimel esitatud avalduse eest, milles palute minul kontrollida kalapüügiseaduse § 16 lõikega 3 ning selle rakendamiseks antud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kalalaevade püügivõimaluste jagamise korda.

Kõigepealt vabandan Teie ees, et olete pidanud pikka aega minu seisukohavõttu ootama.

Olles analüüsinud Teie avalduses esile toodud probleeme ning Põllumajandusministeeriumilt ja Keskkonnaministeeriumilt saadud selgitusi, teatan, et

ma ei tuvastanud kalapüügiseaduse § 16 lg 3 ning Vabariigi Valitsuse 12.12.2000 määruse nr 412 „Kutselise kalapüügi lubade taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügilubade andmise, kehtetuks tunnistamise ning kehtivuse peatamise kord ja kalapüügilubade vormid“ §-de 8 ja 9 vastuolu põhiseadusega.

Oma seisukohta avaldusaluses asjas põhjendan järgmiselt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. [] omab kalalaeva kalapüügiluba ning on Teie avalduse kohaselt saanud Euroopa Liidult toetust, et renoveerida oma kalalaeva. Märkite avalduses, et üheks toetuse tingimuseks oli see, et nimetatud kalalaev peab tegutsema 5 aastat Eestis (vastasel juhul tuleb toetus tagasi maksta). Samas on Teie hinnangul [] kalapüügiseaduse (edaspidi KPS) § 16 lõikes 3 reguleeritud ajaloolise püügiõiguse alusel eraldatud iga-aastased püügivõimalused liiga väikesed, mistõttu tuleb avalduse kohaselt suurem osa räime ja kilu püügivõimalustest teistelt ettevõtjatelt rentida.

2. Seetõttu näete probleemi selles, et ajalooline püügiõigus ei sõltu püügiloa omaniku tegelikust väljapüügist. Järelikult ei kontrolli Põllumajandusministeerium, kas kalalaeva kalapüügiloa omanikul on ka võimekus temale eraldatud püügivõimalused ära kasutada.

3. Eelnevast lähtudes leiate, et hetkel rakendatav püügivõimaluste jagamise süsteem annab põhjendamatud eelised juba turul pikemat aega kalapüügiga tegelenud ettevõtjatele ning takistab

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

uute ettevõtjate turule sisenemist ja tegevuse laiendamist. Teie hinnangul kasutavad turul valitsevad ettevõtjad ise umbes 60 – 70% neile eraldatud püügivõimalustest ning ülejäänud renditakse välja või jäetakse kasutamata. Seega saavad suuremat ajaloolist püügiõigust omavad ettevõtjad Teie seisukoha järgi mõjutada turusituatsiooni neile soodsalt viisil.

4. Otsustasin Teie avalduse alusel alustada menetlust, et kontrollida kalalaeva kalapüügivõimaluste jagamist reguleerivate õigusnormide kooskõla põhiseadusega. Teie avalduse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi poole. Refereerin vastuseid minu teabe nõudmisele täpsemalt alljärgneva analüüsi käigus.

2. Asjassepuutuvad õigusnormid

5. Kalapüügiseadus sätestab:

„§ 16. Kutselise kalapüügi püügivõimaluste piiramine

[...]

(3) Kui veeala lubatud püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses, jagatakse püügivõimalused eelmisel kolmel aastal sellele veealale püügivõimalusi õiguspäraselt omandanud taotlejate vahel. Jagamisel tagatakse iga taotleja eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste suhe teistesse eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimalustesse (ajalooline püügiõigus). Püügivõimalus loetakse omandatuks, kui see on loale kantud ja selle eest on tasutud või see on loaga välja võetud, kui tasu maksmine ei ole nõutav. Ajaloolise püügiõiguse arvutamisel arvestatakse ka käesoleva paragrahvi lõike 6 alusel omandatud püügiõigust. Ajaloolise püügiõiguse arvutamisel ei arvestata püügiõigust, mille taotleja on käesoleva paragrahvi lõike 6 kohaselt võõrandanud või millest ta on käesoleva paragrahvi lõike 7 kohaselt loobunud. Pärast püügivõimaluste jagamist täiendavalt ilmnunud püügivõimalused jagatakse vastavalt käesoleva lõike alusel määratud ajaloolisele püügiõigusele, kui lubatud püügivõimalused ei võimaldanud kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses. Kui lubatud püügivõimalused jaotati vastavalt taotlustele, jagatakse täiendavalt ilmnunud püügivõimalused loa väljaandjani jõudvate nõuetekohaste taotluste järjekorras. Püügivõimaluste ilmnemiseks loetakse püügivõimaluste kehtestamist käesoleva seaduse § 13⁴ lõike 3 alusel.“¹

6. Oma avalduses palute minul kontrollida ka Vabariigi Valitsuse 12.12.2000 määruse nr 412 „Kutselise kalapüügi lubade taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügilubade andmise, kehtetuks tunnistamise ning kehtivuse peatamise kord ja kalapüügilubade vormid“ (edaspidi *kalapüügilubade määrus*) §-de 8 ja 9 kooskõla põhiseadusega. Kalapüügilubade

¹ Kuni 12.07.2014 sätestas KPS § 16 lg 3 esimene lause, et kui veeala lubatud püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses, jagatakse püügivõimalused eelmisel kolmel aastal sellele veealale püügivõimalusi õiguspäraselt omandanud taotlejate vahel, **välja arvatud kilu- ja räimepüük, mille puhul jagatakse püügivõimalused eelmisel kolmel aastal samal püügil olnud taotlejate vahel**. Riigikogus 19.06.2014 vastu võetud kalapüügiseaduse muutmise seaduse § 1 punktiga 13 jäeti KPS § 16 lg 3 esimesest lausest minu poolt esiletõstetud tekstiosa välja. Kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu 620 SE seletuskirja (internetis kättesaadaval Riigikogu koduleheküljel, [otsetee](#)) kohaselt oli muudatus vajalik selleks, et jagada räimepüügi võimalused eraldi veealade kaupa nii, et mõlemal veealal tekiks eraldi võimalus ajaloolise püügiõiguse võõrandamiseks, st need ettevõtjad, kes on huvitatud räime püüdmisest Läänemere avaosas (ICES alarajoonides 25–32) saaksid võõrandada oma ajaloolise püügiõiguse Liivi lahel (ICES alarajoonis 28.1) ning soetada püügiõiguse Läänemere avaosas ja vastupidi. Seega mõjutab Riigikogus 19.06.2014 vastu võetud KPS § 16 lg 3 üksnes seda, millise veeala ehk ICES alarajooni osas tekib ettevõtjal kilu- ja räimepüügil ajalooline püügiõigus. Kõnealune seadusemuudatus ei muutnud aga põhimõtet, et kilu ja räime iga-aastased püügivõimalused jagatakse lähtudes ettevõtjate eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimalustest.

määruse § 8 lg 1 kordab kokkuvõtlikult KPS § 16 lõikes 3 sätestatud, et kui lubatud püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses, arvutab loa väljaandja taotlejale, kelle suhtes on tehtud otsus loa andmise kohta, ajaloolise püügiõiguse alusel taotletavaks aastaks eraldatava püügivõimaluse. Sama paragrahvi 2. lõike kohaselt ei arvutata ajaloolist püügivõimalust, kui lubatud püügivõimalused on kehtestatud blokk-kvoodina (st rahvusvaheline organisatsioon on kehtestanud mitmele riigile ühise kvoodi). Kalapüügilubade määruse § 9 reguleerib ajaloolise püügiõiguse täpset arvutuskäiku.

7. Teie avalduses toodud selgitustest järeldan, et palute minul kontrollida, kas põhiseadus üldse lubab kalalaevade püügivõimaluste jagamisel lähtuda ajaloolisest püügiõigusest, ega vaidlusta mõnda ajaloolise püügiõiguse arvutamise tehnilist detaili või püügivõimaluste jagamise korda juhul, kui lubatud püügivõimalused on kehtestatud kalapüügilubade määruse § 8 lõikes 2 nimetatud blokk-kvoodina. Seetõttu ei käsitle ma järgnevas analüüsis eraldiseisvalt kõnealust määrust ning KPS § 16 lg 3 kohta tehtud järeldused kehtivad ka Teie avalduses nimetatud kalapüügilubade määruse sätete kohta.

3. Õiguskantsleri seisukoht

8. Enne, kui analüüsin KPS § 16 lg 3 põhiseadusele vastavust, pean vajalikuks märkida järgmist. Teatavasti rakendub alates liitumisest Euroopa Liiduga (edaspidi EL) Eestis EL ühine kalanduspoliitika, mille aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artiklid 38 – 44. Seetõttu reguleerib kutselist kalapüüki suures osas EL otsekohalduv õigus² või Eesti Vabariigi õigusaktid, mis on seotud EL õigusega. Muu hulgas otsustab EL olulisemate Läänemere kalalaevadega püütavate kalaliikide püügivõimaluste kehtestamise ja nende eraldamise liikmesriikidele.³ Euroopa Liidu eraldatud kalapüügivõimalustest lähtudes kehtestab Vabariigi Valitsus KPS § 13⁴ lg 3 alusel igal aastal püügivõimalused püügiks kalalaeva kalapüügiloa alusel määrusega, mis sätestab, kui palju võivad Eesti ettevõtjad kokku erinevat liiki kala püüda.⁴

9. Kuna minul puudub pädevus kontrollida EL õigusaktide põhiseadusele vastavust⁵ või Eesti õigusaktide kooskõla EL õigusega⁶, ei käsitle ma avaldusaluses asjas lähemalt küsimust, miks kalalaevade püügivõimalusi üldse piiratakse. Te pole ka oma avalduses selle küsimuse analüüsimist otsesõnu taotlenud.

10. EL õigus annab aga igale liikmesriigile õiguse ise otsustada, kuidas jaotada tema lipu all sõitvatele laevadele talle eraldatud kalapüügivõimalusi⁷, ning EL õigus sätestab selles küsimuses üksnes väga üldised kriteeriumid.⁸ Järelikult on mul võimalik kontrollida, kas KPS § 16 lõikes 3

² Euroopa Liidu õigusaktid on internetis kättesaadaval aadressil: www.eurlex.eu.

³ ELTL art 43 lg 3, vt ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1380/2013 art 6 lg 1, art 7 lg 1 punkt e ja art 16 lõiked 1 – 4 ja 8. Näiteks on Teie avalduses nimetatud kilu ja räime ning mõnede teiste kalaliikide Eestile Läänemerele eraldatud püügikvoot 2014. aastaks sätestatud EL Nõukogu määruses nr 1180/2013.

⁴ Vt 2014. aasta kohta Vabariigi Valitsuse 14.11.2013 määrus nr 163 „Kutselise kalapüügi võimalused ning aastane lubatud saak Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel, Läänemerele ja Liivi lahel kaluri kalapüügiloa alusel ning kalapüügiõiguse tasumäärad 2014. aastaks“ lisa 4.

⁵ Vrd RKPJKm 26.06.2008, nr 3-4-1-5-08, p 29.

⁶ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 49; RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 41.

⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1380/2013 art 16 lg 6.

⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1380/2013 art 17 sätestab, et liikmesriigid kasutavad neile eraldatud kalapüügivõimaluste, jaotamisel läbipaistvaid ja objektiivseid kriteeriume, sealhulgas selliseid, mis on keskkonnavalast, sotsiaalset või majanduslikku laadi. Kasutatavad kriteeriumid võivad muu hulgas hõlmata kalapüügi mõju keskkonnale, nõuete senist täitmist, panust kohalikku majandusse ja varasemaid püügimahte. Liikmesriigid püüavad neile eraldatud kalapüügivõimaluste raames pakkuda stiimuleid kalalaevadele, mis kasutavad selektiivseid

sätetatud kord, mille järgi jagatakse piiratud püügivõimalused neist huvitatud ettevõtjate vahel ära, on kooskõlas põhiseadusega.⁹

11. Täpsemalt analüüsin järgnevalt küsimust, kas põhiseadus lubab püügivõimaluste jaotamisel lähtuda nn ajaloolisest püügiõigusest ehk üksnes andmetest selle kohta, kui palju püügivõimalusi on ettevõtja eelnevatel aastatel õiguspäraselt omandanud (vt täpsemalt allpool punktid 17 ja 18). Selle küsimuse analüüsimiseks on vaja esiteks tuvastada, millist põhiõigust vaidlusalune säte riivab, ning teiseks kontrollida riive põhjendatust.

12. Täiendavalt märgin, et esitasite minule avalduse ettevõtja nimel, kes omab kalalaeva, on korduvalt saanud kalalaeva kalapüügiloa ning omab ka ajaloolist püügiõigust, ent soovib oma tegevust laiendada (st püüda varasemast rohkem kala). Oma analüüsis keskendun sellele, milline mõju on vaidlusalusel sätel eelnimetatud tunnustega ettevõtja põhiõigustele ning jätan kõrvale mõju n-ö uute ettevõtjatele, kes alles soovivad alustada kalapüüki kalalaevaga.¹⁰

3.1 Põhiõiguse riive

13. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Sellest sättest tulenev ettevõtlusvabadus laieneb PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele.¹¹ Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu seisukoha järgi ennekõike tegevust, mille eesmärk on tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms.¹² Seega on kutseline kalapüük kalalaevaga, mille eesmärk on teenida saagi müügist tulu, juriidilise isiku PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse kaitsealas.

14. Kuigi kutselise kalapüügiga tegelemiseks vajalik ressurs (kalavaru ja Eestile eraldatud püügivõimalused) on piiratud, peab riik kalapüügisektoris tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel.¹³ Muu hulgas peab kalapüügivõimaluste kui piiratud avaliku ressursi jagamine toimuma korra järgi, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel ettevõtjatel.¹⁴ Kui avaliku ressursi jagamise kord loob osale ettevõtjatest eelised, riivab see teiste jagatavast avalikust ressursist huvitatud isikute ettevõtlusvabadust ning piirab konkurentsi.¹⁵ Sellest lähtudes analüüsin järgnevalt, kas kalalaeva püügivõimaluste jagamisel on osadel ettevõtjatel parem positsioon kui teistel.

püüniseid või keskkonda vähem mõjutavaid püügiviise, tarbides näiteks vähem energiat või kahjustades vähem looduslikke elupaiku.

⁹ Vrd ka RKPJKm 26.06.2008, nr 3-4-1-5-08, p 36.

¹⁰ Olen juba varasemalt minule esitatud avalduse põhjal kontrollinud KPS § 16 lg 3 põhiseadusele vastavust, keskendudes vaidlusalusest sättest tulenevatele negatiivsetele tagajärgedele uute ettevõtjate jaoks. Selle menetluse tulemusena kujundatud seisukohavõtt on internetis kättesaadaval õiguskantsleri koduleheküljel, [otsetee](#). Uue ettevõtja puhul takistavad kalalaevaga püügi alustamist ka piirangud uute kalalaevade kasutuselevõtule, vt KPS § 13 lõiked 4–8 ja Vabariigi Valitsuse 09.03.2004 määruse nr 62 „Kalalaevade alajaotustesse rühmitamise kriteeriumid, segmenti kantavatele kalalaevadele esitatavad nõuded ja kalalaevade segmenti juurdelisamise võimalus“.

¹¹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

¹² RKÜKo 09.12.2013, nr 3-4-1-2-13, p 105. Vt ka RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12. „Põhiseaduse § 31 1. lause esimene osa "Eesti kodanikul on õigus tegelda ettevõtlusega ..." sätestab ettevõtlusvabaduse, mille kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.“

¹³ Vt RKÜKo 09.12.2013, nr 3-4-1-2-13, p 105.

¹⁴ Vrd RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 17.

¹⁵ RKHKo 29.11.2012, nr 3-3-1-29-12, p 14.

15. Konkreetsele ettevõtjale või kalalaevale eraldatavad püügivõimalused võivad olla määratud nt aastase väljapüügimahuna, püügipäevade arvuna, püügi vahendite arvuna või kalalaevade arvuna ning need märgitakse kalapüügiloale (KPS § 13⁴ lg 6), mis kehtib maksimaalselt üks aasta (§ 13⁴ lg 1). Kalalaeva kalapüügiloa taotlus esitatakse taotletavale aastale eelneval aastal ajavahemikul 1. septembrist kuni 1. detsembrini (KPS § 13⁴ lg 2) ning sellele märgitakse muu hulgas ära taotletavad püügivõimalused (kalapüügilubade määruse lisa 1).

16. Nii Põllumajandusministeerium kui ka Keskkonnaministeerium kinnitasid vastuses minu teabe nõudmisele, et Läänemeres kalalaevaga püütavate olulisemate kalaliikide, sh kilu ja räime osas on nõudlus püügivõimaluste järele pidevalt suurem kui EL-lt Eestile eraldatud püügivõimaluste koguhulk. Ministeeriumite prognooside kohaselt säilib selline olukord ka edaspidi.

17. Seetõttu jagatakse kalalaevade püügivõimalused taotlejate vahel KPS § 16 lõikes 3 sätestatud korras. Täpsemalt jagatakse kalalaeva püügivõimalused eelmisel kolmel aastal püügivõimalusi õiguspäraselt omandanud taotlejate vahel. Jagamisel tagatakse iga taotleja eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste suhe teistesse eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimalustesse (ajalooline püügiõigus). KPS § 16 lg 3 järgi loetakse õiguspäraselt omandatud püügivõimaluseks, mis võetakse arvesse ajaloolise püügiõiguse määramisel, eelmistel aastatel kalapüügiloale kantud püügivõimalust, mille eest on makstud kalapüügiõiguse tasu keskkonnatasude seaduses sätestatud korras.¹⁶

18. Seejuures võib ettevõtja ajalooline püügiõigus väheneda pea eranditult tema enda tahtest sõltuvalt. Ennekõike võib ajaloolist püügiõigust KPS § 16 lg 6 alusel võõrandada või sellest loobuda (KPS § 16 lg 7). Samas ei mõjuta ajaloolist püügiõigust see, kui palju ettevõtja tegelikult eelmisel kolmel aastal kala püüdnud on, välja arvatud siis, kui ettevõtja ei ole kolmel järjestikusel oma püügivõimalusi üldse kasutanud (KPS § 16 lg 3⁸). Ka püügivõimaluste kasutada andmine või saamine KPS § 13⁴ lõigete 14 ja 15 alusel (n-õ püügivõimaluste vahetamine või rentimine) ei mõjuta ettevõtja ajaloolise püügiõiguse suurust ja võib toimuda ulatuses, mida ettevõtjal on õigus püügivõimaluse kasutada andmise hetkel loaga välja võtta (vt ka KPS §16 lg 3⁸ lause 3).

19. Eelnevast tulenevalt leian, et iga-aastaste püügivõimaluste jagamisel on eelised nendel kalalaeva kalapüügiloa taotlejatel, kellel on ajapikku väljakujunenud teistest suurem ajalooline püügiõigus¹⁷, kuna suurem ajalooline püügiõigus tagab suurema hulga püügivõimalusi konkreetseks aastaks. Seega riivab KPS § 16 lg 3 ettevõtlusvabadust.

3.2 Riive põhjendatus

20. Tõdemus, et KPS § 16 lg 3 riivab ettevõtlusvabadust, ei tähenda aga veel seda, et tegemist on nimetatud põhiõiguse rikkumisega. Nimelt lubab põhiseadus põhiõigusi piirata, kui on

¹⁶ KPS § 16 lg 3 järgi loetakse juhul, kui kalapüügiõiguse tasu ei pea maksuma, ka loaga välja võetud püügivõimalused õiguspäraselt omandatud püügivõimaluseks, mis võetakse arvesse ajaloolise püügiõiguse määramisel. Kilu ja räime osas on aga kalapüügiõiguse tasu maksmine kohustuslik, vt allpool alaviide 38.

¹⁷ Täna kasutusel oleva kutselise kalapüügi võimaluste jagamise korralduse, mis põhineb kutselise kalapüügiloa taotleja eelmise kolme aasta õiguspäraselt omandatud püügivõimalustel, kehtestas Riigikogu 23.01.2003 vastu võetud kalapüügiõiguse seadusega ning see jõustus 29.01.2003.

täidetud 2 peamist tingimust: piirangul on legitiimne eesmärk ja piirang on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne abinõu.¹⁸

3.2.1 Riive legitiimne eesmärk

21. Riigikohus on märkinud, et PS § 31 teine lause, mille kohaselt võib seadusega sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid.¹⁹ Seega võib ettevõtlusvabadust piirata igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega keelatud ehk teisisõnu öeldes piisab Riigikohtu hinnangul ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab lähtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest.²⁰

22. Riigikohtu praktikast võib aga järeldada, et mõne ettevõtlusvaldkonna kaitsmine „ülemäärase konkurentsi“ vms eest ei saa olla kunagi eesmärk omaette. Konkurentsi piiramisega võib ettevõtlusvabadust riivata vaid juhul, kui sellel on mingi laiem legitiimne eesmärk kui eeliste tagamine osadele ettevõtjatele.²¹

23. Selgitamaks KPS § 16 lg 3 eesmärki, märkis Põllumajandusministeerium vastuses minu teabe nõudmisele, et kalapüük ja sellega seonduvad tegevused nõuavad investeeringuid nii püügivahenditesse, kalalaevasse kui ka kala käitlemisvõimalustesse (näiteks transpordivahenditesse, külmhoonete ehitusse, tootmise ja turunduse organiseerimisse, koolitusse jne). Seega peab olema tagatud teatav stabiilsuse garantii püügiõiguse omanikele püügivõimaluste saamisel. Ka Keskkonnaministeerium osutas sellele, et kalandussektoris on investeeringud tootmisvahenditesse väga suured ning kalalaev maksab Keskkonnaministeeriumi sõnutsi reeglina miljoneid või isegi kümneid miljoneid eurosid. Seetõttu tuleb tagada investeerijatele kindlustunne pikemaks ajaks. Samuti on Riigikohus KPS § 16 lg 3 varasema redaktsiooni osas möönnud, et piiratud püügivõimaluste tingimustes võib osade taotlejate soodustamine püügivõimaluste jagamisel olla õigustatav eesmärgiga tagada kapitalimahukas tootmisharus investeeringuid teinud ettevõtjatele võimalus tasa teenida tehtud investeeringud.²²

24. Lisaks saab KPS § 16 lõikele 3 omistada EL ja Eesti kalanduspoliitikast tulenevaid eesmäärke, milleks on muu hulgas tagada kalapüügivõimsuse vastavus kalavarudele ehk saavutada laevastiku optimaalne suurus.²³ See tagab ühelt poolt stabiilse töö ja sissetuleku kaluritele ning teisalt vähendab survet illegaalseks püügiks.

25. Üldistatult on seega KPS § 16 lg 3 eesmärk kalapüügiga seotud ettevõtlussektori stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse tagamine. Kalandussektori kestlikkusega soovib seadusandja omakorda kindlustada, et püügisurve (sh röövpüügiõht) ei oleks kalavarule kahjulik. Olen seisukohal, et

¹⁸ Vt nt RKPJKo 26.03.2009, nr 3-4-1-16-08, 28. Lisaks peab põhiõigusi riivav õigusakt vastama ka formaalsetele nõuetele (kooskõla seadusreservatsiooni ja õigusselguse põhimõtte ning pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega), kuid KPS § 16 lg 3 puhul pole minul alust kahelda selles, et need nõuded on täidetud.

¹⁹ RKPJKo 12.05.2002, nr 3-4-1-3-02, p 14.

²⁰ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 81.

²¹ Selliseks eesmärgiks võib olla nt apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine (RKÜKo 09.12.2013, nr 3-4-1-2-13, p 126), veeteenuste osutamise stabiilsuse ja ohutuse tagamine (RKHKo 17.04.2002, nr 3-3-1-19-02, p 10) või vajadus lahendada olukord, kus mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel on võimatu (RKÜKo 09.12.2013, nr 3-4-1-2-13, p 112).

²² RKHKo 20.11.2001, nr 3-3-1-43-01, p 6.

²³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1380/2013 põhjenduspunkt 43. Eesti kalanduse strateegia 2014 – 2020, lk 19 – 21, internetis kättesaadaval Põllumajandusministeeriumi koduleheküljel, [otsetee](#).

eeltoodud eesmärgid, mida seadusandja KPS § 16 lõikega 3 saavutada soovib, ei ole põhiseadusega vastuolus ehk on lubatavad ja legitiimsed.

3.2.2 Riive proportsionaalsus

26. KPS § 16 lõikega 3 taotletava eesmägi legitiimsuse tuvastamine ei luba aga veel teha lõplikku järeldust vaidlusaluse sätte põhiseadusele vastavuse kohta. Nagu märkisin eespool, peab ettevõtlusvabaduse riive olema PS §-st 11 tulenevalt ka proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Lähtudes Riigikohtu praktikast, kontrollin proportsionaalsuse põhimõttele vastavust järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt KPS § 16 lg 3 sobivust, siis vajalikkust ja viimasena mõõdukust.²⁴

27. Põhiõigusi riivav seadusesäte on sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes põhiõiguse riive, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.

28. KPS § 16 lg 3 tagab kalapüügiga tegelevate ettevõtjatele investeerimiskindluse ja kalandussektori stabiilust seeläbi, et ettevõtjatele on tagatud püügivõimaluste säilimine pikema ajaperioodi jooksul kui 1 aasta, sh ka juhul, kui EL-lt Eestile eraldatud püügikvoot väheneb (sellisel juhul vähenevad kõigi kalalaeva kalapüügiga tegelevate ettevõtjate püügivõimalused, kuid keegi ei jää nendest täielikult ilma). Nii võimaldab seadusandja planeerida mõistlikus ulatuses investeeringuid laevade ja püügivahendite ajakohastamisse.

29. Teisalt pärsib vaidlusalune säte ka ettevõtja motivatsiooni investeerida liigse püügivõimsuse loomisse. Nimelt peab ettevõtja investeerimise ja riigi või EL poolse toetuse taotlemise otsustamisel arvestama olemasoleva õigusliku olukorraga, sh temale kuuluva ajaloolise püügiõigusega. Seda seetõttu, et üldreeglina ei anna ainuüksi investeeringu tegemine või avalikest vahenditest toetuse saamine ettevõtjale õigust nõuda õigusaktide (nt mõne seaduse või ettevõtja kalapüügiloa) muutmist enda kasuks, nt täiendavate püügivõimaluste eraldamist²⁵ (v.a siis, kui mõni õigusakt seob sellise tagajärje investeeringu tegemisega).

30. Eelnevast tulenevalt leian, et KPS § 16 lg 3 aitab kaasa ülalkirjeldatud eesmärkide saavutamisele ning seega on tegemist sobiva õigusnormiga.

31. Eesmärgi saavutamiseks sobiv seadusesäte peab olema ka vajalik. Selle väljaselgitamiseks tuleb analüüsida, kas KPS § 16 lg 3 eesmärgi oleks võimalik saavutada mõne teise, kuid ettevõtlusvabadust vähem riivava lahendusega, mis on vähemalt sama efektiivne kui vaidlusalune säte. Arvestama peab ka seda, kui võrd koormavad on erinevad alternatiivid kolmandate isikute jaoks.

32. Kõigepealt märgin, et EL Komisjoni tellitud analüüs, mille raames võrreldi liikmesriikides kasutusel olevaid kalapüügivõimaluste jagamise süsteeme, näitas, et KPS § 16 lg 3 on ülaltoodud eesmärgi efektiivselt täitnud. Täpsemalt on ajaloolisele püügiõigusele tuginev püügivõimaluste jagamine loonud Eestis stabiilse ja kestliku kalandussektori. Tulenevalt püügivõimaluste

²⁴ Proportsionaalsuse põhimõttest vt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15. Samuti M. Ernits. Kommentaar § 11 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3 jj. Internetis kättesaadaval: www.pohiseadus.ee, [otsetee viidatud kommentaari juurde](#).

²⁵ Vrd RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 44: „Ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist oma ettevõtluse huvides.“

jagamise süsteemi stabiilsusest ja ettearvatavusest ei toimu Eestis ka nn „võidujooksu kalapüügile“ (*ingl k* „race to fish“).²⁶

33. Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt oleks põhimõtteline alternatiiv püügivõimaluste jagamisele ajaloolise püügiõiguse alusel nn olümpiapüük. Olümpiapüügi korral määratakse püügimaht kogu veeala kohta ja isikud saavad püüda seni, kuni üldine püügimaht on ammendatud. Põllumajandusministeeriumi hinnangul soosib aga selline püügikorraldus ülemäära suure püügivõimsuse (kalalaevastiku) olemasolu, mille tasakaalustamiseks kasutada oleva kalavaruga teeb Euroopa Liit jätkuvalt suuri jõupingutusi. Nõustun selle hinnanguga ning leian ühtlasi, et nn olümpiapüügiga kaasneks suure tõenäosusega intensiivne püügisurve kontsentreeritud ajaperioodi jooksul, mis võib kahjustada kalavaru. Ka Teie avaldusest ei nähtu, et sooviksite nii radikaalse alternatiivi kasutuselevõttu kalalaevade püügikorralduses.

34. Järeldan aga avalduses märgitust, et Teie hinnangul oleks hetkel kehtivast KPS § 16 lõikest 3 parem lahendus see, kui iga-aastased kalalaeva kalapüügivõimalused jagataks vastavalt eelnevatel aastatel tegelikult väljapüütud saagile ning mitte selle alusel, kui suured püügivõimalused kantakse ettevõtja kalalaeva kalapüügiloale. Selgitan, et Eestis on selline lahendus kasutusel olnud. Nimelt määratles kuni 28.01.2003 kehtinud KPS § 16 lg 3 redaktsioon ajaloolist püügiõigust kui kalapüügiloa taotleja eelmisel kolmel aastal tegelikult õiguspäraselt kasutatud püügivõimaluste suhet teiste eelmisel kolmel aastal samal veealal kala püüdnud isikute õiguspäraselt kasutatud püügivõimalustesse.²⁷

35. Keskkonnaministeerium asus aga vastuses minu teabe nõudmisele seisukohale, et kalapüügiõiguse saamise sõltuvusse seadmine tegelikust väljapüügist ehk saagist ei ole põhjendatud. See soodustaks ilmselgelt kala väljapüügi kohta valeandmete esitamist ja tekitaks survet kalavarudele.

36. Eeltoodud Keskkonnaministeeriumi seisukohta toetab rahvusvaheline praktika. Mitmed EL liikmesriigid, kes algselt lähtusid iga-aastaste püügivõimaluste jagamisel andmetest eelnenud aastate tegelike saakide kohta, on sellest tänaseks loobunud. Seda põhjusel, et kõnealuse kriteeriumi kasutamine andis ettevõtjatele motivatsiooni moonutada kalapüügi kohta esitatavaid andmeid ning muutma püügikäitumist eesmärgiga suurendada oma ajaloolise püügiõiguse suurust ja väärtust.²⁸

37. Täiendavalt märgin vaidlusaluse sätte võimaliku alternatiivina ära iga-aastaste püügivõimaluste (osalise) müümise enampakkumisel. Ka seda lahendust on Eestis kasutatud ning kuni 28.01.2003 kehtinud KPS § 16 lg 3 redaktsiooni kohaselt müüdi enampakkumisel 10

²⁶ European Commission. Studies and Pilot Projects for Carrying Out the Common Fisheries Policy No FISH/2007/03. An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU – Final Report: Part I, lk 95. Internetis kättesaadaval Euroopa Komisjoni koduleheküljel, [otsetee](#).

²⁷ Kuni 28.01.2003 kehtinud KPS § 16 lg 3 redaktsiooni täpne sõnastus: „Kui lubatud püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses, jagatakse püügivõimalused taotlejate vahel nii, et 90 protsenti püügivõimalustest jaotatakse eelmisel kolmel aastal samal veealal püügil olnud taotlejatele, tagades igale taotlejale eelmisel kolmel aastal sellel veealal tegelikult õiguspäraselt kasutatud püügivõimaluste suhte teiste eelmisel kolmel aastal samal veealal kala püüdnud isikute õiguspäraselt kasutatud püügivõimalustesse (ajalooline püügiõigus). 10 protsenti püügivõimalustest müüakse enampakkumisel, kus püügivõimaluse alghinnaks on käesoleva seaduse § 15 lõike 1 alusel määratud kalapüügiõiguse hind.“

²⁸ Vt alaviites 26 osutatud analüüs, lk 2. Põhjalikumad näited Ühendkuningriigi ja Prantsusmaa kohta on toodud kõnealuse analüüsi lehekülgedel 20 – 21.

protsenti püügivõimalustest.²⁹ Nii Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi selgituste kui ka ülalviidatud EL Komisjoni tellitud analüüsi³⁰ kohaselt soodustas aga enampakkumiste korraldamine püügivõimaluste liigset koondumist suuremate ettevõtjate kätte ega aidanud seetõttu kaasa kalapüügisektori stabiilsuse tagamisele. Lisaks sellele leian, et püügivõimaluste jagamine enampakkumistel võib kahjustada investeerimiskindlust kalandussektoris.

38. Eeltoodu pole küll ammendav loetelu kõigist võimalikest lahendustest, kuidas piiratud püügivõimalusi ettevõtjate vahel jagada saaks.³¹ Minule pole aga teada veel teisi, ettevõtlusvabadust vähem piiravaid alternatiive, mille puhul oleks alust arvata, et need suudaksid tagada kalandussektori stabiilsust ja jätkusuutlikkust ning seeläbi optimeerida püügisurvet samal määral kui KPS § 16 lõikes 3 ettenähtud kord. Seega leian, et KPS § 16 lg 3 on vajalik õigusnorm proportsionaalsuspõhimõtte kontekstis, kuna vaidlusalune säte täidab seadusandja püstitatud eesmärgi ning teised eespool käsitletud meetmed ei teeks seda sama tõhusalt.

39. Viimasena tuleb KPS § 16 lg 3 proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel analüüsida vaidlusaluse sätte mõõdukust. Selleks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.

40. Seoses KPS § 16 lg 3 eesmärkide tähtsusega selgitan, et kutseline kalapüük kalalaevadega ekspuaterib teatavasti kalavaru, mis on küll pikaajaliselt taastuv, ent lühiperspektiivis piiratud loodusressurs. Kui püütakse kalavaru loomulikust ülejäägist rohkem kala, vähendatakse sellega potentsiaalset tootlikkust tulevikus. Halvimal juhul võib ülepüügi tagajärjeks olla kalavaru pöördumatu kahjustamine. Hoolimata mõnedest paranemismärkidest on Läänemerest kalalaevaga püütavate kalaliikide varud napilt jätkusuutlikul tasemel (räim) või isegi veidi alla selle (kilu).³² Samuti näitavad uuringud, et kalapüügiga tegelevate ettevõtjate käsutuses olev Eesti Läänemere traallaevastiku püügivõimsus katab Eestile eraldatud püügikvoodi või isegi ületab seda.³³ Seetõttu on vaidlusaluse sätte eesmärk tagada kalandussektori stabiilsus ja seeläbi kindlustada kalavarudele avalduva püügisurve vastuvõetav tase väga kaalukas.

²⁹ Püügivõimaluste oksjoneid on Euroopas kasutatud väga harva ning tänapäeval ei kasuta üksi liikmesriik sellist lahendust (alaviites 26 osutatud analüüs, lk 2).

³⁰ Alaviites 26 osutatud analüüs, lk 22.

³¹ Märgin täiendavalt, et vaidlusalusele sättele alternatiivsete lahenduste väljaselgitamisel tuleb võrdlustesse teiste riikide püügivõimaluste jagamise korraldusega suhtuda ettevaatlikkusega. Igas riigis, sh EL liikmesriikides on väga pika aja jooksul välja arenenud iseseisvad ja terviklikud püügiõiguse regulatsioonid, mis sõltuvad ennekõike kohalikest oludest. Lahendus, mis on edukas ühes riigis, ei pruugi toimida teistes riikides. Eelnevast tulenevalt oli EL Komisjoni tellitud liikmesriikides kasutusel olevate püügivõimaluste jaotussüsteemide võrdlevas analüüsis pea võimatu tuua välja nn parimat praktikat, mida saaks universaalselt kohaldada (Vt alaviites 26 osutatud analüüs, lk 4 ning lk 99 jj). Võib oletada, et see on üks põhjustest, miks hiljutise EL kalanduspoliitika reformi käigus loobuti EL tasandil ettevõtjatele püügiõiguse jagamist puudutava regulatsiooni kehtestamisest ning jäeti selle küsimuse otsustamine liikmesriikide pädevusse. Vt Euroopa Parlamendi kokkuvõtlikud selgitused, mis esitati Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1380/2013 eelnõu menetlemise käigus tehtud muudatusettepanekute kohta (internetis kättesaadaval Euroopa Parlamendi koduleheküljel, [otsetee](#)): „Parliament proposes to delete the provision which provides for the establishment by each Member State of transferable concession systems. On the other hand, a provision is included which allows each Member State to choose its method of allocating the fishing opportunities assigned to it, in accordance with the subsidiarity principle, without an allocation system being imposed at Union level. In this way, Member States will remain free to establish – or not to establish – a system of transferable fishing concessions. When allocating the fishing opportunities available to them, Member States shall use transparent and objective environmental and social criteria.“

³² Vt Kalanduse riikliku andmekogumise programmi 2013. aasta räime ja kilu aruanne lk 39-40 (räime kohta) ja lk 39-40 (kilu kohta). Internetis kättesaadaval Keskkonnaministeeriumi koduleheküljel, [otsetee](#).

³³ Eesti Mereinstituut. Eesti Läänemere traallaevastiku püügivõimsuse analüüs, Tallinn 2012, lk 15 jj. Internetis kättesaadaval Põllumajandusministeeriumi koduleheküljel, [otsetee](#).

41. Mis puudutab KPS § 16 lõikega 3 kaasneva ettevõtlusvabaduse riive intensiivsust, siis leiata oma avalduses, et ajaloolise püügiõiguse jaotus ettevõtjate vahel kehtestati üks kord ja see ei muutu enam. On küll tõsi, et ajaloolise püügiõiguse vähenemine või ülekandmine teisele ettevõtjale sõltub suuresti ettevõtja enda tahtest, nagu selgitasin ülalpool. Samas on seadusandja loonud mitu abinõud, mis leevendavad ajaloolise püügiõiguse n-ö muutumatusest tulenevat ettevõtlusvabaduse riivet.

42. Esiteks märgin, et KPS § 16 lg 3 kohaselt arvatud ajalooline püügiõigus ei määra veel lõplikult kindlaks, kui palju kala võib ettevõtja konkreetsel aastal kalalaevaga püüda. Eestile eraldatud iga-aastased püügivõimalused jagatakse küll esmalt KPS § 16 lg 3 alusel ettevõtjate vahel ära aga KPS § 13⁴ lg 15 alusel võib ettevõtja talle konkreetseks aastaks määratud püügivõimaluse, mille eest on tasutud kalapüügiõiguse tasu, anda samal aastal kasutamiseks teisele Eesti ettevõtjale. Selleks esitavad ettevõtjad Põllumajandusministeeriumile mõlemapoolse avalduse, kus on märgitud kasutada antava püügivõimaluse suurus. Analoogselt võib Eesti ettevõtja saada kasutada teise riigi ettevõtja püügivõimalust Põllumajandusministeeriumi nõusolekul (KPS § 13⁴ lg 14).

43. Põllumajandusministeerium edastas minule ka erinevaid andmeid Läänemeres kalalaevadega toimuva kalapüügi kohta aastatel 2011 – 2013. Nendest andmetest nähtub muu hulgas, et viimase 3 aasta jooksul on igal aastal KPS § 13⁴ lg 15 alusel antud teiste ettevõtjate kasutusse püügivõimalusi keskmiselt ulatuses, mis räime osas vastab ca 25%-le ning kilu osas ca 20%-le ajaloolise püügivõimaluse alusel jaotatud püügivõimaluste koguhulgale. Seejuures leitakse ülalviidatud EL Komisjoni tellitud analüüsis, et Eestis on olemas toimiv turg püügivõimaluste vahetamiseks KPS § 13⁴ lg 15 alusel.³⁴

44. Vihjate oma avalduses küll sellele, et kalapüügiturul valitsevad ettevõtjad kuritarvitavad oma positsiooni püügivõimaluste KPS § 13⁴ lg 15 alusel teistele ettevõtjatele kasutusse andmisel. Sellega seoses märgin aga kõigepealt, et ainuüksi kalapüügivõimaluste KPS § 13⁴ lg 15 alusel teisele ettevõtjale pakkumine, nõudes selle eest vastutasuna raha või teisi püügivõimalusi (nt kilu püügivõimalusi räime omade vastu), ei ole minu hinnangul taunitav. Seejuures ei anna oma püügivõimalusi teiste kasutusse mitte üksnes ettevõtjad, kellel on suurimad ajaloolised püügiõigused. Põllumajandusministeeriumi selgituste kohaselt kasutavad KPS § 13⁴ lg 15 sätestatud võimalust enim need ettevõtjad, kelle ajalooline püügiõigus on nii väike, et konkreetseks aastaks eraldatud püügivõimaluste väljapüüdmiseks laeva töös hoidmine on liiga kulukas.

45. Samuti selgitan, et kaitse võimalike pahatahtlike turumoonutuste eest seoses kalapüügivõimaluste teiste ettevõtjate kasutusse andmisega tagavad konkurentsireeglid. Nimelt keelustab konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 4 konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevahelised kokkulepped, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsused. Samuti on KonkS § 16 järgi keelatud ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. KonkS § 4 lõikest 2 ja EL õigusest³⁵ tulenevalt kehtivad need keelud mõnede piiratud eranditega³⁶ ka kalapüügitoodete toomisega seotud äritegevuses, sh peavad kõnealuseid konkurentsieeskirju järgima ka kalandusturu korraldamise seaduse alusel loodud tootjaorganisatsioonid ja neisse kuuluvad ettevõtjad.³⁷ Riikliku järelevalvet konkurentsiseaduse täitmise üle teostab Konkurentsiamet (KonkS § 54),

³⁴ Alaviites 26 osutatud analüüs, lk 37.

³⁵ ELTL art 42 ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1379/2013 art 40.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1379/2013 art 41.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1379/2013 art 14 lg 1 punkt e.

kellel on muu hulgas õigus teha konkurentsireeglite rikkumise korral ettekirjutus korrarikkumise kõrvaldamiseks (vt korrakaitseaduse § 28).

46. Teiseks saab KPS § 16 lõikest 3 tuleneva ettevõtlusvabaduse riivet tasakaalustava abinõuna käsitleda seda, et ajaloolist püügiõigust on võimalik võõrandada KPS § 16 lg 6 sätestatud korras, nagu märkisin ülalpool. Selle tulemusel väheneb võõrandaja ning suureneb omandaja ajalooline püügiõigus (KPS § 16 lg 3 laused 4 ja 5). Kirjeldatud viisil ajaloolise püügiõiguse omandamine pole pelgalt teoreetiline võimalus, sest tõepoolest esineb praktikas kõnealuseid võõrandamistinguid: Põllumajandusministeeriumi esitatud teabest nähtub, et ajavahemikus 04.02.2011 kuni 23.12.2013 sõlmiti erinevate ettevõtjate vahel vähemalt 9 lepingut kalalaeva ajaloolise püügiõiguse võõrandamiseks.

47. Kolmandaks aitab KPS § 16 lõikest 3 tulenevat negatiivset mõju ettevõtlusvabaduse vähendada asjaolu, et ettevõtja peab pidevalt tegema kulutusi, et tema ajaloolise püügiõiguse suurus säiliks. Nimelt tõin eespool esile muu hulgas asjaolu, et KPS § 16 lg 3 lause 3 kohaselt võetakse ajaloolise püügiõiguse määramisel arvesse eelmistel aastatel kalapüügiloale kantud püügivõimalused üksnes siis, kui selle eest on makstud kalapüügiõiguse tasu keskkonnatasude (edaspidi: KeTS) seaduses sätestatud korras.

48. Kutselise kalapüügi tasumäärad kehtestab igaks kalendriaastaks Vabariigi Valitsus (KetS § 11 lg 2 p 1). Seejuures on kutselise kalapüügi tasu ülempiir KetS § 11 lg 4 p 1 kohaselt kuni neli protsenti tasu kehtestamise aastale eelnenud aastal püügivahendiga või püügipäeval püügipiirkonnas keskmiselt väljapüütud kalakoguse või püütud isendite harilikust väärtusest, kuid mitte vähem kui 0,95 eurot.³⁸ KeTS § 32 lg 4 järgi arvutatakse kutselise kalapüügiõiguse tasu kalapüügiloa alusel, st see ei vähene, kui ettevõtja püüab loale märgitust vähem kala.³⁹ Seega motiveerib kohustus maksta kalapüügiõiguse tasu ettevõtjat oma püügivõimalusi ühel või teisel viisil kasutama (püüdma ise kala, andma KPS § 13⁴ lg 15 alusel püügivõimalused teise ettevõtja kasutusse või võõrandama ajaloolist püügiõigust).

49. Eeltoodud käsitluse tulemusena olen seisukohal, et KPS § 16 lõikest 3 lähtuv ettevõtlusvabaduse riive on mõõdukas ja vastab seega PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele, kuna KPS § 16 lg 3 eesmärgid on olulised ning seadusandja on kehtestanud vaidlusaluse sätte negatiivsete tagajärgede leevendamiseks erinevaid abinõusid.

4. Kokkuvõte

50. KPS § 16 lg 3 annab küll kalalaevade iga-aastaste püügivõimaluste jagamisel suurema ajaloolise püügiõigusega ettevõtjale eelised väiksema ajaloolise püügiõigusega ettevõtja ees. Sellest tuleneval ettevõtlusvabaduse riivel on aga legitiimne ja oluline eesmärk – tagada stabiilsus kalandussektoris ning seeläbi kaitsta kalavaru seisundit. Vaidlusalune säte täidab seda eesmärki tõhusalt ning minule teadaolevalt puuduvad sama efektiivsed, kuid ettevõtlusvabadust vähem riivavad alternatiivsed lahendused. Seadusandja on kehtestanud ka mitu abinõu, mis

³⁸ Kutselisel kalapüügil kalalaeva kalapüügiloa alusel Läänemerel on kilu ja räime kalapüügiõiguse tasumäärad 3,52 eurot ühe tonni kohta (Vabariigi Valitsuse 14.11.2013 määruse nr 163 „Kutselise kalapüügi võimalused ning aastane lubatud saak Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel, Läänemerel ja Liivi lahel kaluri kalapüügiloa alusel ning kalapüügiõiguse tasumäärad 2014. aastaks“ § 7 punktid 1 ja 2). Nimetatud tasu vastab räime osas 1,60%-le ning kilu osas 1,70%-le aastal 2012 püütud kala ühe tonni väärtusele (vt eelviidatud Vabariigi Valitsuse määrus eelnõu seletuskiri, lk 6. Internetis kättesadaval Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemis, [otsetee](#)).

³⁹ KeTS § 44 p 3 järgi tagastatakse kalapüügiõiguse tasu üksnes vähendatud püügivõimaluste ulatuses, kui eraldatud püügivõimalusi vähendatakse samade püügivõimaluste kasutamise aasta jooksul püügiõiguse taotlejast või selle saanud isikust olenemata asjaoludel.

leevendavad KPS § 16 lg 3 negatiivset mõju (püügivõimaluste teise ettevõtjale kasutamise andmise võimalus, ajaloolise püügiõiguse võõrandatavus, kohustus maksta kalapüügiõiguse tasu). Seetõttu on vaidlusaluse sätte eesmärgi tähtsus kaalukam kui sellega kaasnev ettevõtlusvabaduse riive.

51. Eelnevast lähtudes ei tuvastanud ma Teie avalduse põhjal läbiviidud menetluses KPS § 16 lg 3 vastuolu põhiseadusega. Loodetavasti on Teile minu selgitustest siiski kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

52. Käesoleva seiskohavõtuga lõpetan Teie avalduse põhjal alustatud menetluse ning edastan oma seisukoha teadmiseks ka Põllumajandusministeeriumile ja Keskkonnaministeeriumile. Ühtlasi soovin veel kord vabandada, et Teie avalduse menetlemisel on esinenud viivitusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Põllumajandusministeerium
Keskkonnaministeerium