

SELETUSKIRI

regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Regionaalministri 31. mai 2024. a määruse nr 35 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo kõrgeim piletihind sõitjateveol Eestisestel lennuliinidel ja sõidusoodustused“ muutmise“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Regionaalministri 31. mai 2024. a määruse nr 35 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo kõrgeim piletihind sõitjateveol Eestisestel lennuliinidel ja sõidusoodustused“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud ühistranspordiseaduse (edaspidi *ÜTS*) § 31 lõike 2 punkti 3 ja § 36 lõike 5 alusel.

Eelnõu koostamine on tingitud vajadusest pakkuda püsireisijatele soodsamaid tingimusi Tallinna-Kuressaare ja Tallinna-Kärdla lennuliinidel.

Kuressaare ja Kärdla lennuliinidel tõsteti 2024. aasta juunis ja 2025. aasta veebruaris piletihindu, et riigieelarve kärpeülesande kontekstis leida reisijate omaosaluse suurendamise näol lisavahendeid ühistranspordi liiniveotoetuse eelarvelise puudujäägi katmiseks. Pileti hinnad olid muutmata kujul kehtinud alates 2016. aastast. Olukorras, kus lennuteenuse kulu riigieelarves on pidevalt kasvanud, ei ole realistlik, et reisijate omaosalus jääks jätkuvalt sama väikeseks, nagu see on ajalooliselt olnud. Lennuki tavapileti hind on tänaseks hinnatõusude tulemusena võrreldes 2016. aastaga kasvanud 38%, samal ajal kui keskmine palk on kasvanud 83%. 2024-2025 oli kavandatud ka parvlaevapiletite hinnatõus, mis jäi laialdase vastuseisu tõttu realiseerimata.

Lennupiletite hinnatõus ja parvlaevapiletite hinna tõstmata jätmise tõi Tallinna-Kuressaare ja Tallinna-Kärdla lennuliinidel kaasa olulise reisijate arvu languse. Tuleb siiski mainida, et enne piletihindade tõstmist viitas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi ka *REM*) läbi viidud hinnaelastsuse analüüs tegelikkusega võrreldavale reisijate arvu langusele. REM kasutas elastsuskoefitsiendina IATA¹ poolt välja pakutud -1,23, mis lihtsustatult tähendab, et pileti hinna tõstmisel 10% võrra väheneb reisijate arv 23% võrra. Prognoositud reisijate arv kõrgema hinnaga erines tegelikust 2025. aasta suursaarte lennureisijate koondarvust mõnesaja reisija võrra. Ministeeriumi seisukohalt on reisijate arvu langus olnud paratamatu ning juhul, kui jätta pileti hind näiteks järgneva viieks aastaks muutmata, taastub ka endine nõudlus.

Tuleb arvestada ka asjaoluga, et reisijate arvud on olnud pidevas tõusust ja aastate 2023 ja 2024 puhul oli tegemist absoluutsete tippaastatega, kus oldi reisijate arvult tõenäoliselt lähedal maksimaalsele potentsiaalile.

Kohalikud omavalitsused on korduvalt esitanud taotlusi pileti hinna langetamiseks, kuna näevad reisijate arvu vähenemist otsese hinnanguna teenuse kvaliteedile ning avaldavad muret, et vähenenud reisijate arv avaldab mõju ka lennuliinide tulevikule. Toimivad lennuliinid on nii Saaremaa kui Hiiumaa vaates olulised ühendustülid mandriga. Kvaliteetsed lennuühendused loovad paremad võimalused saartel elavatele inimestele elada, töötada, õppida ja ettevõtlusega tegeleda. Lennuliinide olemasolu ja kvaliteet avaldab otsest või kaudset mõju pea kõigile eluvaldkondadele. Regulaarlendude olemasolu on oluline ka võimalikes kriisioludes - kui mereühendus peaks katkema, on tegemist ainsa alternatiivse liikumisvõimalusega.

¹ International Air Transport Association – suurim lennuettevõtjate katusorganisatsioon.

Lennureiside katkemisel on selged negatiivsed tagajärjed. See toob kaasa rohkem maanteetransporti ja reisiaegade olulist pikenemist. Väheneb ettevõtete huvi saartel tegutseda, keerulisem on leida ja kaasata spetsialiste, väiksemaks jääb nii siseturism kui saarte atraktiivsus välituristidele. Lõpptulemusena muutuvad saared vähem atraktiivseks nii elu- kui ärikeskkonnana, suureneb väljaränne ning halveneb ligipääs laiemale tööturule.

Tabel 1. Reisijate arv 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Tallinna-Kuressaare	27 773	36 784	41 237	41 156	34 266
Tallinna-Kärdla	10 552	11 849	16 275	15 332	11 900

20. veebruaril 2026. a esitasid Saaremaa ja Hiiumaa vallavanemad ettepaneku langetada pileti hinnad 2024. aasta juuni tasemele, luua madalama hinnaga edasi-tagasi pilet ning kaotada nädalavahetustel kehtiv hinnakordaja 1,1.

Ministeerium nõustub vallavanematega, et tänases turuolukorras ei täida nädalavahetuse hinnakordajad oma eesmärki, sest puudub vajadus tippaegadelt reisijaid ümber suunata. Käesoleva eelnõuga tunnistatakse hinnakordajat puudutavad määruse sätted kehtetuks. Lauseline piletihindade langetamine pole siiski mõistlik, sest reisija omaosaluse tõstmine on möödapääsmatu. Ajutine hindade langetamine lükkaks piletihinna tõstmise lihtsalt edasi ning ei lahendaks põhimõttelist probleemi, kus regionaalsete lennuliinide puhul on reisijate omaosalus väga madal, keskmiselt 15% (REM 2025. a andmed).

Lisaks nädalavahetuse hinnakordaja kaotamisele lisandub eelnõukohaselt püsireisijatele perioodipilet. Püsireisijateks loetakse reisijaid, kes kasutavad liini üle 2 korra kuus, neid on hinnanguliselt 8%-12% kõigist lendajatest. Püsireisijad on eeldatavalt kas Saaremaa või Hiiumaa püsielanikud või saartega aktiivseid isiklikke või ärilisi sidemeid omavad isikud. Suvehooajal on sellisteks reisijateks ka saartel suvemaja omavad või turismiga seotud isikud.

Määrusega kehtestatakse perioodipilet. Perioodipiletiga saab lennata kolme kalendrikuu jooksul 12 korda vabalt valitud ajal. Broneeritud lennule ilmumata jätmisel kaotab üks perioodipileti kasutuskord kehtivuse. Perioodipilet jaguneb omakorda kaheks: tavaliseks ja paindlikuks. Tavalise perioodipileti kasutajad on eeldatavalt eelkõige füüsilised isikud. Tavaperioodipilet on nimeline ning muudatusi piletikasutaja andmetes saab teha vedaja poolt kehtestatud tingimustel lisatasu eest. Paindlikul perioodipiletil saab igakordselt ilma lisatasuta muuta reisija andmeid. Paindliku perioodipileti kasutajateks on eeldatavalt eelkõige juriidilised isikud, näiteks meditsiini- ja haridusasutused ning äriettevõtted.

Eelnõuga kavandatavate muudatustega kaasneb vajadus piletimüügisüsteemi muutmiseks. Vedaja peab tegema muudatusi piletimüügisüsteemis, et võimaldada perioodipileti müüki. Kuna vedajal on praegu käimas piletimüügisüsteemi pakkuja vahetus, saab süsteemi ettevalmistamisel sisse viia vajalikud täiendused ilma oluliste täiendavate investeeringuteta. Eelnõuga ei nähta ette muudatusi sõidusoodustustes.

Eelnõuga ei kaasne avalikule sektorile halduskoormuse kasvu.

Eelnõu ja seletuskirja koostas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühistranspordiosakonna nõunik Jaak Simon (5344 7675, jaak.simon@agri.ee). Eelnõule tegi juriidilise ekspertiisi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Elis-Ketter Mürsepp (5304 5154, elis-ketter.myrsepp@agri.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (5698 3427, leeni.kohal@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

ÜTS § 31 lõike 2 punkti 3 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega kõrgeima piletihinna sõitjateveol lennuliikluses. ÜTS § 31 lõike 4 järgi kehtestab kõrgeima hinna piires piletihinna sõitjateveol valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga, arvestades seaduses sätestatud nõudeid ja riigieelarvest eraldatud vahendeid. Õigusselguse eesmärgil ei kehtestata piletihindu sõitjateveol ainult regionaalministri määrusega. ÜTS § 31 lõike 2 punkti 3 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega kõrgeima sõidukilomeetri hinna, kõrgeima piletihinna ja sõidusoodustused sõitjateveol bussi-, laeva-, väikelaeva- ja parvlaeva- ning lennuliikluses nii maakonnaliinidel kui ka kaugliinidel.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse „Regionaalministri 31. mai 2024. a määrust nr 35 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo kõrgeim piletihind sõitjateveol Eestisisestel lennuliinidel ja sõidusoodustused“.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks määruse § 2 lõigetes 3 ja 4 sätestatud dünaamilise hinnastamine põhimõtte Tallinna-Kärdla ja Tallinna-Kuressaare liinidel.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse määruse § 2 lõigetega 5–8. Lisanduvad eelkõige püsilendajate (lendavad keskmiselt üle 2 korra kuus) kasutusmugavuse tõstmisele suunatud perioodipiletid. Samuti kehtestatakse ühe lennu piirhind perioodipiletitele piletitüübi lõikes.

Lisatava lõikega 5 luuakse nn perioodipilet. Lisatava sätte kohaselt on pileti, mis annab võimaluse lennata kolme kalendrikuu jooksul vabade kohtade olemasolul vabalt valitud ajal 12 korda ühel vabalt valitud suunal, kõrgeim hind avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval sõitjateveol lennuliinide kaupa järgmine:

- 1) Tallinna-Kärdla lennuliinil – 30 eurot ühe suuna kohta;
- 2) Tallinna-Kuressaare lennuliinil – 32 eurot ühe suuna kohta.

Uue § 2 lõikega 6 kehtestatakse kõrgeim hind paindlikele piletitele Tallinna-Kärdla ja Tallinna-Kuressaare lennuliinidel. Paindlik pilet on sõidupilet, mis annab võimaluse muuta lisatasuta reisi toimumise aega, reisija andmeid jms lennuettevõtja tingimuste kohaselt, mistõttu on paindliku pileti hind tavapileti hinnast kõrgem. Uue lõike 6 kohaselt on pileti, mis annab võimaluse lennata kolme kalendrikuu jooksul vabade kohtade olemasolul vabalt valitud ajal 12 korda ühel vabalt valitud suunal, võimalusega muuta iga kord sõitja andmeid, kõrgeim hind avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval sõitjateveol lennuliinide kaupa järgmine:

- 1) Tallinna-Kärdla lennuliinil – 32 eurot ühe suuna kohta;
- 2) Tallinna-Kuressaare lennuliinil – 34 eurot ühe suuna kohta.

Eelnõuga täiendatakse määrust § 2 lõikega 7, mille kohaselt loetakse perioodipileti puhul üks lennuvõimalus kasutatuks juhul, kui sõitja registreerib end lennule, kuid ei ilmu lennule. Muudatuse eesmärk on tagada perioodipileti kasutamise selged tingimused ning vähendada olukordi, kus sõitja broneerib või registreerib end lennule, kuid jätab lennule ilmutama, mistõttu jääb istekoht teistele sõitjatele kasutamata. Reisijast mittesõltuvate asjaolude korral, nagu lennu ära jäämine või oluline hiline mine, kui reisija on sunnitud kasutama sihtkohta jõudmiseks asendustransporti, jääb perioodipileti lennuvõimalus kehtima kuni perioodipileti kehtivusaja lõpuni.

Lennule registreerimisega arvestatakse sõitja osalemisega konkreetsel lennul ning vedaja reserveerib talle istekoha. Kui sõitja lennule ei ilmu, võib see piirata teiste sõitjate võimalust lendu kasutada, eelkõige juhul, kui lennule on suur nõudlus või kohtade arv on piiratud. Seetõttu on

põhjendatud, et sellisel juhul arvatakse üks perioodipiletiga ette nähtud lennuvõimalus kasutatuks.

Eelnõukohase § 2 lõike 8 kohaselt kehtib perioodipilet kolm kalendrikuud alates pileti ostmise päevast.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse määruse jõustumine, mille kohaselt kehtestatakse määruse jõustumisajaks 1. november 2026. a. Jõustumise kuupäeva kehtestamisel on lähtutud määrusega ette nähtud muudatuste ellu viimise võimalustest. Lennuvedaja on kavandanud piletimüügisüsteemi vahetuse novembri algusest, mis võimaldab muudatuste efektiivse ja oluliste täiendavate kuludeta rakendamise.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga kavandatud muudatused ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Kavandatud muudatustega ei kaasne otseseid ega olulisi mõjusid loodus- ja elukeskkonnale, riigi julgeolekule, kohaliku omavalitsuse korraldusele, ja siseturvalisusele. Muudatusel on väike positiivne mõju elanikkonna tervisele, tervishoiukorraldusele, inimeste heaolule ja õigustele, sotsiaalsele kaitsel, tööturule, demograafiale, rahvastiku arengule, soolisele võrdõiguslikkusele ja võrdsetele võimalustele. Kohalike omavalitsuste hinnangul on lisaks füüsilistest isikutest püsireisijatele perioodipileti potentsiaalseteks kasutajateks kohalikud ettevõtjad ning avaliku sektori asutused. Nii Saaremaa kui Hiiumaa tervishoiuasutused sõltuvad olulisel määral arstidest, kes igapäevaselt praktiseerivad Tallinnas. Samuti on teenus vajalik saartel asuvatele haridusasutustele ning koolitusteenuse pakkujatele, kes kutsuvad regulaarselt õppejõude ning koolitajaid mandrilt.

Eelnõuga kavandatud muudatused parandavad siseriiklike lennuühenduste tegelikku kättesaadavust, eelkõige püsireisijate vaates, toetades seeläbi regionaalset sidusust ja omades mõõdukat positiivset mõju regionaalarengule. Mõõdukalt positiivne mõju regionaalarengule avaldub eelkõige nendele suursaarte elanikele ja ettevõtjatele, kes kasutavad lennuliini regulaarselt töö-, haridus- ja tervishoiuteenuste või ettevõtlusega seotud liikumisteks. Vähendades mõnevõrra saarelisusest tulenevat transpordi lisakulu loob eelnõu paremad eeldused saarte elanikele ja ettevõtjate ligipääsuks teenustele, partneritele ja töölastele võimalustele. Vähesel määral võib perioodipileti soetamisel üksiklennu soodsamal hinnal olla positiivne mõju ka saarte turismi- ja puhkemajandusettevõtete külastustele ja tuludele ning kaudsemalt muudele turistide ja külastajaid teenindavatele teenindus- ja jaemüügi ettevõtetele.

Määruse rakendamisega kaasneb mõningane positiivne mõju saarte majandusele, kuna perioodipileti kehtestamine leevendab osaliselt piletihindade tõusu mõju püsiklientidele, kelleks on eelkõige saartega pidevalt seotud inimesed ning kohalikud ettevõtted ja ametiasutused.

Eelnõuga kavandatud muudatused aitavad jätkuvalt tagada kvaliteetse ja toimiva lennuühenduse saartega.

Ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavasti väike. Muudatuse tulemusena on prognoositud Tallinna-Kuressaare ja Tallinna-Kärdla lennuliinide peale kokku ca 1 500 lisanduvat reisijat. Sellise lisanduva reisijate arvu juures jääb ka madalamate hindade juures piletitulu laekumine senisesse suurusjärku. REM jälgib lennuvedaja aruandluse põhjal lisanduvate piletitüüpide populaarsust ning tehtavate meetmete mõju reisijate arvule ja laekunud piletitulule. Arvestades lennuühenduste sesoonset iseloomu, antakse hinnang tehtud muudatuste mõjule aasta möödudes määruse kehtestamisest arvates.

Kuna määruse rakendamisega ei kaasne olulisi mõjusid, ei ole vaja koostada Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 65 lõike 2 kohast mõjude analüüsi aruannet.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne märkimisväärsed lisategevusi riigiasutustele ega erasektorile. Määruse rakendamisega ei kaasne kulu kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetest. Rakendamiseks on vajalikud ümberkorraldused lennuettevõtja piletimüügisüsteemis, millega seotud kulud on lennuettevõtja piletimüügisüsteemi arendamise kavas juba arvesse võetud. Erakorraliselt tekkivad määruse rakendamiseks vajalikud kulud kaetakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarves olemasolevatest vahenditest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. novembril 2026. a.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja Kliimaministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Saaremaa vallale, Hiiumaa vallale, Saaremaa Ettevõtjate Liit MTÜle, Hiiumaa Ettevõtjate Liit MTÜle, Eesti Puuetega Inimeste Koda MTÜle ja AS-ile Tallinna Lennujaam.