

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad reisijate paketi määruste ettepanekutele, mis käsitlevad rongipiletite müüki ja millega muudetakse määrust (EL) 2021/782 seoses ühtse piletiga reisijate kaitsega

1. SISSEJUHATUS

Vabariigi Valitsuse seisukohad esitatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruste ettepanekute kohta, mis käsitlevad rongipiletite müüki ja millega muudetakse määrust (EL) 2021/782 seoses ühtse piletiga reisijate kaitsega.

Määruste ettepanekute üldine eesmärk on toetada Euroopa Liidu säästva ja aruka liikuvuse strateegia elluviimist ning erinevate transpordiliikide reisijate õiguste tugevdamist aidates sellega stimuleerida ühistranspordi kasutamist ning sellest tulenevalt täita roheleppe eesmärgi.

Rongipiletite müüki käsitleva määruse ettepaneku¹ eesmärgiks on soodustada konkurentsiolekorda internetipõhise piletimüügi turul, reguleerides reisijaveoteenuse pakkuja ja internetipõhise piletimüügi teenuse pakkuja vahelisi suhteid ning kehtestades turujärelevalve reeglid.

Määruse (EL) 2021/782 muutmise ettepaneku² eesmärgiks on lahendada selliste reisijate ebapiisav kaitse, kes teevad mitme veoettevõtja teenuseid hõlmavaid rongireise. Reisijad on sunnitud kasutama mitme raudteeveo-ettevõtja teenuseid paljude rongireiside, eelkõige piiriüleste ja pikamaareiside puhul. Isegi kui reisija ostab kogu reisi jaoks pileti ühe tehinguga ühel broneerimisplatvormil, ei liigitu ostetud pilet liidus kehtiva õiguse alusel sageli otsepiletiks. Selle tulemusena võib reisijal, kes on teenuse hilinemise või tühistamise tõttu ühendusreisist maha jäänud, puududa õigus abile, marsruudi muutmisele, tagasimaksele või hüvitisele, hoolimata tema mõistlikest ootustest, et ta on kaitstud kogu reisi vältel.

Ettepanekute näol on tegemist osaga komisjon poolt 2026. aasta mais välja toodud reisijate paketiga³, mille eesmärk on muuta ELis riigisiseste ja piiriüleste reiside planeerimine, broneerimine ja piletite ostmine reisijate jaoks lihtsamaks, läbipaistvamaks ja sujuvamaks. Kuigi paketi keskmes on raudteetransport, ei piirdu see ainult sellega. Lisaks rongipiletite ja raudteereisijate õiguste reformile sisaldab pakett ka mitmeliigilise broneerimise määruse ettepanekut, mis käsitleb erinevate transpordiliikide, sealhulgas raudtee-, lennu-, maantee- ja veetranspordi teenuste otsimist, võrdlemist ja broneerimist.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, mis käsitleb rongipiletite müüki (COM(2026)232)

Transport tekitab ligikaudu 25 % ELi kasvuhoonegaaside koguheitest ning see heide on viimastel aastatel suurenenud. Kuna raudteetransport on suures osas elektrifitseeritud ja energiatõhus transpordiliik, peaks raudteeveoteenuste laialdasem kasutuselevõtt aitama

¹ [Euroopa Komisjon. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb rongipiletite müüki.](#)

² [Euroopa Komisjon. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust \(EL\) 2021/782 seoses ühtse piletiga reisijate kaitsega.](#)

³ European Commission. Passenger Package. – [Passenger Package - Mobility and Transport - European Commission.](#)

vähendada transpordisektori kasvuhoonegaaside heidet ja energiatarbimist.

2020. aastal hõlmas raudteetransport 5,1 % ELi liikmesriikide vahelisest reisijateveost ja 11,5 % ELi liikmesriikide vahelisest kaubaveost, kuid üksnes 0,4 % ELi transpordist tulenevast kasvuhoonegaaside heitest. Raudteetransport on väga energiatõhus – see moodustab vaid 0,6 % kõigi transpordiliikide energiatarbimisest⁴ ELis – ja enamik raudteeliiklusest toimub elektrifitseeritud liinidel. ELi poliitikaga on raudteetransporti järjepidevalt edendatud, tuginedes mitte üksnes energia ja heitega seotud eelistele, vaid ka raudteetranspordi selgele sotsiaal-majanduslikule kasule, kõrgele ohutustasemele ja suutlikkusele edendada territoriaalset ühtekuuluvust.

Tõhus piletimüügisüsteem on raudtee-reisijateveo turu toimimiseks hädavajalik. Pärast nelja seadusandliku raudteepaketi vastuvõtmist on ühtne Euroopa raudteepiirkond konkurentsile avatud, mille tulemuseks on parema, mitmekesisema ja taskukohasema teenuse pakkumine reisijatele. 2024. aastal kasvas ELi raudteedel reisijate läbitud kilomeetrite arv 5,8 %⁵, mis oli tingitud tarbijate suurest nõudlusest ja uute teenuste, sh uute raudteeveoettevõtjate teenuste turuletoomisest. Kuigi ühtse Euroopa raudteepiirkonna muude põhielementide (nt ühise taristu arendamine, parem koostalitlusvõime ja läbilaskevõime parem haldamine) puhul on tehtud märkimisväärsed edusamme, kujutab rongipiletite müük endast endiselt märkimisväärset struktuurset nõrkust. Jaemüügisektori digipööre, mis on toimunud teistes sektorites (hotellindus ja lennureisid), ei ole raudteesektoris teoks saanud. Raudteeveoturu aeglasem avamistempo võrreldes näiteks lennureisiteenustega on toonud kaasa märkimisväärsed erinevused vastavatel internetipõhise piletimüügi turgudel.

Turgu valitsevad ettevõtjad tegutsevad pääsuvalitsejatena ja osutavad valdavat enamikku raudtee-reisijateveo teenustest, omades samal ajal ka oma internetipõhise piletimüügiteenuse osutajat. Need ettevõtjad võivad teha järgmist: i) kasutada oma turgu valitsevat seisundit selleks, et seada konkureerivad internetipõhise piletimüügiteenuse osutajad ebasoodsasse olukorda, jagades andmeid ja teenuseid valikuliselt ning ii) välistada konkureerivad raudteeveo-ettevõtjad, keeldudes müümast asjaomaste konkureerivate ettevõtjate pakutavaid pileteid oma peamise internetipõhise piletimüügiteenuse kaudu. Selline olukord piirab hindade läbipaistvust ja vähendab uute ettevõtjate nähtavust tarbijate jaoks, õhnestades uute raudteeveoteenuste ärilist põhjendatust, mis muul juhul suurendaksid taskukohasust ja soodustaksid üleminekut ühelt transpordiliigilt teisele. Uute veoettevõtjate puhul on tõhus internetipõhine piletimüügiteenus klientideni jõudmiseks väga oluline. Tarbijate jaoks on rongipiletite ostmine liiga keeruline, eelkõige kui reisitakse piiriüleselt või kui reis hõlmab mitme eri ettevõtja rongide kasutamist. Seda tunnistati 2024.–2029. aasta poliitilistes suunistes⁶, kus märgiti, et inimestel peaks olema võimalus kasutada avatud broneerimissüsteeme, et osta üleeuroopalisi reise mitme teenuseosutaja käest.

Esile on kerkimas sõltumatud internetipõhise piletimüügiteenuse osutajad, kuid nende kasv piletimüügiturul on endiselt tagasihoidlik. **Kuna raudteeveo-ettevõtjate arv kasvab ja**

⁴ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, Üheksas aruanne raudteeturu arengu seire kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/34/EL artikli 15 lõikele 4, COM(2025) 439 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0439>

⁵ Eurostat, „Rail passenger transport increased by 5.8 % in 2024“ (Raudtee-reisijatevedu suurenes 2024. aastal 5,8 %), uudisartikkel, 31. oktoober 2025,

[Rail passenger transport increased by 5.8% in 2024 - News articles - Eurostat](#)

⁶ Ursula von der Leyen, „Europe’s Choice – Political guidelines for the next European Commission 2024-2029“ (Euroopa valik – poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile 2024–2029), https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en

piletimüügiteenused võivad killustuda, on reisijate jaoks üha olulisem, et pileteid oleks võimalik leida, võrrelda, kombineerida ja broneerida ühes kohas.

Käesolevas ettepanekus käsitletakse eespool nimetatud probleeme piletimüügiturul. Esiteks kohustab see raudteeveoteenuste osutajaid ja -korraldajaid jagama taotluse saamise korral oma raudteetooteid internetipõhise piletimüügiteenuse osutajatega.

Teiseks kohustab käesolev ettepanek raudteeveo-ettevõtjaid, kelle turuosa on vähemalt 50 % riiklikest raudteeveoteenustest, avama oma internetipõhise piletimüügiteenuse igale taotluse esitanud raudteeveoteenuste osutajale ja -korraldajale. Praegu omavad raudtee reisijateveoteenuste turul 50 % või sellest suuremat turuosa ainult turgu valitsevad riigi omandis olevad ettevõtjad ning nagu eespool selgitatud, on neil tänu oma omandatud kaubamärgi tuntusele ja väljakujunenud internetipõhisele piletimüügiteenusele märkimisväärne turuosa ka riiklikel rongipiletiturgudel. See 50 % künnis põhineb asjaomasel kohtupraktikal ja komisjoni otsustuspraktikal ELi konkurentsieeskirjade kohaldamisel.

Ettepanekuga kehtestatakse teatavad tingimused lepingutele, mis sõlmitakse eespool nimetatud kohustuste täitmiseks. Nende tingimustega tagatakse, et pooltele, kellel on õigus või kohustus sõlmida ärileping, ei kehtestata ebamõistlikke tingimusi ja ka nemad ei saa kehtestada selliseid tingimusi.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse määrust (EL) 2021/782 seoses ühtse piletiga reisijate kaitsega (COM(2026)233)

Peamine probleem, mida käesoleva ettepanekuga püütakse lahendada, on selliste reisijate ebapiisav kaitse, kes teevad mitme veoettevõtja teenuseid hõlmavaid rongireise. Reisijad on sunnitud kasutama mitme raudteeveo-ettevõtja teenuseid paljude rongireiside, eelkõige piiriüleste ja pikamaareiside puhul. Isegi kui reisija ostab kogu reisi jaoks pileti ühe tehinguga ühel broneerimisplatvormil, ei liigitu ostetud pilet liidus kehtiva õiguse alusel sageli otsepiletiks. Selle tulemusena võib reisijal, kes on teenuse hilinemise või tühistamise tõttu ühendusreisist maha jäänud, puududa õigus abile, marsruudi muutmisele, tagasimaksele või hüvitisele, hoolimata tema mõistlikest ootustest, et ta on kaitstud kogu reisi vältel.

Poliitilised suunised Euroopa Komisjonile aastateks 2024–2029 sisaldavad selget eesmärki tagada, et eurooplastel on võimalik osta ühtne pilet ühel broneerimisplatvormil ja kasutada reisija õigusi kogu reisi vältel. Sidusrühmadega peetud konsultatsioonid näitasid, et tarbija- ja reisijaorganisatsioonid toetavad tugevalt reisijate kaitset ilmnenu lünkade kaotamist. Seda toetust väljendati tagasisidekorjes, mille komisjon viis läbi 2025. aasta juulist septembrini. Seevastu raudteeveo-ettevõtjad on väljendanud selle algatuse suhtes kahtlusi, hoiatades rongipiletite hinna tõusu eest.

Ettepanek põhineb vajadusel kaotada olemasolevad lüngad reisijate kaitset ja kohandada õigusraamistikku üha laiemalt leviva tavaga osta mitme veoettevõtja teenuseid hõlmavaid mitmest etapist koosnevaid reise ühe tehinguga ühel broneerimisplatvormil. Ettepaneku kohaselt on isikule, kellel on pilet mitme veoettevõtja teenuseid hõlmava reisi jaoks, tagatud kaitse (abi, tagasimakse, marsruudi muutmine, hüvitis), kui ta jääb varasema teenuse hilinemise või tühistamise tõttu ühendusreisist maha. **Selleks võetakse ettepanekuga kasutusele mõiste „ühtne pilet“, mis on määratletud kui „kehtiv mis tahes vormis tõend, mis kinnitab otsepileti olemasolu või kahe või enama veolepingu sõlmimist reisi jaoks, mis ostetakse raudteeveo-ettevõtjalt, piletimüüjalt või reisikorraldajalt ühe äritehingu raames“.**

Üldpõhimõttena on tegemist teretulnud algatustega EL-sisese liikuvuse parendamiseks. Siiski jääb praeguste uute määruste kehtestamise ettepanekute puhul küsimus regulatsioonide üleküllusest. Osaliselt kattuvate õigusaktide puhul tuleb vältida ohtu, kus reisijate õigusi reguleeriv raamistik muutub sedavõrd ebaselgeks, et lõpptulemusena soovitud eesmärki ei saavutata. Lisaks jääb tänasel kujul ettepanekute puhul täpsustamata olulisi tehnilisi detaile, mis võivad lõpptulemusena muuta teenuste pakkumise tänasest keerulisemaks, kuid ei täida siiski eesmärki pakkuda kõigile turuosalistele ühtne stardiplatvorm.

Koostajad

Seisukohad ja seletuskirja Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse eelnõule on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühistranspordiosakonna nõunik Jaak Simon (jaak.simon@agri.ee).

Valdkonna eest vastutab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi regionaalarengu asekanstler Sigrid Soomlais.

2. EUROOPA LIIDU ASJA SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

2.1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, mis käsitleb rongipiletite müüki (COM(2026)232)

Koos Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõuga, mis käsitleb mitmeliigilist broneerimist ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 80/2009 ((COM(2026)231), on algatuse eesmärk lihtsustada reisijate jaoks mitmeliigilise transpordi puhul piletite leidmist, võrdlemist ja broneerimist, kasutades mitmeliigilise transpordi digiplatvormide pakutavaid teenuseid. Ettepanek COM(2026)232 keskendub raudteetranspordile, soodustades rongipiletite kättesaadavust veebiplatvormidel ja asjaomaseid hindu.

Ettepanekuga sätestatakse uus määrus, mille struktuur ja sisu on järgmine:

Artikkel 1 määrab kindlaks määruse reguleerimiseseme. Määruse esemeks on raudteeveoteenuse osutajate ja teatavate internetipõhise rongipiletimüügi teenuse osutajate kohustused seoses raudteeveoteenuse kohta teabe esitamisega ning ärilepingute sõlmimisega raudteetoodete kuvamiseks, edasisuunamiseks, edasimüümiseks või turustamiseks.

Artikkel 2 sätestab määruse kohaldamisala. Määrust kohaldatakse raudteeveoteenuse osutajatele ja internetipõhise piletimüügiteenuse osutajatele. Rööbasteede kontekstis määrust ei kohaldata muuhulgas trammidele, ajaloolistele ja puhtalt turismiotstarbelistele raudteeteenustele (raudteeseaduse kontekstis *kitsarööpmeline raudtee*) ning raudteedele, mis ei ole ühenduses avaliku raudteega. Määrus ei kohaldu ka veebipõhiste otsingumootoritele.

Artikkel 3 esitab mõistete loetelu.

Artikkel 4 kehtestab raudteeveoteenuse osutajatele kohustuse pakkuda internetipõhise piletimüügiteenuse osutajatele sisu (jagamiskohustus). Sisul, s.o oma raudteetoodete kuvamiseks, edasisuunamiseks, edasimüümiseks või turustamiseks piletimüügikeskkonnas peab raudteeveoteenuse osutaja sõlmima piletimüügiteenuse osutajaga ärilepingu. Artikkel

sätestab ka nimetatud ärilepingu sõlmimise tähtajad. Läbirääkimised lepingu sõlmimiseks peavad algama kahe kuu jooksul alates internetipõhise piletimüügiteenuse osutaja taotluse saamisest ning üldjuhul sõlmitakse leping kaheksa kuu jooksul alates taotluse saamisest.

Artikkel 5 kehtestab internetipõhise rongipiletimüügi teenuse asendamatute osutajate kohustuse majutada raudteetooteid (majutamiskohustus). Internetipõhise piletimüügiteenuse osutajaid käsitatakse internetipõhise rongipiletimüügi teenuse asendamatute osutajatena, kui nad on vertikaalselt integreeritud raudteeveo-ettevõtjaga, kes määruse artikli 7 kohaselt on määratud asjaomases liikmesriigis märkimisväärset turuosa omavaks raudteeveo-ettevõtjaks.

Artikkel 6 kehtestab piirangud tingimustele, mida raudteeveoettevõtjad ja internetipõhise rongipiletimüügi teenuse asendamatud osutajad, mida peab sõlmitavates ärilepingutes järgima. Artikliga jäetakse komisjonile õigus rakendusaktidega kehtestada üksikasjalikud sätted õiglaste ja mittediskrimineerivate tingimuste ühtlustatud tõlgendamise kohta ärilepingutes.

Artikkel 7 defineerib märkimisväärse turuosaga raudteeveo-ettevõtja mõiste. Raudteeveo-ettevõtja määratakse liikmesriigi raudteeveoturul märkimisväärset turuosa omavaks raudteeveo-ettevõtjaks, kui ta selles liikmesriigis osutab reisijakilomeetrites vähemalt 50 % raudtee-reisijateveo teenustest.

Artikkel 8 kehtestab broneerimisperioodi, mille jooksul peavad piletid olema müügiks kätte saadavad. Raudteeveoteenuse osutajad teevad raudteeveoteenuse piletid müügiks kättesaadavaks vähemalt viis kuud enne asjaomase raudteeveoteenuse osutamist, tingimusel et see on kantud liiklusgraafikusse. See nõue ei piira raudteeveoteenuse osutaja võimalust muuta edaspidi oma hindu või lisada liiklusgraafikusse uusi teenuseid. Lisandunud teenuste piletid tehakse kättesaadavaks viivitamata pärast liiklusgraafikusse lisamist.

Artikkel 9 kirjeldab riikliku täitevasutuse määramist.

Artikkel 10 kirjeldab riikliku täitevasutuse ülesandeid. Täitevasutuse ülesandeks on määruse täitmise seire, kaebuste menetlemine ning rikkumiste korral karistuste määramine. Täitevasutuse otsused on avalikud.

Artikkel 11 kirjeldab täitevasutusele kaebuste esitamise ja menetlemise korda.

Artikkel 12 sätestab liikmesriikidele määruse rikkumise eest karistuste kehtestamise kohustuse.

Artikkel 13 sätestab komiteemenetluse.

Artikkel 14 sätestab komisjoni kohustuse esitada viis aastat pärast määruse kohaldamise algust aruanne määruse rakendamise ja mõju kohta.

Artikkel 15 sätestab määruse jõustumise kuupäeva.

2.2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse määrust (EL) 2021/782 seoses ühtse piletiga reisijate kaitsega (COM(2026)233)

Ettepanekuga muudetakse määrust (EL) 2021/782. Eelnõu koosneb kahest artiklist:

Artikkel 1 sisaldab seni kehtivas määruses tehtavaid muudatusi. Lõikega 1 lisanduvad

täiendavad mõisted „otsepilet“⁷, „ühendusreisist mahajäämine“⁸, „ühtne pilet“ ja „öörongiteenus“⁹. Lõikes 2 sätestatakse raudteeveo-ettevõtjate, piletimüüjate ja reisikorraldajate vastutus ühtse pileti pakkumisel. Lõikega kolm täiendatakse sätet, millega kehtestatakse hüvitise miinimummäärad, mida on reisijal õigus saada hilinemise korral. Läbi täienduse kehtivad hüvitise määrad ka ühtse pileti ostnud reisijatele.

Artikkel 2 sätestab määruse jõustumise kuupäeva.

3. EUROOPA LIIDU ASJADE VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

Subsidiaarsus

Mõnes liikmesriigis on kehtestatud õigusaktid, milles juba käsitletakse rongipiletimüüki või sellise müügi aspekte. ELi-sisesed piiriülesed ja pikamaareisid nõuavad siiski kogu ELi hõlmavat lähenemisviisi, et tagada ühtlustatud eeskirjad nii ettevõtjatele, avaliku sektori asutustele kui ka piletimüüjatele. Lisaks tagatakse ELi tasandi õigusaktidega, et kõigi liikmesriikide kodanikud saavad kasu raudteepiletite paremast kättesaadavusest ja broneeritavusest, mis annab neile võimaluse valida oma reise, sealhulgas piiriüleste reiside tarbeks kestlik transpordiliik. Kuna turu avamisel on tehtud edusamme ja raudteeveoturule on ilmunud uusi ettevõtjaid, aitavad ELi tasandi õigusaktid muuta need uued turuletulijad nähtavaks ELis tegutsevatel piletimüügisaitidel. See on eriti oluline piiriüleste teenuste puhul, et tagada raudteeveotoodete võrdne kättesaadavus kodanikele mõlemal pool piiri. Internetipõhise piletimüügi eeskirjade erinev rakendamine liikmesriikide ja kohalike omavalitsuste poolt võib turgu veelgi killustada. See võib suurendada kulusid ning vähendada internetipõhise piletimüügiteenuse osutajate, ametiasutuste, ettevõtjate ja transpordikasutajate saadavat kasu. ELi tasandi sekkumine on vajalik, et vältida lahknevaid soovimatu mõjuga strateegiaid.

Rongiga reisimine ELis tähendab üha sagedamini piiriülest või pikamaareisi, mis hõlmab mitme raudteeveo-ettevõtja teenuseid. Sellises olukorras ei piisa üksnes riiklikest meetmetest, kuna reisijate õigused ja veoettevõtjate kohustused ulatuvad tihti kaugemale ühe liikmesriigi territoriaalsest pädevusest. Erinevad riigisisese õigusnormid kohaldamisala ja täitmise tagamise kohta tekitaksid vastuolusid ja õiguskindlust. Ettepanekuga tagatakse reisijate kaitse ühesugune tase kogu ELis. Olemasolevad vabatahtlikud koostöökokkulepped ei ole siduvad ega taga reisijatele piisavalt ulatuslikku kaitset ega õiguskindlust. Kuna paljud raudteeveo-ettevõtjad tegutsevad üha enam mitmes liikmesriigis, on ühetaoliste õiguste tagamine ja reisijate kaitsmine ühendusreisist mahajäämise korral võimalik vaid liidu tasandil. ELi tasandi meetmed tagaksid ühtlustatud ja kohtulikult kaitstava õiguse tagasimaksele, marsruudi muutmisele, hüvitisele ja abile reiside puhul, mis hõlmavad mitme raudteeveo-ettevõtja teenuseid. Need toetaksid siseturu nõuetekohast toimimist, tagaksid veoettevõtjatele võrdsed tingimused ja kindlustaksid reisijatele samal tasemel kaitse olenemata sellest, kus nad

⁷ pilet või piletid, mis tõendavad sellise veolepingu olemasolu, mis on sõlmitud järjestikusteks raudteeveoteenusteks, mida osutab üks või mitu raudteeveo-ettevõtjat.

⁸ olukord, kus reisijal jääb rongireisi vältel, mille jaoks on ostetud ühtne pilet, kasutamata üks või mitu teenust seetõttu, et üks või mitu eelnevat teenust hilines või tühistati, või seetõttu, et teenus väljus enne sõiduplaanis märgitud aega.

⁹ raudtee-reisijateveo teenus, mida sõiduplaani kohaselt osutatakse peamiselt öösel, kasutades täielikult või osaliselt veeremit, mis on varustatud spetsiaalsete magamiskohtadega, nagu magamisasemed, kupeed või magamiskabiinid.

liidus reisivad. Samuti suurendaksid ühtlustatud õigused raudteetranspordi atraktiivsust ja toetaksid laiemaid ELi eesmärke, nagu keskkonna- ja transpordipoliitikas seatud sihid.

Proportsionaalsus

Käesolev ettepanek võimaldab tarbijatel saada kasu suuremast raudteeveotoodete valikust ja nende lihtsamast valikuprotsessist. Samal ajal tugevdab see rongipiletite internetipõhise müügiteenuse osutajate positsiooni ning laiendab väiksemate raudteeveo-ettevõtjate ja uute turuletulijate juurdepääsu rongipiletite asendamatutele müügikanalitele. Seda tehes parandatakse käesoleva ettepanekuga ühtse Euroopa raudteepiirkonna toimimist (ja ühtse turu toimimist üldisemalt) ning toetatakse ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärki. Selgete ja ühtlustatud eeskirjadega ELi tasandi meetmed kõrvaldavad raudteeveo-ettevõtjate ja internetipõhise piletimüügiteenuse osutajate ees seisvad takistused ning muudavad rongireisid atraktiivsemaks. See omakorda toetab ELi tasandi eesmärke muuta transpordisektor keskkonnahoidlikumaks.

Käesolevas ettepanekus esitatud poliitilised valikud ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik kindlakstehtud puuduste kõrvaldamiseks rongireisijate kaitses, eriti juhul, kui ostetud ühtne pilet hõlmab mitme raudteeveo-ettevõtja teenuseid. Nagu on näidatud käesolevale algatusele lisatud komisjoni talituste töödokumendis, tagavad valitud meetmed asjakohase tasakaalu reisijate õiguste suurenemise ning raudteeveo-ettevõtjate, vahendajate ja riiklike haldusasutuste tarbetu koormuse vältimise vahel. Kavandatud muudatused võimaldavad sihipäraselt laiendada olemasolevaid õigusi (teave, tagasimakse, marsruudi muutmine, abi ja hüvitis), et tagada nende tõhus kohaldamine ühendusreisist mahajäämise korral. Asjaomased meetmed piirduvad rangelt sellega, mis on vajalik õiguskindluse ja reisijate ühetaolise kaitse tagamiseks kogu liidus. Samal ajal ei tekitata nendega veoettevõtjatele ega riiklikele täitevasutustele ebaproportsionaalseid haldus- või rahalisi kohustusi. Ettepanek sisaldab kõige sobivamat vahendit, et i) saavutada reisijate kaitse soovitud tase; ii) tagada õiguste järjekindel kohaldamine piiriüleste ja mitme veoettevõtja teenuseid hõlmavate reiside puhul ning iii) toetada siseturu nõuetekohast toimimist. Ettepanek on kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Üksikasjalikum selgitus on esitatud ettepanekule lisatud komisjoni talituste töödokumendis, millest nähtub, et valitud meetmed on tulemuslikud ja tõhusad ega lähe poliitiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

4. ESIALGSETE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

4.1. Mõju majandusele ja ettevõtete halduskoormusele

Ettepaneku COM(2026)232 otsest mõju Eesti ettevõtjatele on esialgselt keeruline hinnata. Eestis kvalifitseerub märkimisväärse turuosaga raudteeveo-ettevõtjaks riigi omanduses olev äriühing AS Eesti Liinirongid (edaspidi *Elron*), kes käesoleval hetkel vastutab kogu reisijateveoteenuse pakkumise eest Eesti territooriumil. Internetipõhise rongipiletimüügi teenuse asendamatu osutaja definitsioonile vastavat ettevõtet täna Eestis ei ole ning teadaolevalt puudub kavatsus ka sellise ettevõtte loomiseks. Piletimüük toimub täna läbi hankemenetluse leitud piletimüügiteenuse pakkuja, seda ka juhul, kui pilet ostetakse läbi Elroni veebilehe.

Määrusega täpsustuvad sisuliselt Elroni miinimumkohustused tulevaste lepingute sõlmimisel. Samas ei ole selge, millisel määral mõjutab määruse rakendamine Elroni võimalust hoida ja arendada välja kujunenud kliendisuhteid, mõjutades sellega potentsiaalset piletitulu. Eesti turu väiksusest tulenevalt ei ole üheselt selge ka see, kuidas mõjutab uute reeglite rakendamine võimekust uute platvormidega turule tulla või olemasolevaid lahendusi uuendada. Tulubaasi killustumine võib väiksemate turuosaliste liitumise soodustamise asemel viia hoopis

olukorrani, kus kaovad käibevahendid teenuste töös hoidmiseks.

Ettepanek COM(2026)233 täpsustab Eesti kontekstis veoettevõtjate vastutust täna toimival Tallinn-Vilnius rongiliinil. Tartu-Riia liini teenindab täies ulatuses Elron. Täiendav potentsiaalne mõju tekib Rail Balticu piiriüleste teenuste käivitumisel. Reisijate kaitse põhimõtete laiendamine ühtse pileti ostjatele ja potentsiaalse öörongiga reisijatele eemaldab õigusliku lünga nende teenuste osutamisel.

Ettepanekud ei näe ette uut regulaarset aruandekohustust. Täiendav halduskoormus saab tekkida täitevasutuse järelevalve teostamisest, kui osutub vajalikuks seire käigus või kaebuste esitamisel andmete koondamist ja täitevasutusele esitamist. Elroni puhul saab täiendava halduskoormusena käsitleda ka vajadust koostada ja sõlmida ärirepinguid tänasest suurema hulga piletimüügiteenuse pakkujatega.

4.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja riigieelarvele

Mõju riigieelarvele ja riigiasutuste töökorraldusele tuleneb kohustusest määrata määruse rakendamise järelevalveks täitevasutus ning tagada sellele ülesannete täitmiseks vajalikud volitused, valdkondlik pädevus ja ressursid. Eestis ei täida praegu ükski ametkond määruks kavandatud ülesandeid, mistõttu eeldaks täitevasutuse määramine siseriikliku õiguse muutmist, olemasolevate ülesannete laiendamist ning täiendava haldus- ja järelevalvevõimekuse loomist. 16.07.2026 toimunud mitmeliigilise transpordi töögrupis avaldas Euroopa Komisjon seisukoha, et täitevasutuseks peaks olema liikmesriigi raudtee tururegulaator. Eestis täidab tururegulaatori rolli Konkurentsiamet. Täiendav kulu võib tekkida muu hulgas kaebuste menetlemisest, olulise turupositsiooniga teenuseosutajate tuvastamisest, järelevalvemenetlustest, karistuste kohaldamisest ning koostööst teiste liikmesriikide täitevasutustega.

Arvestades turu väiksust, siis menetlustoimingute aastane maht on eeldatavalt väike. Sellest hoolimata tuleb arvestada vajaliku pädevuse (sh isikuandmete kaitse alase) tekitamise ja hoidmisega seotud kulutustega.

4.3. Sotsiaalne mõju

Määrus puudutab teenusepakkujate omavahelisi suhteid, seega otsene sotsiaalne mõju puudub. Piiratud kaudne sotsiaalne mõju võib tekkida eelkõige sellest, et täpsemalt määratletud õigused ja kohustused soodustavad ja lihtsustavad rongipiletite pakkumist. Piletimüügiteenuse areng muudab rongitranspordi teenuse kättesaadavamaks, laiendades inimeste liikumisvõimalusi.

Ühtse piletiga reisijate kaitse ettepanekud laiendavad reisijate õigusi ka toodetele ja teenustele, mis täna on üheselt reguleerimata. Täna on see mõju Eesti kontekstis piiratud, sest on seotud vaid väikesemahuliste rahvusvaheliste teenustega. Rail Balticu valmimisel on prognoositav sotsiaalse mõju oluline kasv, sest ettepanek tõstab rahvusvahelistel raudteeliinidel reisijate kindlustunnet, millel on positiivne mõju teenuse atraktiivsusele.

5. EESTI SEISUKOHAD JA PÕHJENDUSED

1. Eesti toetab Euroopa Liidu ühtse raudteepiirkonna kontekstis rongipiletite määruse ettepaneku eesmärki parandada sõltumatute piletimüüjate ligipääsu rongipiletitele ja -andmetele, kuna see võib suurendada konkurentsi piletimüügi turul, parandada reisijate valikuvõimalusi ning toetada rahvusvaheliste ja mitut vedajat hõlmavate reiside müüki.

Algatuse positiivse küljena võivad võimalus osta eri vedajate teenuseid ühe tehinguga ning pileтите varasem kättesaadavus aidata reisijatel, reisikorraldajatel ja turismisektoril reise paremini planeerida ning seeläbi tervikuna parandada Eesti, kui sihtpunkti ligipääsetavust rahvusvahelistel turgudel. Algatus võib suurendada ka Eesti ja tulevase Rail Balticu nähtavust Euroopa reisiplaneerimise ja piletimüügi kanalites ning toetada kestlikumat reisimist.

Varasem piletimüük toetab turismi ja laiendab liikumisvõimalusi. Pikaajaline reisiplaneerimine on oluline nii turistidele kui ka reisikorraldajatele ning varasema broneerimisvõimaluse puudumist on käsitletud ühe kitsaskohana ka Eesti turismi pika vaate eesmärkide saavutamisel. Näiteks on Elron märkinud, et rahvusvaheliste rongiühenduste pileteid on olnud võimalik müüa vaid ligikaudu kaks nädalat ette, mis raskendab reisiplaneerimist ja müüki. Varasema ettemüügivõimaluse piiratus võib suunata reisijaid valima muid transpordiliike. Konkreetne ajavahemik, mille jooksul peavad rongipiletid enne reisi müüki jõudma (ettepaneku kohaselt viis kuud), võib jääda läbirääkimistel ka eraldi arutelukohaks.

2. Eesti taotleb turu väiksusest tulenevalt erandit määruse kohaldamisel, soovides riigisiseste piletimüügiteenuste kohta kehtivate nõuete eraldamist piiruleste teenuste nõuetest.

Komisjoni tuvastatud probleemid tulenevad peamiselt suurte liikmesriikide ja nende platvormide turustruktuuridest. Eesti reisijateveo turg on väike ning ülejäänud ühtsest raudteepiirkonnast võrdlemisi eraldatud. Teenuse maht on jätkuvalt jäänud alla 7 miljoni rongkilomeetri aastas. Lisandunud Tallinn-Riia-Vilnius ja Tartu-Riia raudteeliinid teenuse mahtu olulisel määral ei mõjuta. Reisijate aastane koguarv on käesoleval kümnendil jäänud alla 8 miljoni reisija aastas. See tähendab, et tulu, mida piletimüügi ettevõtja saab pileтите müügi vahendamisest ka monopoolses seisundis olles, jääb paratamatult piiratuks. Seetõttu ei ole selge, kas pakutav meede saavutab soovitud eesmärgi, kuna see võib tugevdada suurte ettevõtjate positsiooni piletimüügis, selle asemel et avada turgu laiemalt sõltumatute piletimüügiplatvormide jaoks. Vaba ligipääsu korral on oht olukorraks, kus turul juba lepingute alusel tegutsevate piletimüügipakkujate jaoks jääb piletimüügikäive sedavõrd madalaks, et ei võimalda enam vajalikke hooldus- ja arendustegevusi teha. Sellisel juhul on tegemist olukorraga, kus regulatiivselt on turule vaba ligipääs, kuid tegelikult eksisteerib oluline finantsbarjäär, mis võimaldab turul tegutseda vaid suurtel, mitme liikmesriigi turul tegutsevatel ettevõtjatel. Turu vabanemisel võib toimuda hetkeliselt mitmete pakkujate lisandumine, kuid lõppkokkuvõttes jääb tegutsema ikkagi vaid üks, suurimat finantsvõimekust omav teenusepakkuja.

Täna puudub Eestis määruse ettepaneku mõistes rongipiletimüügi teenuse asendamatu osutaja, s.o Elron ei paku piletimüügiteenust läbi tütarettevõtte. Erinevate piletimüügiettevõtjate võimalus teenuse pakkumiseks on tagatud läbi riigihankemenetluse, millega Elron hangib omale piiratud ajavahemikuks piletimüügiteenust. Võrreldes määruse ettepanekus sisalduva avatud ligipääsuga mudeli kasutuselevõtuga seotud võimalike mõjudega, on sellise mudeli sisenemisbarjäärid madalamad ning see sobib väikesel ja piiratud mahuga turul konkurentsiolekorra tagamiseks.

Hoolimata sellest, et täna ei paku Elron piletimüügiteenust, on laekuv piletitulu ja kliendisuhted avaliku teenuse osutamise jätkusuutlikkuse jaoks väga olulised. Lisaks ausa ligipääsu ja konkurentsi tagamisele on oluline, et raudteeveo-ettevõtjale säiliks võimalus vajadusel arendada lisaks oma müügikanalitele ka lojaalsuslahendusi ja kliendisuhteid. Ettepaneku

eelnõu artikkel 8 näeb ette raudteeveo-ettevõtja võimalust muuta edaspidi oma hindu või lisada liiklusgraafikusse uusi teenuseid, mille piletid tehakse kättesaadavaks viivitamata pärast liiklusgraafikusse lisamist. Sättest jääb ebaselgeks, kas raudteeveo-ettevõtjal on võimalik pakkuda ka selliseid lojaalsuslahendusi, mis ei sisaldu üldises piletimüügis.

Rahvusvaheliste ühenduste laienemisel on sellise reisijateveoteenuse puhul otstarbekam kohaldada määruse ettepaneku nõudeid, sest sellisel juhul on tegemist otseselt ühtse raudteepiirkonna koostalitlusvõimet toetavate meetmetega.

Juhul, kui erandi tegemist ei peeta võimalikuks, on ettepaneku kontekstis vajalik täpsemalt hinnata ettepaneku mõju väikestele turgudele.

3. Juhul, kui taotletavat erandit ei peeta võimalikuks kohaldada, peab Eesti oluliseks, et ettepanekutega ei kaasne väikese turu jaoks ebaproportsionaalset halduskoormuse kasvu ning rahalisi kulutusi ettevõtjatele ning avalikule sektorile. Raudteeveo-ettevõtjate ja piletimüügiteenuse osutajate vahelise koostöö tehnilised nõuded ja tasustamise tingimused peavad olema selgelt määratletud.

Eesti puhul tuleb arvestada, et raudtee reisijateveoteenuse ja sellega seotult ka piletimüügi teenuse turg on ELi kontekstis väga väike. See loob suuremate liikmesriikidega võrreldes teistsugused konkurentsitingimused, sh raudteeveoteenuse pakkumise mõistlikule korraldusele. Lisaks seab turu väiksus piiranguid ettevõtjate võimekusele teha investeeringuid piletimüügisüsteemi loomiseks ja arendamiseks.

Järelevalvefunktsiooni täitmise kontekstis oleks vajalik hinnata, kas regulatsioon on proportsionaalne väikeste riikide turgude suhtes, eelkõige kas märkimisväärse turuosaga raudteeveo-ettevõtja määratlemise 50% künnis on põhjendatud või kas see võiks väikestes liikmesriikides olla kõrgem või paindlikum. Täna on Eestis Elroni turuosa raudtee reisijateveol 100%. Praeguse ettepaneku järgi tähendab antud künnis sisuliselt automaatset reguleerimist isegi siis, kui tegelik konkurentsicurve tuleb piiriülestelt teenustelt või muudelt transpordiliikidelt (bussid, lennukid). Seetõttu ei saa üheselt öelda, et kavandatud kohustused on väikeste turgude puhul proportsionaalsed ning kas nendega kaasnev halduskoormus on põhjendatud.

Investeeringuvõimekuse vaates on oluline, et regulatsioon toetaks lisaks neutraalsele kuvamisele ka tehniliselt toimivate ja reisijale arusaadavate ühtsete piletitoodete tekkimist. Raudtee reisijateveo turul on reeglina tegutsemas riigi omanduses olevad veoettevõtjad, mida olulisel määral rahastatakse avaliku teenindamise lepingute alusel, võiks kaaluda EL-poolseid toetusmeetmeid piletimüügisüsteemide uuendamiseks. Hoolimata üleeuroopalise raudteevõrgustiku olemasolust, on paljud olemasolevad piletimüügisüsteemid loodud eelkõige siseriiklikuks kasutamiseks, nende ajakohastamine määruse valguses võib tekitada olulisi lisakulusid. Arvestada tuleb ka sellega, et nii piletitulu kui reisijateveo doteerimise määr ja põhimõtted on liikmesriigiti erinevad, mistõttu väiksemate riikide riiklikud raudteeveo-ettevõtjad ei pruugi suuta suuremate liikmesriikidega sammu pidada. Arvestades võimalike investeeringute vajadust kehtib sama ka väiksemate liikmesriikide turgudel piletimüügiteenust pakkuvate ettevõtete kohta.

Täieliku mitmeliigilise või üleeuroopalise turustusvõimekuse arendamine võib väikese kasutajabaasi korral olla majanduslikult ebamõistlik. Kui ühiskondlik eesmärk on laiem ligipääs või MaaS-tüüpi teenus, tuleb kulude kandja ja rahastusmudel eelnevalt selgelt määrata.

On oluline, et uued andmete jagamise kohustused ei tooks ettevõtjatele kaasa täiendavaid aruandlus- ega halduskohustusi. Reaalajamajanduse eesmärk on vähendada ettevõtjate halduskoormust automatiseeritud andmevahetuse kaudu. Määruse rakendamine peaks põhinema ettevõtete olemasolevates infosüsteemides tekkivate andmete korduvkasutamisel, mitte uute käsitsi täidetavate andmekohustuste loomisel. Ettevõtjalt ei tohiks nõuda samade andmete esitamist erinevates formaatides või erinevatele osapooltele. Uued nõuded peaksid soodustama automaatset andmevahetust olemasolevate äriprotsesside baasil ning looma eeldused halduskoormuse vähenemiseks nii ettevõtjate kui ka avaliku sektori jaoks.

Tehniliste lahenduste kontekstis on vajalik jälgida, et seatavad tingimused peavad olema objektiivsed, proportsionaalsed ja mittediskrimineerivad ning tuginema ühtsetele ELi standardliidestele. Ühekordsed liidestamise kulud ja püsikulud ei tohiks jääda ebaproportsionaalselt ühe osapoole kanda. Sellega seondult tuleb järgida, et tasustamine peab olema läbipaistev. Kui rakendatakse tasu, peab see olema õiglane, mõistlik ja mittediskrimineeriv ning soovitatavalt seotud avaliku tasumetoodika või kulupõhisuse põhimõttega.

Kokkuvõtlikult ei tohiks turu avamine kaasa tuua ettevõtjatele ebaproportsionaalset investeerimis- või halduskoormust ega piirata põhjendamatult veoettevõtjate võimalust kujundada oma müügikanaleid ja ärimudeleid. Seetõttu peaksid võimalikud juurdepääsu- ja tehnilised nõuded olema järkjärgulised, tehnoloogianeutraalsed ning arvestama eelkõige ühenduse väiksemate veoettevõtjate olemasolevate süsteemide tehnilist valmisolekut ja arenduskulusid. Nõuete kavandamisel tuleb pidada silmas, et ettevõtjatele jääb võimalike lisakohustuste jaoks piisav ettevalmistusaeg, eriti kui kohustused eeldavad süsteemide arendamist, uute liidestuste loomist jne.

4. Eesti toetab transpordiandmete kättesaadavuse ja jagamise hõlbustamist, kuid peab sellisel juhul väga oluliseks, et andmevahetus põhineks kogu Euroopa Liidus ühtsel semantikal (vahetatava teabe tähendus on kõigi jaoks selge ja üheselt mõistetav), standardiseeritud andmemudelitel ning ühistel andmeformaatidel. Eesti peab rongipiletite müügi määruse ettepaneku puhul oluliseks, et lisaks regulatiivsele konkurentsiolekorra edendamisele tekiks ka tegelikult tingimused, sealhulgas selged tehnilised standardid, isikuandmete kaitse nõuded, ning piletitulu jagamise põhimõtted, mis võimaldavad väiksematel ettevõtetel ligipääsu piletimüügiturule.

Määruse eesmärk ei saa olla üksnes andmete tehniline kättesaadavus. Reaalajamajanduse vaatest tekib tegelik väärtus alles siis, kui erinevad süsteemid mõistavad vahetatavaid andmeid ühtemoodi. Selleks peavad kasutatavad andmekoosseisud, mõisted, andmeelemendid ja klassifikaatorid olema harmoneeritud kogu Euroopa Liidus. Vastasel juhul jääb andmete riskasutus piiratud ning liikmesriikides tekivad täiendavad ümberkujundamise ja tõlkimise kulud. On oluline, et määruse rakendamisel eelistataks ühiseid Euroopa andmemudeleid ning välditaks liikmesriigi või teenusepakkuja põhiseid erilahendusi.

Määruse eesmärk edendada konkurentsi ja digitaalsete teenuste arengut on saavutatav üksnes juhul, kui kõik turuosalisel saavad kasutada samu andmevahetuse mehhanisme võrdsetel tingimustel. Universaalsed liidesed ja avatud standardid vähendavad sõltuvust üksikutest platvormidest ning võimaldavad uutel teenusepakkujatel liituda ökosüsteemiga ilma täiendavate tehniliste erilahendusteta. Reaalajamajanduse seisukohast on oluline, et andmete jagamine toimiks standardiseeritud masin-masin liidestite kaudu ning et ettevõtetel ei tekiks vajadust luua paralleelseid ühendusi või kohandusi erinevate liikmesriikide või platvormide

jaoks.

Kuigi ettepanek vähendab võimalusi diskrimineerivaks kuvamiseks ja ebaõiglasteks lepingutingimusteks, ei taga see, et suuremate piletimüügiteenuse pakkujate eelised püsivad jätkuvalt, sest eksisteerivad olemasolevad ärisuhted vedajatega, väljakujunenud tehnilised integratsioonid, tugevam läbirääkimispositsioon jne. Seega võib tekkida olukord, kus formaalselt on tingimused võrdsed, kuid tegelikud turule sisenemise tõkked jäävad alles või seisukohas number 2 väljendatud põhjustel väikese turu tingimustes hoopis kasvavad. See tähendab, et väiksemate ettevõtjate jaoks ei piisa väikesel avatud turul teenuse osutamiseks piletimüügikäibest genereeritu tulust.

Eelnõu ettepaneku artikli 6 lõike 1 punkti g kohaselt peab kohaldatav tasu olema „õiglane, mõistlik ja mittediskrimineeriv“. Määruse ühetaolise ja tõhusa kohaldamise huvides on oluline, et komisjon täpsustaks rakendusaktiga, kuidas hinnata raudteeteenuse osutajate ja internetipõhiste piletimüüjate vaheliste lepingute tasude ning tehniliste ja muude tingimuste mõistlikkust ja mittediskrimineerivust. Erinevate turusituatsioonide korral pole päriselt selge, kas nendele kriteeriumitele vastavus võib sõltuda turu iseloomust. Juhul, kui avatud turul tuleb väikeste ettevõtete ligipääsu tagamiseks rakendada olulisel määral täiendavat tasu, on sellel oluline mõju raudteeveo teenuse maksumusele. Eesti raudteeveoturg põhineb 100 % avaliku teenuse tellimisel riigi poolt ning sellega on seotud märkimisväärne avaliku reisijateveo toetus. Lisanduvad piletimüügiga seotud kulud tähendavad kas kallimaid pileteid või täiendavat koormust riigieelarvele.

Arvestada tuleb riskiga, et väiksemates liikmesriikides tegutsevate piletimüügiteenuse pakkujate suhtes realiseerub tulu ja kliendisuhete kannibaliseerimise risk. Juhul, kui piletitooteid müüakse mitmete kanalite kaudu ilma püsiva tasumudelita, võivad ka puhtas konkurentsiolekorras väheneda väiksemate pakkujate müügikanali käive. Sellega kahaneb või kaob omakorda võime rahastada piletimüügi arendust, süsteemide töökindlust ning kvaliteetset klienditeenindust.

Väiksemate ettevõtete turupositsiooni kontekstis tuleks määruse koostamisel kokkuvõtlikult arvestada väiksemate turuosaliste piiratud ressursidega, luua ühtsed tehnilised standardid, et ei tekiks vajadust kohandada piletimüügiga seotud süsteeme erineva andmestruktuuriga. ning tagada õiglane vastutuse ning kulude ja kasude jaotus raudteeveo-ettevõtjate ning pileтитеenuse pakkujate vahel.

Vajalik on tugevdada küberturvalisuse käsitlust. Eelnõu ettepaneku seletuskirjas on põhiõiguste kontekstis öeldud, et eelnõuga ei mõjuta põhiõiguste kaitset, sest isikuandmete töötlemine nii internetipõhise piletimüügiteenuse osutajate kui ka raudteeveo-ettevõtjate või raudteeveoteenuse korraldajate poolt peab olema kooskõlas kehtiva Euroopa õigusraamistikuga, eelkõige isikuandmete kaitse üldmäärusega (edaspidi IKÜM). Eelnõu ettepaneku sätete sõnastusest võib jääda mulje, justkui isikuandmete kaitset tuleb tagada üksnes vajaduse korral (vt art 6 lõige 3 punkt e alapunkt i ja 6 lõige 4 punkt c alapunkt i). Eelnõu ettepaneku koostajad võisid kasutada sõnu „vajaduse korral“ rõhutamaks, et neid nõudeid tuleb rakendada vaid siis, kui toimub isikuandmete töötlemine. Samas ei ole vastasel juhul IKÜMit vaja kohaldada ning seetõttu võib normi subjektidel jääda mulje, et neil on ka isikuandmete töötlemise puhul teatav kaalumisruum, kas IKÜMit järgida või mitte. Viimast siiski IKÜM oma laia kohaldamisala tõttu ei võimalda.

5. Eesti jaoks on oluline, et määruse ettepanekus sätestatu, sh täitevasutuste poolt järelevalve teostamine ja kaebuste lahendamine sobitub Eesti õiguskorda ega

sekku kohtu pädevusse.

Algatusega reguleeritakse rongipiletite müüki, mh nähakse ette kontraheerimissund ehk lepingu sõlmimise sund nii artiklis 4 kui ka artiklis 5, samuti on algatuses lepingutingimuste regulatsioon (mh keeld ebaõiglasteks lepingutingimusteks). Eesti võlaõiguse loogikas on lepinguvabadus keskne põhimõte ning lepingu sõlmimise sund on erandlik. Selline kohustus peab olema selgelt piiritletud, vajalik ja proportsionaalne ning sellega ei tohiks kaasneda ebamäära kohustust sõlmida leping tingimustel, mis ei arvesta poolte tegelikke kulusid, riske ja vastutust.

Järelevalve osas teeb Eestis Konkurentsiamet juba riiklikku järelevalvet muuhulgas konkurentsi, raudtee ja sadama valdkondades. Justiitsministri 19. augusti 2015 määruse nr 27 „Konkurentsiameti põhimäärus“ § 6 lõigete 1 ja 2 kohaselt täidab Konkurentsiamet ülesandeid konkurentsivaldkonnas, aga tegeleb ka sadamate osas kaebuste lahendamise, samuti ka raudtee osas tegevuslubade väljastamise, konkurentsiolekorra jälgimise ning ebaõiglase kohtlemise kõrvaldamisega. Eeltoodule tuginedes on vähemalt osaliselt täitevasutuse ülesanded teiste asutuste poolt juba täidetud ning puudub vajadus selleks täiendava asutuse määramiseks ning piisab Konkurentsiameti raudteealaste pädevuste täpsustamisest.

Järelevalve kontekstis on väga oluline tähele panna, et juhul, kui määruse alusel peaks riiklikul täitevasutusel olema ka tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise pädevus, ei saa Eesti toetada kohtuväliste organite pädevuse laiendamist selliselt, et need hakkaksid tegema mingis valdkonnas kohtu asemel siduvaid otsuseid tsiviilvaidluste lahendamise kohta (põhiseaduse § 146). Vastavasisuline uuring¹⁰ ütleb, et kohtuväliste komisjonide sellise pädevuse põhiseaduspärasus on kaheldav ja kui sellise pädevusega komisjone ei ole võimalik ära kaotada, ei tohiks igatahes nende pädevusi laiendada. Eeltoodule tuginedes olenemata sellest, milline amet määratakse täitevasutuseks, ei saa Eesti toetada täitevasutuse pädevuste laiendamist nii, et need sisaldavad tsiviilvaidluste osas kohtu asemel siduvate otsuste tegemist.

Lisaks on eelnõu ettepanekus järelevalve teostamise kontekstis oluline IKÜM alane pädevus. Eelnõu ettepaneku artikliga 10 kohustatakse liikmesriike tagama, et riiklikud täitevasutused omaksid järelevalve pädevust määruse nõuete täitmise üle. Kuivõrd eelnõu ettepanekuga kohustatakse erinevaid internetipõhise piletimüügi teenuse osutajaid tagama IKÜMi nõuete täitmist, siis tuleb eeldada, et riiklik täitevasutus peab omama piisavat pädevust oma valdkonnas ka kontrollida IKÜMi nõuete täitmist (ehk riiklik täitevasutus peab oma pädevuse teostamisel kontrollima ka internetipõhise piletimüügi teenuse osutaja tegevuse vastavust IKÜMi sätetele). Riiklik täitevasutus ei asenda siin IKÜMi kohast järelevalveasutust (AKI), kuid ta peab AKIga koostööd tegema ning järgima ka AKI ja Euroopa Kohtu praktikat sarnastes küsimustes.

Järelevalve teostamise kontekstis tasuks digitaalse piletimüügituru dünaamilisust arvestades hinnata, kas kaebuste lahendamiseks ette nähtud tähtajad on põhjendatud ning kas lihtsamate juhtumite jaoks võiks ette näha kiirema menetluse. Piiriüleste vaidluste korral peaks ettevõtjal olema ühtne kontaktpunkt ning vajalik teabevahetus toimuma otse pädevate asutuste vahel.

6. Eesti peab oluliseks, et rongipiletite müügi lihtsustamisega kaasnevad selged vastutusreeglid nii teenuse osutamisega seotud osapoolte kui reisijate jaoks. Reisijate õiguste tagamisega seotud ülesanded ei saa erineda õigusaktide lõikes,

¹⁰ Kõve, V., Liin, V-P., Jäätma, J., Kreutzberg, M., Stein, D., Ojavee, G., Viirsalu, M-L. (2025) *Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs*.

eelkõige rongireisijate õiguste ja kohustuste määruks (EL) 2021/782 sätestatust.

Reisijate pakettis sisalduvate eelnõude ettepanekutega lisanduvad kaks uut Euroopa Liidu õigusakti, mis reguleerivad rongipileti müüki ning sellega seotud õigusi ning kohustusi. Lisaks käesolevale määruse ettepanekule reguleerivad sama valdkonda rongireisijate õiguste ja kohustuste määrus (EL) 2021/782 ning paralleelselt menetletav ettepanek COM (2026)231. Valdkonda reguleerivate õigusaktide paljususe tekitab küsimuse, kas täiendavate õigusaktide ja reeglite kehtestamine on mõistlik ja vajalik ning ei tekita probleeme õigusselguse tagamisel. Esitatud ettepanekute koostmõjus ei tohiks reisija õigused algatuse tulemusena muutuda keerukamaks kui seni.

Konkreetsed eelnõud ettepaneku puhul on esmatähtis tagada õiguslik selgus määruse kohaldamisalaske kuuluvate teenuseosutajate puhul. Ettepaneku põhjal ei ole üheselt selge, kas nõuded kehtivad vaid veeteenuse osutajaga seotud piletimüügiteenuse pakkujate kohta. Tuleb kinnitada, kas sõltumatud piletimüügi- ja turustustehnoloogia pakkujad on online-piletimüügiteenuse osutajad, kellel on ligipääsuõigus, mitte üksnes kohustused.

Piletimüügisüsteemide loomine, arendamine ja liidestuste avamine võib olla mõistlik ainult siis, kui see toimub kontrollitud, turvalise ja äärmiselt tasakaalustatud mudeli alusel. **Regulatsioonis tuleks vältida muljet, et ligipääs peab olema tasuta, piiramatult või ilma vastutussejautuseta.** Juurdepääsu andmine ei tohiks olla lauseline ja korraldatud ka viisil, mis kahjustab raudteeveo-ettevõtja vedaja konkurentsivõimet.

Ärilepingus seatav juurdepääsu peatamine peab olema proportsionaalne ja heastatav. Juurdepääsu piiramine peaks olema lubatud üksnes olulise ja püsiva rikkumise korral, pärast kirjalikku teadet ja mõistlikku heastamistähtaega.

Peab olema üheselt mõistetav, kes vastutab hilineemiste, ümberistumistest mahajäämise, ümberbroneerimise, võimaliku valeinfo ning hüvitiste eest ning kuidas see sobitub rongireisijate õiguste ja kohustuste määruks (EL) 2021/782 sätestatuga. Vajalik on tagada, et eelnõu ettepanekus nimetatud info oleks kätte saadav ka puuetega reisijatele, sh peavad olema selgelt kindlaks määratud vastutus ja hüvitamiskohustus liikumisabivahendi kahjustumise või kadumise korral. Samuti on vajalik, et puuetega reisijale oleks pileti ostmisel üheselt selge, kes vastutab katkemise korral vajaliku abi pakkimise eest sõidukis, peatuses või jaamas ning ümberistumisel.

Samuti muudab tarbija jaoks süsteemi keerukamaks asjaolu, et rongireisidega seotud õigused ja kohustused jagunevad mitme õigusakti vahel. Lisaks on vajadus tagada, et puuetega reisijad saaksid kavandatavast määrusest teistega võrdsel alusel kasu. Veebileht või rakendus, mille kaudu piletiostja saab eri transpordiliikidega reise otsida, võrrelda või broneerida, peab olema ligipääsetav ka puuetega inimestele ning vastama direktiivile (EL) 2019/882 ja selle Eesti õigusesse ülevõetud toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadusest tulenevatele nõuetele.

Selle tulemusena ei pruugi reisijale olla selge, milline õigusakt, millist olukorda reguleerib ja kes on see kontaktpunkt, kelle poole ta vajadusel pöörduda saab, see aga vähendab õigusselgust ja suurendab regulatsiooni keerukust.

Näitena ettepanekute sisulisest kattuvusest näeb ühtse piletiga reisijate kaitse määruse eelnõu reisija ühendusest mahajäämise eest vastutavatele raudteeveo-ettevõtjatele ette võimaluse usaldada reisija õiguste menetlemine piletimüüjatele või muudele osapooltele, tingimusel, et reisijaid teavitatakse sellisest ülesannete üleandmisest. Selline võimalus mõjutab otseselt

rongipiletite müügi määrukses kajastatud äriolepingute tingimusi. Läbirääkimiste käigus tuleks tagada, et reisijate õiguste tagamise põhikoorem jääb raudteeveo-ettevõtjatele ning et igasugune sellest erinev ülesannete üleandmine jääb poolte vaba kokkuleppe põhiseks. Eesti ei pea vahendajate kohustuslikus korras kaasamist mõistlikuks, kuna eriti internetipõhistel vahendajatel ei pruugi olla kohapealset personali ja võimekust osutada kiires korras abi. Näiteks reisirongide korral saab reisijaid eelkõige abistada reisi teostav raudtee-ettevõtja, kes omab reaalajas ülevaadet liiklusolukorrast, kontrollib rongiliiklust ja personali ning saab kohapeal operatiivselt korraldada ümberistumisi, asendusvedu või muud vajalikku abi, mida vahendajatel üldjuhul võimalik pakkuda ei ole.

On oluline, et käesoleva määruse seoseid teiste asjakohaste õigusaktidega selgitataks ja seostataks paremini. Piletimüüki ja reisijate õigusi käsitlevad normid peaksid moodustama tarbija vaates ühe tervikliku, arusaadava ja hästi toimiva süsteemi. Väga oluline on jälgida, et rongipiletite müügiga seotud reeglid on kooskõlas ettepaneku COM (2026)231 reeglitega, et raudtee- ja mitmeliigiliste piletimüügiteenuste reguleerimisel ei tekiks vastuolusid kahe õigusakti vahel.

7. Eesti toetab reisijate õiguste tugevdamist ühtse pileti korral, kuid peab oluliseks raudteeveo-ettevõtja ja piletimüüja või reisikorraldaja vastutuse selget piiritlemist ning rahalise vastutuse proportsionaalsust.

Ettepanekuga ei soovita kehtestada uut õigusakti vaid laiendada olemasolevaid õigusi uute turul eksisteerivate piletitoodete ja teenuste tarbijatele. Eesti kontekstis on ettepaneku mõju praegu piiratud Tallinn-Vilnius rahvusvahelise reisirongiliiniga. Tartu-Riia rahvusvahelist reisirongiliini teenindab vedajana täies ulatuses Elron. Rail Balticu valmimisel laieneb ettepaneku mõju eeldatavasti oluliselt.

Toetame reisijate kaitse tugevdamist, kuid vastutus tuleb siduda selgelt sellega, kes sõlmib reisijaga piletilepingu ja kes otsustab ühtse pileti koostamise. Ettepanek näeb ette, et ühtse pileti korral vastutab häire põhjustanud raudtee-ettevõtja reisija õiguste eest, kuid kui piletimüüja või reisikorraldaja ei järgi minimaalseid ümberistumisaegu, võib vastutus liikuda temale.

Tehnoloogia- või valgemaargistuse pakkuja, kes ei sõlmi piletilepingut oma nimel, ei saa olla vastutav piletimüüja. Vastutus peab jääma osapoolele, kes müüb ühtse pileti reisijale oma nimel. Minimaalsed ümberistumisaegad peavad olema masinloetavad, ajakohased ja tasuta või mõistliku kuluga kättesaadavad. Heauskne tuginemine avaldatud minimaalsetele ümberistumisaegadele peaks andma vastutuskaitse.

Üleminekuperiood peab olema seotud andmete tegeliku kättesaadavusega. Kui minimaalseid ümberistumisaegu või muud vajalikku sisu ei ole masinloetaval kujul kättesaadav, ei tohiks vastutusnorm olla täies ulatuses kohaldatav.

Reisijale antav info peab olema selge: kes on pileti müüja, kes täidab klienditoe ja hüvitise menetlemise ülesandeid ning milline on vastutuse jaotus.

Piletimüüjatele ja reisikorraldajatele kavandatav rahaline vastutus vajab täiendavat analüüsi. Ettepaneku kohaselt peab piletimüüja või reisikorraldaja maksma reisijale 75% ühtse pileti hinnast hüvitiseks ning lisaks tagama piletiraha tagasimakse või hüvitama ümbermarsruudi kulud, kui müüdud pileti puhul ei ole järgitud minimaalseid ümberistumisaegu ja reisija jääb seetõttu ühendusrongist maha. Selline hüvitismäär erineb märkimisväärselt teistest EL reisijate õiguste regulatsioonidest, kus kasutatakse üldjuhul madalamaid hüvitismäärasid või fikseeritud

hüvitissummasid. Samal ajal kohaldatakse vedajatele tavapäraseid hilinemishüvitisi, mis on üldjuhul 25% või 50% pileti hinnast. Seetõttu vajab selgitamist ja põhjendamist, kas kavandatud vastutus on rikkumise raskusega võrreldes proportsionaalne. Kõrge vastutus võib olla eriti problemaatiline väiksemate vahendajate jaoks. Praktikas võib mõne euro suuruse vahendustasu eest müüdud mitmesaja eurose pileti puhul tekkida kohustus maksta 75% pileti hinnast hüvitisena ning lisaks kanda tagasimakse või ümbermarsruudiga seotud kulud. Sellisel juhul võib piletimüüja vastutus ületada tema teenustasu mitmekümnekordselt. Samuti võib see vähendada valmisolekut pakkuda keerukamaid või mitut vedajat hõlmavaid reisilahendusi. Riskide vähendamiseks võivad piletimüüjad eelistada pikema ümberistumisajaga või väiksema ühenduste arvuga marsruute. Selle tulemusena võivad just piiriülesed ja mitut vedajat hõlmavad reisid muutuda vähem nähtavaks või vähem kättesaadavaks, kuigi ettepaneku eesmärk on nende kasutamist suurendada. Määruse ettepanekus pakutud automaatne hüvitus reisijale 75% ulatuses pileti hinnast on kaheldav ka võlaõiguslikust vaatepunktist, kuivõrd toimib selliselt rohkem sanktsiooni kui hüvitisena. Võlaõiguslikult peaks hüvitise suurus olema seotud rikkumisega tekitatud kahju, riski või vähemalt rikkumise olulisusega, mitte kujunema karistusliku iseloomuga makseks. Seetõttu peame oluliseks täiendavalt hinnata, kas kavandatud 75% hüvitismäär on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ning kas see ei too kaasa soovimatut mõju konkurentsile, innovatsioonile, reisivalikute mitmekesisusele ja piiriüleste rongiühenduste müügile.

6. KAASAMINE JA KOOSKÕLASTAMINE

Seisukohtade ettevalmistamisel on küsitud määruste eelnõude kohta sisendit ja seisukohti Justiits- ja Digiministeeriumilt, Kliimaministeeriumilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt.

Kaasatud sektoriorganisatsioonide nimekiri on lisatud lisas 1. Kaasatud osapoolte märkused ja ettepanekud ning nendega arvestamine on esitatud seletuskirja lisas 2.