**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekud reisija õiguste EL algatuse seisukohtade ettevalmistamiseks**

Aprill 2024

*Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 261/2004, (EÜ) nr 1107/2006, (EL) nr 1177/2010, (EL) nr 181/2011 ja (EL) 2021/782 liidus reisijate õiguste järgimise tagamise osas*

*Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisil*

Kokkuvõtlikult:

Reisijate õiguste raamistikus suurema selguse loomine EL reisijaõigusi käsitlevates määrustes, samuti reisijatele loodav kaitse mitmeliigilise transpordi kasutamise korral on tervitatav, kuna see aitab kaasa reisijate õiguste paremale kaitsele. **Seetõttu leiab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM), et põhimõtteliselt tuleks toetada eesmärki tõhustada reisijate kaitset nii ühte tüüpi transporditeenust kui mitmeliigilist transporti kasutades**. **Siiski tuleks tagada, et regulatsioonid on piisavalt selged ja rakendatavad, arvestaksid olemasolevaid turupraktikaid ning ei tekitaks põhjendamatut administratiivset koormust nii järelevalveasutustele kui ka ettevõtjatele nende nõuete täitmisel**.

Täpsemalt ELi reisijaõigusi käsitlevate määruste (EÜ) nr 261/2004, (EÜ) nr 1107/2006, (EL) nr 1177/2010, (EL) nr 181/2011 ja (EL) 2021/782 kohta:

1. **Kehtiv EL-i lennureisijate määrus** **nr 261/2004 paneb piletiraha tagastamise kohustuse lennuettevõtjatele** **ja MKM hinnangul tuleb läbirääkimiste käigus tagada, et see põhimõte säiliks ka edaspidi.** Piletimüügivahendajad saavad reisijatele tagastada maksed lennuvedaja eest vaid nende piletite eest, mille osas lennuvedaja on neile tagasimakse teinud. Hetkel on eelnõus sellest põhimõttest ka juhindutud ja see tundub meile sobilik.
2. **MKM toetab vahendaja kaudu ostetud pileti puhul tagasimaksemenetluses suurema selguse loomist kõigile osapooltele (lennuettevõtjad, vahendajad ja reisijad). Seejuures peame oluliseks, et piletiraha tagastamine reisijale oleks korraldatud sujuvalt, reeglid oleksid eluliselt rakendatavad, arvestaksid turupraktikatega ning ei suurendaks põhjendamatult osapoolte koormust.** Eelnõu sisaldab uut regulatsiooni lennupiletite hinna lennureisijale tagastamise menetluse puhuks olukorras, kus pilet on ostetud vahendaja kaudu, aga lend mingil põhjusel ei toimu. Määruse nr 261/2004 artiklis 8a pakutakse lahendust, mille kohaselt vahendaja ja lennuvedaja peavad piletiraha tagastamiseks tegema koostööd ja peavad mõlemad tagama reisijale asjakohase info andmise. Selline lähenemine on tervitatav ja kokkuvõttes peaks selline vastutuse jaotamine tooma kaasa tooma suurema selguse ja vähendama vaidlusi. Siiski juhime tähelepanu, et selle tõhusaks rakendamiseks on vaja luua toimiv rakendusmehhanism, mis lähtub ka täna ettevõtjate seas levinud valdavatest turupraktikatest. Senine praktika on näidanud, et ebapiisava koostöö tõttu on reisijatel on olnud keeruline oma õigusi jõustada**.** Nimelt suur osa piletite müügist toimub erinevate piletimüügivahendajate (reisibürood, teised müügiplatvormid) kaudu, kelle puhul nii ärimudelid kui ka valmidus koostööks on võib olla erinev. Kui selline koostöö on pigem toimiv lennuvedajate ja IATA-reisibüroode puhul, siis online-reisivahedusplatvormide kaudu teostatava piletimüügi puhul see nii pigem ei ole, kuna vahendusportaalid ei ole reisijatele küsimuste ja probleemide korral alati kättesaadavad, nt puudub klienditeenindus. Juhul kui broneeringud ei ole tehtud reisija enda kontaktandmetega, siis ei saa reisijad tihti kätte ka lennuvedaja teavitusi võimalikest muudatustest. Samuti on sagedased juhtumid, kus nii vedaja kui vahendaja annavad reisijale vastandlikku infot selles osas, kes neist on kohustatud piletiraha tagastama. Täna on see kohustus määrusest tulenevalt vedajal, kuid reisijal on väga keeruline vedajaid ja vahendajaid survestada määrust täitma.

Reisija vaatest on oluline, et talle on tagatud juba võimalikult varakult (nt broneerimise faasis) teave selle kohta, kuidas ja kelle kaudu toimub vajadusel piletiraha tagastus, samuti et see protsess oleks sujuv. Mõistlik oleks vältida selliseid lahendusi, kus reisija võib sisuliselt pöörduda emma-kumma poole ja vedaja ning vahendaja peavad ühiselt otsustama, kumb reisija ees vastutab, kuna see tooks kaasa varasemast veelgi rohkem vastutusvaidlusi ja reisija õigused võivad jääda kaitseta. Samuti eeldab tõhus piletiraha tagastamise korraldus seda, et see arvestaks ka ettevõtete seas kasutusel olevaid valdavaid turupraktikaid.

Eeltoodust lähtuvalt tõstatab eelnõu mitmeid küsimusi, mida läbirääkimiste käigus tuleks veel selgitada ja lahendada. Piletiraha tagastamise kord, mis on loodud artikli 8a lõike 5 punktides a) ja b), võib tekitada segadust nii reisijate kui vahendajate jaoks ning luua lisakoormust ka vahendajatele:

* 1. vedajate ja vahendajate vahel kasutatakse tihti teistsugust maksete tegemise korda ja tähtaegu, mistõttu eelnõuga sekkutakse ka senisest suuremal määral ettevõtjate vahelistesse suhetesse;
  2. punkti 5b juures on probleemne see, et lennuvedaja peab reisijaga eraldi ühendust võtma, uurimaks kas vahendajalt on makse reisijale laekunud, see on tema jaoks lisakoormus. Lisaks viitab kõnealune säte sellele, et vahendajad ja vedajad peaksid jagama omavahel finantsinfot, et vedajad saaksid kontrollida, et vahendajad reisijatele vajalikud maksed teeksid. See võib osutuda ebarealistlikuks, sest vahendajad hoiavad makseandmeid oma süsteemides kaitstuna (nt krediitkaardi üksikasjad) ja sellist infot ei olda valmis jagama. Samuti eeldaks see, et vedajatel on teadmine sellest, kuidas vahendajad oma pakkumisi hinnastavad (lisatasud, pakettreisi osaks oleva lennupileti hind jmt), mis ei ole ühegi vahendaja huvides, et teine pool saaks sellele informatsioonile ligipääsu;
  3. jääb vastuseta, kuidas sellist tagasimaksekorda saab jõustada kolmanda riigi vedaja ja/või lennuettevõtja vastu.

1. **Järelevalve kohustuste loomisel tuleks vältida liigset halduskoormust nii riigile kui ettevõtjatele ning silmas pidada, et reisijate õiguste kaitseks kohaldatavad järelevalvemeetmed oleks eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed, kulutõhusad ning asjakohased**. Paketist tuleneb järelevalvekohustuste lisandumine (TTJA-le). Hetkel tegeleb lennu-, laeva- ja bussireisijate õigustega TTJA-s 1,75 ametikohta. Eeldatavalt reisijate liikuvuse paketist tuleneb mõningane töökoormuse suurenemine, küll aga on keeruline selle reaalset ulatust hinnata, sest see vajab veel täpsemat analüüsi (määruse 261/2004 (lennureisijad) artikkel 16ba; määruse 1107/2006 (erivajadustega lennureisijad) artikkel 14a; määruse 1177/2010 (laevareisijad) artikkel 25a; määruse 181/2011 (bussireisijad) artikkel 28a). **Eelnõudes nähakse ette, et vedajad peavad kehtestama oma teenuse suhtes kvaliteedinormid ja nad peavad hindama oma tegevuse tulemuslikkust teenuse kvaliteedi normidest lähtuvalt. Seejuures peavad nad oma veebisaidil avaldama põhjaliku aruande oma teenuse kvaliteedi kohta. (**Art 17 lg 2. Lisa 2 seab pakutavatele teenustele miinimumnõuded ja vedajad, vahendajad peavad oma kodulehel avaldama iga 2 aasta tagant aruande teenuse kvaliteedi kohta) **MKM hinnangul tuleb siin kriitiliselt üle vaadata, millises ulatuses teabe kogumine ja avaldamine on vajalik reisijate paremaks teavitamiseks, et loodav kohustus ei kujutaks ettevõtjate jaoks ebaproportsionaalset koormust.** Samuti tuleks ettevõtjatele tagada mõistlik aeg rakendusasutustee teabe andmiseks. Nimelt määruse 261/2004 artikkel 16bb; määruse 1107/2006 artikkel 14a; määruse nr 1177/2010 artikkel 25b; määruse 181/2011 artikkel 28b kohustavad vedajaid riiklikele rakendusasutustele dokumente ja informatsiooni esitama ühe kuu jooksul arvates pöördumisest. Juhime tähelepanu, et see tõstab oluliselt vedajate koormust, kuivõrd kehtivate suuniste järgi on vedajatel vastamiseks kuni 8 nädalat. Selline muudatus vajaks selgitamist, millega see põhjendatud on.
2. Andmete ühenduvus liikuvuse andmeruumiga. Faktilehel on esile toodud, et „Euroopa Komisjon vastutab andmeruumide loomise eest ja Eesti peaks sellega ühildama oma olemasolevad andmebaasid.“ Kuivõrd reiside võimalike tõrgete info tuleb vedajatelt ja vahendajatelt ja VKE’delt mitte reaalajas, siis kas see tähendab, et hoopis ettevõtjad peaksid liidestuma andmeruumiga või on mingisugune riiklik liidespunkt vahel? Algatuses ei ole selge, mis infot nad andmeruumi peaks jagama või kes ligipääsupunkti pakub ning kuidas sealt see info jõuaks reisijani? Samuti on praegu liikuvuse andmeruumi seosed teiste andmeruumidega kirjeldamata.

Täiendavalt määruse eelnõu kohta reisijate õiguste osas mitmeliigilisel reisil:

1. **Reisijate kaitsel mitmeliigiliste reiside puhul tuleb jälgida, et reisijaid koheldaks mitmeliigiliste piletite ostmisel võrdselt, kaitse ulatus oleks selge ja rakendumine tõhus**. Siinkohal vajaks lähemat selgitamist, miks koheldakse erinevalt erineval viisil kokku broneeritud reiside reisijaid: kui veoleping on ühtne, siis kohalduvad ühed õigused; kui veolepingud erinevatele transpordiliikidele on eraldi, siis kohalduvad teised õigused. Siin on oht, et reisijate jaoks võib õiguste maksmapanek kujuneda keeruliseks ning see asetab reisijaid omavahel ebavõrdsesse olukorda. Tuleb arvestada, et tihti reisijad kui ekspertteadmisteta isikud ei teagi, mis on veolepingud, millal need on eraldi sõlmitud ja millal on tegelikult broneering ühtne. Lisaks võib osade mõistete keerukus (osundame siin TTJA poolt esitatud ettepanekutele ja küsimustele seoses mõistetega) tuua kaasa raskusi määruse tõhusal rakendamisel. Ühtlasi vajaks selgitust, miks ei kohaldata määrust pakettreisidele direktiivi (EL) 2015/2302 tähenduses. Teistes reisija õiguste määrustes sellist välistust ei ole ja see tekitab küsimuse, miks mitmeliigilise reisi korral pakettreisilepingu alusel reisivad isikud oma õigusi selle määruse alusel kaitsta ei saa.
2. **Mitmeliigiliste reiside puhul reisijale kaitse loomisel on oluline tagada selgus, milline ettevõtja on piletiraha tagastamise eest vastutav.** Määruse art 10 jätab vedaja ja vahendaja vastutuse jaotumise reisija ees täielikult ebaselgeks, nähes ette, et vastutab üks või teine. See on selle artikli puhul suur probleem (sarnaselt määruse 261/2004 artikliga 8a, kuivõrd vedajad ja vahendajad ei pruugi olla omavahelisest koostööst huvitatud ja reisija ees vastutada ei soovi). **Sarnaselt teiste transpordiõiguste määrustega peab MKM hinnangul ka siin peamine vastutus lasuma vedajal**. Siinkohal kordame mõtet, et piletimüügivahendajad saavad reisijatele tagastada vedaja eest makseid vaid nende piletite eest, mille osas vedaja on vahendajale vastavad tagasimaksed teinud. Viimasel juhul peab vahendaja kaudu tagasimaksete korraldus olema osapooltele selge ja lihtsasti administreeritav.
3. **Erivajadusega reisijate jaoks kavandatav kaitse on positiivne, kuna see tagab neile parema ligipääsu transporditeenustele ja ühtlasi võimaldab ka reisimisel suuremat iseseisvust**. Määrus paneb terminalide käitajatele kohustuse abistada erivajadustega reisijaid ka liikumisel kahe eri liiki transporditerminali vahel, seni reisijal tulnud sellega kas ise hakkama saada või võtta endaga kaasa saatja, keda tal võibolla muudes olukordades vaja ei lähe. Samas vajaks veel selgitamist, mis põhjustel on erivajadustega reisijate abistamisel oluline veolepingute ühtsus, kuna reisija erivajadus on olemas olenemata pileti(te) broneerimise viisist. Art 14 alusel tuleb luua transpordi sõlmpunktidesse kontaktpunkt, kus erivajadustega reisijad saavad kõik taotleda abistamist. Siin jääb ettepanekus hetkel ebaselgeks, kas ja mil määral erineks nende reisijate abistamine sõlmpunktidesse loodava kontaktpunkti kaudu ja määruse alusel ning miks on vajalik selline vahetegu. Samuti, milles seisneb puuetega inimestele ühtse kontaktpunkti terminali loomine, kes seda kontaktpunkti teenust osutama peaks, Eesti puhul Tallinnas ja Tartus.
4. **Reisijate kaebuste menetlemine peab olema tõhus ja vaidluste lahendamise alluvus selge.** Ettepanekuga ühtlustatakse kaebuste lahendamise mehhanismi liikmesriikides, et tagada reisijate õiguste tõhusam jõustamine. Seda eesmärki toetame, kuid teeme ka ettepaneku, et regulatsiooni ei jääks sisse nö halli ala. Näiteks ei sätesta art 21 p 3 tähtaega, mille jooksul tuleb vedajal, vahendajal või mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunkti käitajal reisijate kaebustele vastata. Eraldi transpordiliikide määruste rakendamise praktikas on selgunud, et ilma tähtajata kaebuste lahendamised venivad, mistõttu nüüdsete muudatustega soovitakse vähemalt riiklike rakendusasutuste pöördumistele vastamiseks tähtaeg seada. Samas, mitmeliigilise transpordi puhul sellist sätet ei ole ja selle lisamist soovitame kaaluda. Samuti on potentsiaalne probleem art 21 p-s 5, mille kohaselt jääb lahtiseks see, kas reisija kaebust peab menetlema reisi alg- või lõppsihtkoha rakendusasutus. Täna kehtivate reeglite järgi tuleb lahendada kaebus riigis, kus tõrge aset leidis. See on üheselt mõistetav ja toimib hästi. Kui käesolevas määruses jääb pädevus täpsemalt määratlemata, toob see kaasa oluliselt enam pädevusvaidlusi erinevate riikide vahel ja kaebuste menetlused võivad jääda venima. Samuti tuleb pädevuse täpsema määratlematuse korral oodata tulevast kohtupraktikat lahtiste normide sisustamiseks, selle aja jooksul ei ole reisijate õigused aga tõhusalt kaitstud.

Komisjoni teatis Euroopa ühtse liikuvusandmeruumi loomise kohta

Dokument võtab kenasti kokku vajaduse, kirjeldab laiemat konteksti ja seda kuidas andmeruumidega järgmisel paaril aastal edasi minnakse.

* **Toetame Euroopa ühise liikuvusandmeruumiga (EMDSiga) saavutada soovivaid suuremaid eesmärke.**

**Peame oluliseks:** Liikuvusandmeruumid (EMDSid) peavad toetama kaksik (so digi ja rohe) pöörde eesmärke. Asjakohased ja ajakohased andmestikud on tehisintellekti rakendamise eeldusteks andmeruumides. Eriti olulisena rõhutaksime kvaliteetsete andmete taaskasutamist, kättesaadavaks tegemist ja väärindamist. Liikuvuse andmeruum hakkab praktikas tööle siis kui kriitiline mass ettevõtteid ja asutusi reaalselt oma andmed vastavalt andmeruumi põhimõtetele kättesaadavaks teevad. Selle tagamine üle-euroopaliselt on keerukas ja nõuab muuhulgas teadlikkuse tõstmist, väiksemate transpordiettevõtete varustamist piisavalt lihtsate tehniliste vahenditega (tarkvarakomponendid) jms. Nõustume ka sellega, et oluline on luua asjakohane tehniline, organisatsiooniline, semantiline ja õiguslik koostalitlusvõime ning raamistik, et Euroopa Liidu andmestrateegias ja EMDSiga soovitud eesmärke täita. Praeguses dokumendis on põhirõhk keskse õigusandluse loomisel ja koosvõime komponentide (eelkõige ühtsete standardite ja juhtimismudelite) kasutuselevõtul, kuid ära ei tohiks unustada ka andmeruumi osalejate kaasamist ning nende vajadustega arvestamist. Peame oluliseks andmeruumi koosvõimelisust teiste Euroopa Liidu andmeruumidega. Praktikas ei tohi tekkida eraldatud andmeruume, mis ei suuda teiste Euroopa Liidu lahendustega suhelda. Toetame andmete kogumise optimeerimist ja seeläbi halduskoormuse vähendamist.

Lõpetuseks, soovime tutvuda ka huvigruppide kaasamise käigus esitatud tagasisidega ning selle arvestamise tulemusega. Seetõttu palume meiega kooskõlastada ka valmivaid seisukohti ja tulevikus kaasata meid ka liikuvusandmeruumi õigusraamistikku tagasisidestamisse. Eraldi juurde lisatult on kaasas ka TTJA arvamus (manuses).