



JUSTIITSMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 25.03.2024

nr 2-5/24-00508,
15.1/23-0493/-2T

Meie 24.04.2024

nr 7-1/3005

Justiitsministeeriumi arvamus paketi „Reisijate õiguste määrused ja Euroopa liikuvuse ühtne inforuum“ kohta

Euroopa Komisjon on esitanud paketi „Reisijate õiguste määrused ja Euroopa liikuvuse ühtne inforuum“, milles sisalduvad järgmised määrused ja teatis:

- 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; *COM(2023)753*
- Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisil; *COM(2023)752*
- KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Euroopa ühtse liikuvusandmeruumi loomine; *COM(2023)751*.

Riigikantselei on palunud Justiitsministeeriumil anda arvamus nimetatud algatuste kohta Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile. Käesolevaga edastame Justiitsministeeriumi märkused eeltoodud algatuste osas.

1. 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; COM(2023)753

1.1. Tagasimaksmine juhul, kui pilet broneeriti vahendaja kaudu (art 1 punkt 2)

Uue art 8a lõiked 2 ja 4

Justiitsministeerium toetab eesmärki tagada reisijale selge teave selle kohta, kellelt ja millistel tingimustel on tal õigus nõuda tagasi tasutud raha juhul, kui reisijaveo lepingut ei täideta. Nõustume, et tarbijatele võib tekitada segadust, kes on kohustatud raha tagastama olukorras, kus leping on sõlmitud vahendaja kaudu.

Siiski peaks üldise reeglina säilima põhimõte, et tarbija ees kohustatud isikuks on igal juhul lennuettevõtja, ning seda sõltumata sellest, kas ta on kokku leppinud vahendajaga võimaluses teha tagasimakse ka tema kaudu. Seetõttu leiame, et uues art 8a lõikes 2 tuleks lisada teave selle kohta, et reisijal on igal juhul õigus nõuda raha tagastamist lennuettevõtjalt.

Uue art 8a lõige 4

Uue lisatava artikli 8a lõike 4 kohaselt teatab lennuettevõtja avalikult, selgelt, arusaadavalt ja kergesti ligipääsetaval viisil, kas ta on nõus menetlema tagasimakseid vahendajate kaudu ja kellega neist. Kuna vastava kohustuse saab ettevõtjale panna vaid kokkuleppel vahendajaga, tuleks viidata kokkuleppele, mitte vaid lennuettevõtja nõusolekule.

Uue art 8a lõige 5

Lõikes 5 nähakse ette detailne regulatsioon, kuidas käib tagasimaksete tegemine, sätestades muuhulgas tähtajad nii lennuettevõtjatele kui vahendajatele tagasimaksete tegemisel.

Esiteks tekitab küsimusi, millisel viisil piirab määruses toodud tagasimaksete regulatsioon kokkuleppeid ettevõtjate vahelistes suhetes. Ettevõtjatevaheliste tehingute puhul on lepinguvabaduse põhimõte kesksel kohal, mis võimaldab neil arvesse võtta konkreetse suhte eripärasid ning kokku leppida neile kõige sobivamates tingimustes. Nii võimaldaks Eesti õigus pooltel täpsemalt kokku leppida ka selles, mis aja jooksul toimub lepingu tagasitäitmine. Eesti õiguse kohaselt tuleks kokkuleppe puudumisel raha tagastada mõistliku aja jooksul, arvestades eelkõige kohustuse täitmise kohta, viisi ja olemust (VÕS § 82). Samas, kuigi pooltel on suurem paindlikkus kokkulepete sõlmimiseks, kehtivad neile ikkagi üldised piirangud, nagu näiteks vastutuse piiramise kokkulepete osas (VÕS § 106). Lisaks pakub Eesti õigus ettevõtjatevahelistes suhetes ka tüüptingimuste regulatsiooni kaudu (VÕS § 44).

Ettepanekust jääb mulje, et pooltel ei ole edaspidi võimalik reguleerida tagasimakse tähtaega. Seejuures tekib küsimus, kas sellest tulenevad piirangud muudele ettevõtjate vahelistele lepingutingimustele, näiteks vastutuse piiramise või kohalduva õiguse kohta. Samuti, kas ja millises ulatuses on lennuettevõtjal võimalik vahendaja vastu kasutada lepingu rikkumisest tulenevaid õiguskaitsevahendeid, nt kas lennuettevõtjal oleks oma kohustuse täitmisest (raha tagastamisest) keelduda, kui vahendaja on mõnda enda kohustustest rikkunud. Lisaks, kuna antud tingimused ei oleks siduvad ettevõtjatele väljaspool EL-i, oleksid EL-is lennuettevõtjatele kohaldatavad reeglid karmimad.

Teiseks on regulatsiooni kohaldamine keeruline – kuidas peaks näiteks lennuettevõtja teadma, millal reisija valib tagasimakse, millest hakkab jooksma tema 7 päevane tagasimaksetähtaeg; kuidas teab reisieettevõtja, et möödunud on 14 päeva eeltoodud tähtajast ning reisija ei ole saanud tagasimakset jne. See kõik tundub ebanõistlik ning koormav.

1.2. Teabe edastamine (art 1 punkt 3).

Eelnõu artikkel 1 punkt 3 näeb ette määruse (EÜ) nr 261/2004 artikli 14a lisamise. Uus artikkel käsitleb teabe edastamist reisijatele ja reisijate kontaktandmete kustutamist. Ehkki üldnormina tuleb reisijate kontaktandmed kustutada 72 tunni jooksul pärast veolepingu täitmist, võimaldatakse seda teavet edasi säilitada juhul kui osutub vajalikuks täita erinevaid kohustusi seoses reisija õigusega marsruudi muutmisele, tagasimaksmisele või hüvitisele. Samasuguse küsitavuse leiab ka eelnõu COM (2023) 752 art 5 lõikest 8. Määrused võiks anda selge suunise, millal tuleb reisija kontaktandmed kustutada juhul kui neid on vaja eelmainitud põhjustel kauem säilitada. Võttes arvesse, et reisijatel on võimalik nõudeid esitada mitme aasta jooksul, ei tundu realistlik, et ühelgi juhul kuuluks üldnorm kohaldamisele.

1.3. Teenuse kvaliteedi normid (art 1 punkt 4)

Mõlema määruse eelnõuga nähakse mitmel juhul reisijate veoteenuse osutamisega seotud isikutele ette teenuse kvaliteedi normide kehtestamise kohustus ning tegevuse tulemuslikkuse jälgimise kohustus teenuse kvaliteedi normidest lähtuvalt. Vastavalt määruste lisadele eeldavad teenuse kvaliteedi normid ka isikuandmete töötlemist, sh eriliigiliste isikuandmete töötlemist. Õiguselguse huvides tuleks määruse tasandil tuua ka regulatsioon isikuandmete säilitamise tähtaegade kohta. Vastasel korral kehtestame seadusandja tasandil küll andmetöötlemise kohustuse nähes mh ette andmekategooriad, kuid jätame andmetöötlejale vabad käed otsustamiseks, kui kaua ta isikustatud kujul andmeid töödelda tohib.

Küsimusi tekitab ka lennuettevõtjate ja lennujaamade käitlejate eristamise vajadus seoses juurdepääsuga teabele nende teenuse kvaliteedi kontekstis. Lennuettevõtjad peavad aruande oma teenuse kvaliteedi kohta tegema perioodiliselt teatavaks üldsusele, lennujaamade käitlejad peavad aga oma tegevust käsitlevale teabele juurdepääsu andma

üksnes riigi ametiasutustele vastava taotluse korral. Samamoodi on eelnõudes eristatud ka ühtse mitmeliigilise reisi lepinguid pakkuvaid vedajaid ja mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunktide käitajaid, vedajaid ja terminalioperaatoreid ning vedajaid ja bussijaamade käitajaid. Eelnõust ei selgu, miks selline vahetegu on ette nähtud ning kas selline vahetegu on tegelikkuses ka vajalik (sh mis põhjustel ei nähta ka lennujaamade käitajatele üldsusele suunatud läbipaistvusmeedet).

1.4. Riiklike täitevasutuste poolt vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta antav teave (art 1 punkt 6)

Uus artikkel 16bc

Ettepanekutega muudetavate määruse senine rakendamise kord on järgmine: TTJA-I on õigus teha haldusmenetluses ettekirjutusi, millega kohustatakse isikut tegema vastavas EL määruses nõutavat tegu või hoiduma määruses keelatud teost. Ettekirjutust ei ole võimalik teha tarbija ja vedaja või reisikorraldaja vahelisest lepingust tuleneva vaidluse lahendamiseks. Ka TKS § 21 lg 3 sätestab, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ei lahenda tarbija kaebust, mille sisuks on tarbija ja kaupleja vahelisest lepingust tuleneva tarbijavaidluse lahendamine. Tarbija ja kaupleja vahel sõlmitud lepingust tulenevat tarbijavaidlust lahendab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti juures tegutsev tarbijavaidluste komisjon, lähtudes TKS 6. peatükis sätestatust. Seejuures otsuse järgimine toimub TKS §-s 60 sätestatud korras – komisjoni otsuse järgimiseks on kauplejal 30 päeva arvates selle avaldamise päevale järgnevast päevast, kui pooled otsusega ei nõustu ja seda ei järgi, võivad nad pöörduda sama vaidluse läbivaatamiseks maakohtusse; kaupleja kantakse komisjoni otsuseid mittejärgivate kauplejate nimekirja TTJA veebilehel, kui ta ei ole teavitanud TTJA-d otsuse järgimisest. Seega tarbijavaidluste komisjonil ei ole pädevust vaidlusi lahendada siduvate otsustega.

Eesti autoriteetsete õigusteadlaste seas ei ole käesolevaks ajaks lõppenud vaidlused küsimuses, kas ja kui, siis millistel tingimustel on põhiseaduspärane haldusorgani poolt tsiviilvaidluste lahendamine siduvate lahenditega, arvestades PS §-s 146 sätestatud, mille kohaselt mõistab Eesti Vabariigis õigust üksnes kohus. **Seega tuleb reisijate õiguste paketti menetledes tähele panna, et läbirääkimistega ei pandaks liikmesriikidele kohustust võimaldada kohtuväliselt, st väljaspool lepitusmenetlust või vahekohtumenetlust, määruste rikkumisest tulenevate tsiviilvaidluste lahendamist siduvate lahenditega.**

1.5. Lennuettevõtjate teenuse kvaliteedi normid (art 2 punkt 3)

Uus artikkel 10a - vt märkust 1.3.

1.6. Riiklike täitevasutuste poolt vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta antav teave (art 2 punkt 3)

Uus artikkel 14c - vt märkust 1.4.

1.7. Teenuse kvaliteedi normid (art 3 punkt 5)

Uus artikkel 24a - vt märkust 1.3.

1.8. Riiklike täitevasutuste poolt vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta antav teave (art 3 punkt 6)

Uus artikkel 25c – vt märkust 1.4.

1.9. Teenuse kvaliteedi normid (art 4 punkt 7)

Uus artikkel 27a - vt märkust 1.3.

1.10. Jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste poolt vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta antav teave (art 4 punkt 8)

Uus artikkel 28c - vt märkust 1.4.

2. **Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisirajal; COM(2023)752**

2.1. Kohaldamisala ja mõisted (artiklid 2 ja 3)

Artikkel 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse määrust selliste mitmeliigiliste reiside suhtes, mille puhul kõik asjaomased veoteenused kuuluvad reisijate õigusi käsitlevate liidu õigusaktide kohaldamisalasse ja mida vedajad või vahendajad pakuvad reisijatele järgmises vormis: a) ühtne mitmeliigilise reisi leping, b) mitmeliigilise reisi kombineeritud pilet, c) mitmeliigilise reisi eraldi piletid. Artikkel 3 punkti 1 kohaselt on mitmeliigiliseks reisiks reisija sõit lähtekohast lõppsihtkohta, mille jooksul ta kasutab vähemalt kaht veoteenust ja vähemalt kaht transpordiliiki. Ettepanekust ei selgu, miks peetakse keskkonna ning reisijate õiguse vaatest oluliseks just eri transpordiliike ühendavate reiside reguleerimist. Sarnased õigused võiksid olulised olla reisijate jaoks, kes näiteks kasutavad sihtkohta jõudmiseks erinevaid lennu-, rongi- või bussiteenuseid.

Täpsustada tuleb ka seda, miks on Komisjon pidanud vajalikuks välistada ettepaneku kohaldamine mitmeliigilise reisi kombineeritud piletite suhtes, kui korraldaja pakub neid osana pakettreisist direktiivi (EL) 2015/230213 alusel. Tundub, et selline piirang võib põhjendamatult piirata reisija õigust valida, millisel alusel ning kelle vastu veolepingu rikkumise korral nõudeid esitada.

Lisaks on segadust tekitavad mitmed artiklis 3 toodud mõisted, mis muudavad keeruliseks ka määruse üldise mõistmise. Näiteks on keeruline eristada erinevaid mitmeliigilise reisi lepinguid, mis on toodud punktides 7-9. Nagu punktis 7 on ka punktis 8 nimetatud lepingu puhul tegemist ühe veolepinguga, kui vedaja kombineerib erinevad veoteenused ning reisija tasub selle eest üheainsa maksega. Vedaja lepingupoolena ning veo tegelik teostaja ei pea olema üks ja sama isik. Võlaõigusseaduse kohaselt kohaldatakse reisijaveolepingule töövõtulepingu kohta sätestatud ning VÕS § 635 lõike 5 kohaselt eeldatakse, et töövõtja ei pea täitma lepingust tulenevaid kohustusi isiklikult. Seega on igati tavapärane, et lepingu pooleks olev vedaja ei osuta kõiki teenuseid faktiliselt ise. Seega on neid kahte punkti keeruline eristada. Lisaks ei ole selge, milliseid olukordi peetakse silmas punktis 9 – millistel juhtudel loetakse veoteenus „koos pakutuks“?

Eeltoodud asjaolud muudavad määruse mõistmise väga keeruliseks ning kahjuks ei anna selgust ka eelnõu seletuskiri ega põhjenduspunktid.

2.2. Reisijatele antav reisirajateave (art 5)

Lõikes 1 nähakse ette kohustus anda teave selle kohta, mis liiki lepinguga on tegemist ning millised õigused sellest reisijale tulevad. Võttes arvesse, et artikkel 3 punktides 7-9 toodud mõisted on keerulised ja ebaselged, võib eeldada, et need ei ole selged ka reisijale. Seega ei pruugi teave selle kohta, kas mitmeliigiliseks reisiks pakutava pileti puhul on tegemist ühtse mitmeliigilise reisi lepinguga, mitmeliigilise reisi kombineeritud piletiga või mitmeliigilise reisi eraldi piletitega, olla reisijale arusaadav ning abistav. Lisaks ei ole selge, milline teavet tuleks lepinguga seotud õiguste kohta anda, kuna viide on väga üldine.

Lõike 2 kohaselt annab vedaja või vahendaja reisijale üldjuhiseid selle kohta, missugune on minimaalne aeg, mis kulub ühelt veoteenuselt teisele üleminekuks. Üldise põhimõttena tuleks lähtuda sellest, et kui lepingupool on kombineerinud erinevad veoteenused, siis on temal võimalik anda teavet ka selle kohta, kui kaua kulub näiteks bussijaamast lennujaama minekuks. Juhul kui vahendaja pakub sellist teenust, mis ei seisne lihtsalt erinevate lepingute sõlmimise võimaldamist, vaid ka nõustab reisijat sobiliku valiku tegemisel, peaks vastav teave olema teada ka temale. Samas kui vahendaja vahendab kahe erineva veoteenuse lepingu sõlmimist, ei ole mõistlik eeldada, et tema kohustuseks on vastavat teavet otsida või omada.

Lõikes 8 nähakse ette vahendaja kohustus teavitada vedajale reisija kontaktandmed ja broneeringu üksikasjad. Vt selle kohta märkust 1.2.

2.3. Reisiteabe kättesaadavus vedajatele ja vahendajatele (art 6)

Lõike 1 kohaselt peavad ühtseid mitmeliigilise reisi lepinguid pakkuvad vedajad teistele vedajatele ja vahendajatele, kes nende lepinguid müüvad, tagama juurdepääsu ettepaneku artikli 5 lõigetes 2–5 sätestatud reisiteabele, näiteks teave selle kohta, missugune on minimaalne aeg, mis kulub ühelt veoteenuselt teisele üleminekuks või millised on peamised ühendusteenused. Võttes arvesse, et erinevate vedajate pakutavad teenused võivad kombineerida ka vahendajad, ei ole selge, kuidas peaks vedaja sellist teavet omama ning avaldama, et täita sättest tulenev kohustus.

2.4. Tagasimaksmine ja marsruudi muutmine (art 7)

Lõikes 4 sätestatakse, et liikmesriigid võivad nõuda, et vedajad võtaksid tagasimakse taotlusi vastu konkreetsete sidevahendite kaudu, tingimusel et sellisel nõudel ei ole diskrimineerivat mõju. Palume menetluse käigus täpsustada sätte eesmärki ning seda, mis on mõeldud konkreetse sidevahendi all. Üldiselt on EL tarbijaõigusi reguleerivates aktides tarbijakaitselistel eesmärkidel võetud lähenemine, et tarbija võib avaldusi esitada ükskõik millises vormis. Antud juhul tundub, et liikmesriikidele nähakse ette võimalus piirata seda, millises vormis on võimalik avaldusi edastada.

Lisaks nähakse sättes ette, et tagasimakse võib teha rahas, vautšeritena või pakkudes muid teenuseid, tingimusel et nende vautšerite ja teenuste tingimused on piisavalt paindlikud (eelkõige seoses kehtivusaja ja sihtkohaga) ning et reisija nõustub need vautšerid ja teenused vastu võtma. Uue pakettreisi direktiivi ettepanekus¹ (art 1 punkt 8, uus artikkel 12a) on reisija kaitseks selgelt sätestatud nõuded, millistele tingimustele peavad vastama nii pakutavad vautšerid kui reisija antav nõusolek. Ei ole mõistetav, miks käesolevad ettepanekus on teistsugune lähenemine võetud ning tingimused väga üldsõnaliseks jäetud. Leiame, et alternatiivsete tagasimaksete pakkumisel tuleb tagada reisijale ka tõhus kaitse.

2.5. Tagasimaksmine juhul, kui ühtne mitmeliigilise reisi leping broneeriti vahendaja kaudu (art 8)

Vt märkust 1.1.

2.6. Vastutus mitmeliigilise reisi kombineeritud piletite korral (art 10)

Kuna ei ole selge, millised olukorrad on hõlmatud mitmeliigilise reisi kombineeritud piletite puhul ning nende erinevus ühtsest mitmeliigilise reisi lepingust, ei ole hetkel ka selge, kas ja millises ulatuses tuleks vastutust selliste lepingute puhul erinevalt reguleerida. Kuna tundub, et selliste lepingute puhul võib (vähemalt teatud juhtudel) tegelikult olla tegemist ühe veolepinguga, siis ei ole selge, miks peaks olema võimalik vedajal või vahendajal vastutust sättes toodud viisil välistada. Vt ka märkust 2.1.

Seejuures puuduvad igasugused põhjendused selle kohta, millistel kaalutlustel ja eesmärkidel soovitakse sättes toodud juhtudel ette näha reisijale 75 %-line hüvitis piletihinnast juhul, kui reisija jääb maha ühest või mitmest mitmeliigilise reisi ühendusreisist.

2.7. Kaebuste menetlemine riiklikes täitevasutustes ja muudes asutustes (art 21)

Vt märkust 1.4.

¹ Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/2302, et tõhustada reisijate kaitset ning lihtsustada ja selgitada direktiivi teatavaid aspekte, COM(2023) 905 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52023PC0905>.

2.8. Karistused (art 25). Saame toetada määruse artiklit 25 karistuste kohta pakutud kujul. Peame vajalikuks jätta liikmesriikidele paindlikkus ja otsustusõigus karistuste liikide ja määrade valikul.

3. KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Euroopa ühtse liikuvusandmeruumi loomine; COM(2023)751.

Teatisest ei tulene praegu selgelt, kas Euroopa Komisjon plaanib liikuvuse andmeruumi loomisel ka võtta eeskju tervise andmeruumist, mille jaoks kehtestati eriregulatsioon. Pigem jääb praegu mulje, et liikuvuse andmeruumile sellist eriregulatsiooni ei plaanita. Juhul kui eriregulatsioon plaanitakse siiski luua, soovib justiitsministeerium olla sellesse kaasatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Kaidi Urgas 58664334
Kaidi.Urgas@just.ee