

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde

„Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste direktiivi muudatuste kohta“

Euroopa Komisjon esitas 29. novembril 2023. aastal ettepaneku ajakohastada 2015. aasta pakettreiside direktiivi (edaspidi PTD), tehes sellesse mitmeid **mõistetäpsustusi ning lisades erinevaid täiendavaid sätteid**, et muuta pakettreisijate kaitse tulevikus tõhusamaks, eriti kriisiolukordades – õppides muuhulgas Covid-19 pandeemia kogemustest.

- Muudatustega soovitakse muuhulgas **laiendada pakettreisi mõistet seotud reisikorraldusteenuste arvelt**, et anda reisijale suurem kaitse. **Pakettreis** on vähemalt kahest erinevast reisiteenusest (nt majutus, transport) koosnev ühe lepingu alusel müüdav valmisreis. Samuti muu reis, mille puhul reisija ostab samaks reisiks erinevaid teenuseid eri müüjatelt ja erinevate lepingute alusel, näiteks kui ta ostab need koos ühest müügikohast (nt reisibüroost). Pakettreisijatele kehtib ulatuslik kaitse, pannes reisikorraldajale vastutuse kõikide paketi sisalduvate teenuste osutamise eest ning nõudes, et tema maksejõuetuse korral tagastataks pakettreisi ostjale raha ja ta toimetataks kodumaale tagasi. **Seotud reisikorraldusteenuste** puhul on teenuste omavaheline seotus nõrgem ja kaitsetase seega väiksem. Seotud reisikorraldusteenus hõlmab vähemalt kahte reisiteenust, mille reisija ostab sama reisi jaoks eri müüjatelt ja eraldi lepingute alusel, mis loetakse omavahel seotuks, kui üks ettevõtja hõlbustab teiste ettevõtjate pakutavate teenuste broneerimist (nt üks ettevõtja võimaldab müügikoha ühekordse külastuse ajal erinevaid teenuseid eraldi valida ja nende eest eraldi maksta).
Nüüd on plaanis lisada kriteerium, mille kohaselt tekib pakettreis ka juhul, kui erinevad reisiteenused samaks reisiks on broneeritud müügikoha ühe külastuse käigus kolmetunnise ajavahemiku sees. Eesti sellise laiendamisega ei nõustu, sest see suurendab ebamõistlikult reisiettevõtja vastutust ja reegli kohaldamine praktikas on keeruline.
- Täpsustatakse **lepingust taganemist erakorraliste asjaolude** esinemisel. Eesti soovib, et regulatsioon oleks sobilik nii tava- kui kriisiolukordade puhuks ja tagaks õigusselguse ning et reisija ja reisikorraldaja vastutuse jaotus oleks õiglane, eelkõige peaksid reisikorraldaja kanda jääma üksnes riskid, mis kuuluvad tema vastutusalasse.
- Eesti toetab seda, et direktiivi lisatakse reeglid **vabatahtlike vautšerite** kohta ning et reisija saab tulevikus **selgemat teavet** nii ettemaksude kui reisijale raha tagastamise kohta lepingu lõpetamisel erakorraliste asjaolude tõttu.
- Eesti ei pea vajalikuks direktiiviga **piirata ettemaksu võtmist reisijalt**, arvestades reisija kaitseks juba olevaid kaitsemehhanisme (nt reisikorraldaja maksejõuetuse puhuks).
- Eelnõuga täpsustatakse **maksejõuetusvastase kaitse süsteemi tingimusi** pakettreisijate kaitseks. Eesti on seisukohal, et liikmesriikidel peab säilima otsustusõigus, kuidas kaitset korraldada. Reisikorraldajatel ei tohi tekkida kohustust „ületamiseks“ ehk omada tagatist suuremas ulatuses kui on tegelik vajadus.

Kokkuvõttes ongi oluline kõigi muudatuste juures tagada reisituruse osapooltele õigusselgus ja direktiivi tõhusam kohaldamine nii tava- kui kriisi tingimustes, leides hea tasakaalu tarbijakaitse ning ettevõtluse huvide vahel, et säiliks ka reisivaldkonna ettevõtete konkurentsivõime.

Eestis on pakettreisidirektiiviga seotud järgmised õigusaktid: turismiseadus ja võlaõigusseadus. **Muudatustega ei kaasne otsest täiendavat kulu riigieelarvele.** Valdkonna järelevalvet teostab Tehnilise Järelevalve ja Tarbijakaitse Amet (TTJA).

Euroopa Komisjon on hinnanud, et muudatustega kaasneb osapooltele suurem selgus ja õiguskindlus, kuid kaasneb ka mõningane hinnatõus tarbija jaoks. Kuivõrd Eesti kõiki pakutud muudatusi ei toeta (sh pakettreise mõiste laiendamine soovitud viisil ja ettemaksupiirangud), siis meie seisukohtade edukas kaitsmine vähendaks hinnatõusu mõju. Muudatused mõjutaksid Eestis oluliselt just väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid, sh mikroettevõtjaid.

Direktiivi muutmise **õiguslikuks aluseks** on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, mis näeb ette, et Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad meetmeid, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine; nõukogu langetab seejuures otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega. Eelnõu **subsidiiaarsustähtaeg** saab ümber 14. märtsil 2024. a; analüüs selles vallas probleeme ei tuvastanud, kuivõrd reguleeritav valdkond on tugevalt piiriüleste mõjudega.

Sissejuhatus

Euroopa Komisjon esitas 29.11.2023. a ettepaneku ajakohastada 2015. a pakettreisidirektiivi¹. Direktiivi läbivaatamise eesmärk on tugevdada tarbijakaitse taset igal ajal, sealhulgas suurte kriiside korral, ja parandada samas ka siseturu toimimist pakettreiside sektoris. Üldiselt sisaldab direktiiv kindlaid reegleid pakettreiside kohta ning on toonud märkimisväärset kasu tarbijakaitse ja siseturu toimimise seisukohast. Siiski ilmnes hindamisel, et direktiiv on saavutanud oma eesmärgi ainult osaliselt, ei ole vastanud kõigile tarbijate ja ettevõtjate vajadustele ning et on veel arengu- ja lihtsustamisruumi. Selles tuvastati lünkade, õiguskindlusetuse ja liigse keerukusega seotud puudusi, mis nõuavad sihipäraseid meetmeid. Et olla paremini valmis tulevasteks kriisideks ning parandada direktiivi kohaldamist ka tavaolukorras, on vaja need puudused kõrvaldada; selleks tuleb näiteks muuta mõningaid määratlusi ning lisada ettemakseid ja vautšereid käsitlevad sätted, samuti tuleb täpsustada teatavaid elemente, mis on seotud pakettreiside tühistamisega vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu ning maksejõuetusevastase kaitsega.

Ettepanekus selgitatakse, et COVID-19 pandeemia puhkemine tõi kaasa puhkusepakettide massilise tühistamise ja ühtlasi ei tehtud teatava ajavahemiku jooksul ka uusi broneeringuid. See tekitas pakettreiside korraldajatele likviidsusprobleeme ja seetõttu ei saanud paljud reisijad raha tagasi või said raha tagasi tunduvalt hiljem kui direktiivis ette nähtud 14 päeva. Oma 2020. aasta mai soovitus 2020/648² esitas komisjon vautšerite vabatahtliku kasutamise põhimõtted ja viisid, kuidas muuta need reisijatele atraktiivsemaks, sealhulgas kuidas kaitsta neid pakettreiside korraldaja maksejõuetuse eest. Soovitus rakendamise on liikmesriigiti erinev. Mitu liikmesriiki võttis vastu direktiivist kõrvale kalduvad õigusaktid, millega sätestati pikem

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32015L2302>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0648>

tagasimaksete tähtaeg või muudeti vautšerid reisijatele kohustuslikuks, seetõttu algatas komisjon 11 liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse. Komisjoni 26. veebruaril 2021 avaldatud aruandes (edaspidi „pakettreiside direktiivi kohaldamise aruanne“)³ antakse ülevaade sellest, kuidas liikmesriigid on direktiivi siseriiklikku õigusesse üle võtnud ja kuidas seda on alates 2018. aasta juulist kohaldatud. Selles tuuakse esile mitu probleemi, sealhulgas Thomas Cooki 2019. aasta pankrotist ja COVID-19 pandeemiast tulenevad probleemid. Aruandes rõhutatud raskused direktiivi kohaldamisel hõlmavad seotud reisikorraldusteenuseid käsitlevate sätete keerukust ja sellest tulenevat ebakindlust, raskusi seoses tagasimaksete tegemise ja tõhusa maksejõuetuskaitsega suure kriisi korral, sealhulgas reeglite puudumist vautšerite kohta ja ebakindlust maksejõuetuse korral antava kaitse ulatuse suhtes.

Kokkuvõtlikult on muudatuse eesmärk:

- parandada reisijate ettemaksete kaitset ja reisijate õigust juba tehtud maksete kiirele tagasimaksmisele reisiteenuste tühistamise korral, sealhulgas suurte kriiside ajal, säilitades ettevõtjate likviidsus;
- tugevdada reisijate kaitset reisiettevõtja maksevõimetuse eest, sealhulgas suurte kriiside korral, tagades samal ajal siseturul võrdsed tingimused;
- suurendada pakettreiside direktiiviga seotud õiguskindlust ja selle täitmise tagatavust, selgitades ja/või lihtsustades direktiivi sätteid, tagamaks õigusselgus ja direktiivi korrektne rakendamine.

Seisukohad ja seletuskirja koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse osakonna nõunik Kati Kikas (kati.kikas@mkm.ee; 625 6328) koostöös Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõuniku Kaidi Urgasega (kaidi.urgas@just.ee; 58 664 334) ja EL ja rahvusvahelise koostöö osakonna vanemnõunik Evelin Tõnisson (evelin.tonisson@mkm.ee; 6256353). Valdakonna eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majanduse ja innovatsiooni asekanstler Sandra Särav (sandra.sarav@mkm.ee; 639 7617).

1. Ettepaneku sisukokkuvõte ja võrdlev analüüs

Direktiivi muudatusettepanekud hõlmavad järgmist:

1. Muudetakse pakettreisi ja seotud reisikorraldusteenuste mõisteid (art 3 punktid 2 ja 5)

- **Pakettreisi põhiõlemus, milleks on vähemalt 2 erineva reisiteenuse kombinatsioon üheks ja samaks reisiks, jääb samaks, kuid täpsustuvad osaliselt pakettreisi moodustumise alused.** Täpsustused tulevad seotud reisikorraldusteenuse (SRT) mõiste muutmise arvelt. Seni SRT osaks oleva „müügikoha ühekordse külastamise käigus“ ostetavad erinevad reisiteenused (kehtiv PTD art 3(5)a) muutuvad edaspidi pakettreisi osaks ning neid ei käsitleta enam SRT-na. See muudatus laiendab pakettreisi määratlust ja vähendab SRT-sid. SRT-na on edaspidi käsitletav vaid tegeliku reisiteenuse osutaja (nt vedaja, majutusettevõtja) enda poolt osutatav reisiteenus, kui ta sellele täiendavalt müüb reisijale 24h jooksul juurde teise reisiteenuse. Seega tavapärase (nt) reisibüroo tegevus, mille tulemusel täna võimaldatakse reisijal müügikoha ühe külastuse käigus valida ja maksta eraldi erinevate reisiteenuste eest, ei ole edaspidi enam SRT, vaid muutub sisuliselt pakettreisiks, kui need teenused broneeritakse 3 tunni jooksul. Muudatus toob kaasa osade SRT pakkujate tegevuse muutumise reisikorraldaja tegevuseks, mille osas on regulatsioon rangem kui täna SRT puhul.

³ [EUR-Lex - 52021DC0090 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

- **Pakettreisi ja SRT mittemoodustumise erand täpsustub.** Kui kehtiv erand võimaldas pakettina või SRT-na mitte käsitleda selliseid reisiteenuste kogumeid, kus vaid ühele teenusele lisati teine nõ „väheoluline“ reisiteenus ehk selline teenus, mis ei moodusta „olulist osa reisiteenuste väärtusest“, siis muudatuse kohaselt täpsustatakse „olulise osa“ osatähtsus ja piiratakse seda kuni 25%-ni reisiteenuste kogumi väärtusest.

2. Selgem teave reisijatele (art 5 ja 7). Reisijatele tuleb anda selgem teave ettemaksude võtmise osas ja selle kohta, et lepingu lõpetamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude alusel on neil õigus saada tagasi kogu reisisitu (st reisikorraldaja ei tohi maha arvestada lepingu lõpetamistasu). Samuti selge teave, et reisikorraldaja on vastutav lepingu täitmise eest ja kõikide tagasimaksete eest.

3. Kehtestatakse reisijalt reisipakettide eest ettemaksude võtmise piirang (art 5a), mis **ei või olla suurem kui 25% paketi hinnast**, välja arvatud juhul, kui reisikorraldajatel tekivad kulud, mis õigustavad suuremat ettemakset, näiteks seetõttu, et nad peavad tasuma lennufirmale ettemaksuna kogu piletihinna. Samuti täpsustatakse, **et reisikorraldajad ei või nõuda kogusummat varem kui 28 päeva enne paketi algust**. Ettemaksupiirang ei laieneks reisidele, mis broneeritakse vähem kui 28 päeva enne reisi, samuti pakettreiside kinkekaartidele. Ettemaksupiirangu eesmärk on vähendada reisijate riske, et maksejõuetuse olukorras ei ole reisijate ettemaksed tagatisega piisavalt kaetud, samuti võib ettevõtjal puududa vajalik likviidsus suures ulatuses tagasimaksete tegemiseks (nt kriisi olukorras).

4. Taganemisõiguse täpsustamine ja reisihoiatused (art 12)

- Art 12(2) kohaselt on reisijal täna õigus lõpetada pakettreisileping enne pakettreisi algust ilma lepingu lõpetamistasu maksmata, kui sihtkohas või selle vahetus läheduses esinevad vältimatud ja erakorralised asjaolud, mis mõjutavad olulisel määral pakettreisi teenuste osutamist või reisijate vedu sihtkohta. Seda reisiõigust soovitakse täiendada nii, et **lisaks tänasele saab reisiõiguse ilma lõpetamistasuta lepingust taganeda ka juhul, kui vältimatud erakorralised asjaolud leiavad aset ka reisi elukohas või reisi lähtekohas ja need mõjutavad oluliselt reisi toimumist**.

- Täpsustatakse samuti, et see kehtib ka juhul, kui vältimatute ja erakorraliste asjaolude esinemist võib mõistlikult eeldada (igat juhtumit tuleb siiski hinnata kaasuspõhiselt) ning tagasimakse tuleb teha ka siis, kui reisiõiguse pole seda otsesõnu küsinud.

- Täiendavalt lisatakse artiklisse 12 uus lõige 3a, mille kohaselt selgitatakse, et vältimatute ja erakorraliste asjaolude esinemise kindlakstegemisel reisi taganemisel on oluliseks asjaoluks ka riikide ametiasutuste poolt väljastatud hoiatusetele reisi vältimiseks või tõsisest piirangutest reisi sihtkohas või reisilt naasmise järgselt. Kõnealused muudatused on tingitud Covid-19 pandeemia ajal tekkinud küsimustest eesmärgiga tagada suurem selgus osapooltele.

5. Lisatakse selged reeglid vautšeritele, mida võib kasutada reisijale rahalise lepingutasu tagastamise asemel (art 12a): kehtivus 12 kuud, mida võib pikendada üks kord poolte nõusolekul, väärtus vähemalt võrdne tagasimakse summaga, ülekantav teisele reisijale ja kaetud ka reisikorraldaja tagatisega. Reisijatele tuleb enne vautšeri vastuvõtmist anda selge teave, et ta ei ole kohustatud vautšerit vastu võtma ja ta võib nõuda selle asemel raha tagastamist - **vautšerit reisisitu tagastamise asemel võib kasutada vaid reisiõiguse nõusolekul**.

6. Maksejõuetusvastase kaitse reeglite täpsustamine (art 17-19). Muudatuste eesmärk on tõhustada veelgi olemasolevaid tagatissüsteeme:

- täpsustatakse maksejõuetuse mõiste sisu – ettevõtja maksejõuetuse olukorras **peab tagatis võimaldama teha reisijatele tagasimaksed ka nende reiside eest, mis on ära jäänud osaliselt (täna: täielikult) ettevõtja maksejõuetuse tõttu**, samuti katma kasutamata vautšerid.

- lisatakse, et **tagasimaksed reisijatele peavad toimuma ilma põhjendamatu viivitusega, kuid hiljemalt 3 kuu jooksul**.

- kehtima jääb põhimõte, et maksejõuetusvastane kaitse peab olema tõhus ja katma mõistlikkuse piires eeldatavad kulud; see peab katma pakettreisidega seoses reisijate poolt või nende eest tehtud maksete summad, võttes arvesse ettemaksete ja lõppmaksete laekumise ja pakettreiside lõpuleviimise vahelist ajavahemikku ning eeldatavat kodumaale toimetamise maksumust reisikorraldaja maksejõuetuse korral. Täpsustatakse, et **tagatis peab olema piisav „igal ajahetkel“, ja arvestamise aluseks võetakse selline periood, mil reisikorraldaja pakettreiside müügimaht on olnud suurim**.

- riikidele seatakse järelevalvekohustus tagatise nõuete kontrollimiseks nende territooriumil asutatud reisiettevõtjate suhtes ja lisatakse, et riigid võivad seada sisse ka teise-taseme kaitse (nt tagavarafond).

- täpsustatakse riikide vahelise halduskoostöö parandamist kesksete kontaktpunktide ülesannete ülevaatamise ja täiendamise kaudu, lisades kontaktpunktidele ülesandeks teabe vahetamise seoses maksejõuetuskaitsega ja loodud tagatissüsteemidega.

7. Reisikorraldajale antakse nõudeõigus teenusepakkujalt raha tagasi nõuda 7 päeva jooksul (uus), (art 22). Kehtiva PTD kohaselt peab reisikorraldaja tagastama reisijale lepingu lõpetamise/taganemise korral kõik saadud maksed 14 päeva jooksul. Seda tähtaega ei muudeta. Kuna reisikorraldajad on üldjuhul maksed nende reiside eest tegelikele teenuseosutajatele juba edastanud, **tekib reisikorraldajal selle muudatusega lepingu lõpetamise korral hüvitise õigus tegelike teenusepakkujate vastu raha tagastamiseks 7 päeva jooksul**. Kehtiv direktiiv näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et reisikorraldajal või -vahendajal on õigus nõuda hüvitist mis tahes kolmandalt isikult, kes osales sündmuses, mis põhjustas hüvitamise, hinna alandamise või muu kohustuse. Siiski on ettevõtjatevahelistes tehingutes võimalik pooltel seaduses sätestatud raamides sõlmida ka teistsuguseid kokkuleppeid. Uue muudatusena on reguleeritud vastava hüvitise tegemise tähtaega. Asjaolu, et reisikorraldajad saavad raha tagasi 7 päeva jooksul, võimaldab neil omakorda oma klientidele raha tagasi maksta kokku 14 päeva jooksul, nagu direktiiv ette näeb.

2. Ettepaneku vastavus õigusliku aluse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

Pärast esimese pakettreisidirektiivi vastuvõtmist 1990. aastal võeti ELi tasandil vastu viis määrust reisijate õiguste kohta erinevate transpordiliikide puhul. Määruses (EÜ) nr 261/2004 (edaspidi „lennureisijate õiguste määrus“) sätestati lennureisijate õigused seoses lennu tühistamise, lennureisist mahajätmise või lennu hilinemisega ning määrusega täiendati ka pakettreiside direktiivi.

Euroopa Komisjon vaatab samaaegselt läbi ka reisijate õigusi käsitleva õigusraamistiku algatuse „Reisijate ja nende õiguste parem kaitse“ raames. Lennureisijate õiguste määruse läbivaatamise käigus vaadatakse läbi ka hüvitised, mida makstakse vahendajate kaudu broneeritud tühistatud lendude korral⁴. Samuti analüüsitakse reisijate kaitset ulatusliku kriisi või lennuettevõtjate

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Travel-better-protection-for-passengers-and-their-rights_et

maksejõuetuse korral ka määruse (EÜ) nr 1008/2008 (lennuteenuste määrus) kontekstis⁵. Reisijate õigusi käsitlevate algatuste läbivaatamise eesmärk on parandada pakettreiside direktiivi ja lennureisijate õiguste määruse vahelist sidusust, sealjuures näiteks kehtestades reeglid vautšerite ja ettevõtjatevaheliste tagasimaksete kohta.

2.1 Õiguslik alus

Nõustume, et valitud on asjakohane õiguslik alus. ELi meetmete õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 114, milles sätestatakse, et „Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad [...]normide ühtlustamiseks meetmeid, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine“. Artikli 114 lõikes 3 täpsustatakse et „[...] tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi“. Lisaks on ELi toimimise lepingu artikli 169 lõikes 1 ja artikli 169 lõike 2 punktis a sätestatud, et liit aitab tagada kõrgetasemelist tarbijakaitset meetmetega, mis on võetud ELi toimimise lepingu artikli 114 põhjal.

2.2 Subsidiaarsus

Võib nõustuda, et ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Kuna ka varasem direktiiv (EL) 2015/2302 nägi liikmeriikidele ette maksimaalse õigusnormide ühtlustamise, siis sama lähenemisviisi säilitab ka muudatusettepanek. Liidu tasandil meetmete vastuvõtmine tarbijate kaitseks ja siseturu nõuetekohase toimise tagamiseks kõikjal EL-s, arvestades pakettreiside sektori piiriülesust ja vajadust vähendada killustatust, on endiselt põhjendatud ja asjakohane. Seejuures säilivad ka edaspidi liikmesriikide õigus kujundada kohalikele oludele sobilikud maksejõuetusvastase kaitse süsteemid (tagatissüsteemid) ning tunnustatakse liikmesriikide lepinguõigust (direktiiviga käsitlemata küsimustes).

2.3 Proportsionaalsus

Ettepanekut võib pidada proportsionaalseks. Pakettreiside direktiivi kavandatud läbivaatamine on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Komisjon selgitab mõjuhinnangu punktis 3.3, et ettepanek ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik eesmärkide saavutamiseks, kuna läbivaatamine piirdub reisiteenuste õiguslike aspektidega, mille puhul on vaja ELi meetmeid. Algatus sisaldab meetmeid, mis on proportsionaalsed nii kriisiks valmisoleku seisukohast kui ka väljaspool kriisiolukordi. Samas vajab osa muudatusettepanekuid läbirääkimiste käigus kindlasti eraldi arutamist ja parema tasakaalu leidmist, et tagada ettevõtjate jaoks mõistlik regulatiivne koormus ning õiglane tasakaal tarbijakaitse ja ettevõtluse huvide vahel.

3. Ettepaneku mõjude analüüsi kokkuvõte

3.1. Muudatuste mõjud (tarbijatele, ettevõtjatele, keskkonnale)

Muudatusega soovib komisjon ühelt poolt tugevdada tarbijakaitse taset pakettreiside puhul igal ajal ning teisalt tagada reisikorraldusettevõtjate konkurentsivõime ja kestlikkus sealhulgas suurte kriiside korral. Positiivseks võib pidada, et ettepaneku järgselt tuleb reisijatele anda

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revision-of-the-Air-Services-Regulation_et

selgem teave ettemaksude võtmise osas ja selle kohta, et lepingu lõpetamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude alusel on neil õigus saada tagasi kogu reisisasu (st reisikorraldaja ei tohi maha arvestada lepingu lõpetamistasu). Pakettreisi ja SRT mõisted, mida täna on kohati keeruline eristada, kuid mille kaitsetase on väga erinev, saavad edaspidi selgemaks ja lihtsamini eristatavaks. Selline selguse suurendamine saavutatakse ettepaneku kohaselt läbi pakettreisi mõiste laiendamise tänaste SRT-de arvel. Kuna pakettreisi mõiste laieneb kõigile samaks reisiks lühikese aja jooksul (3 tundi) samas müügikohas ostetud reisiteenustele, suureneb tarbijate senine kaitsetase veelgi. Ettevõtjate vaatest on tegemist nende kohustuste ulatust oluliselt mõjutavate muudatustega, mille täpsed mõjud vajavad veel analüüsimist. Samuti sisaldab ettepanek reisijatelt võetavate ettemaksude piirangut, mille eesmärk on maandada võimalikke riske juhuks, kui ettevõtja tagatis ei ole ettemaksude tagastamiseks piisav; samas mõjutab see reisiettevõtjate majandustegevust ja ohustab nende likviidsust, kuna reisijatelt ettemaksete võtmine on vajalik selleks, et tagada reisi toimimine ja maksta teenuseosutajatele nende teenuste eest. Vautšerite sissetoomine reisisasu tagastamise alternatiivina reisi tühistamise korral lisab turule paindlikkust ja suurendab ettevõtjate likviidsust. Reisijad võivad ka täpsematest maksejõuetusvastase kaitse reeglitest ning tururegulaatorite piiriülese halduskoostöö tõhustumisest.

Eesti elanikud tegid Statistikaameti andmetel 2023. aastal üle 3 miljoni välisreisi, neist 2,4 miljonit reisi ehk 77% reisidest tehti Euroopa Liidu riikidesse. Ööbimisega välisreisi keskmised kulutused reisi kohta moodustasid 2023. a III kvartalis 958 eurot ning sisereisi puhul vastavalt 198 eurot.

Ettevõtjate jaoks on positiivseteks muutusteks uued reeglid, mis aitavad lahendada raskusi teenuseosutajatele tehtud maksete tagasi saamisel reiside ärajäämise korral, mida kehtiv PTD ei käsitlenud piisavalt täpselt. Pandeemia ajal ei saanud paljud reisikorraldajad teenuseosutajatelt (nt lennuettevõtjad ja hotellid) tagasimakseid (kiiresti) ega saanud seega reisijatele kohustusliku 14-päevase ajavahemiku jooksul hüvitist maksta. Ettepaneku kohaselt saavad reisiettevõtjad õiguse teenuseosutajalt asjaomased maksed saada tagasi 7 päeva jooksul.

Keskkonnamõju seisukohast võib ettepanek tuua kaasa pakettreiside väikese hinnatõusu. Hinnatõus võib viia selleni, et pakettreise müüakse vähem. Mis tahes hinnatõus, mis võiks olla otseselt seotud direktiivi muudatustega, ei too tõenäoliselt siiski kaasa üldist reisimise vähenemist ja seega reisisektori väiksemat CO₂ jalajälge, kuna tarbijad võivad lihtsalt kasutada eraldiseisvaid teenuseid.

3.2. Muudatuste kulud ettevõtjale

Ettevõtjatele kaasnevad kulud peamiselt direktiivi reguleerimisala (pakettreisi mõiste) laiennemise ja ettemaksupiirangute rakendamisest. Komisjoni mõjuhinnangu kohaselt jääb ettevõtjate koormus ettemaksupiirangu jõustumisel üldiselt piiratuks, kuna ettemaksupiirang on paindlik, mistõttu reisijate jaoks on oodata üksnes väikest hinnatõusu. Pakettreisi mõiste laiennemise kaasa toob Komisjoni hinnangul pakettreisihindade väike hinnatõus (st 0,3%), mis tuleb sellest, et pakettreiside korraldajad (ja teenuseosutajad) kannavad eeldatavasti kõik võimalikud kulude suurenemised üle tarbijatele.

Eestis tegutseb pakettreiside ja SRT valdkonnas 19.02.2024. a seisuga MTR andmetel 279 reisiettevõtjat, neist 185 ettevõtjal on tagatise kohustus. Pakettreiside ja SRT müügiks on PTD kohaselt nõutav tagatise olemasolu, mis katab kõik reiside eest tehtud ettemaksed, väljastatud kinkekaardid ning reisijate tagasitoomise vajaduse korral ka vastavad kulud tagasitoomisele.

Eesti reisiettevõtjate tagatiste kogumaht 2023. a septembri seisuga on 26 miljonit eurot ning Eestis müüdi 2023. a pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid 183 mln euro eest (TTJA andmed), sellest pakettreisid moodustasid 181 mln eurot ja SRT 2 mln eurot. Äriregistri andmetel oli reisikorraldajate ja reisibüroode kogu müügitulu suuruseks 2022. aastal 241 miljonit eurot (reisikorraldajatel vastavalt 81 miljonit ja reisibüroodel 133 miljonit eurot), millest nähtub, et reisikorraldajate müügitulust on tagatisega täna kaetud 84% ja reisibüroodel vastavalt 31,6%. Muudatuste elluviimise korral võib prognoosida tagatiskohustusega kaetud müügitulu suurenemist. Äriregistris registreeritud 582 reisiettevõtjast (EMTAK N79) on enamik mikroettevõtjad ja 12 (2,1%) VKEd.

3.3 Mõju riigieelarvele

Muudatustega ei kaasne otsest täiendavat kulu riigieelarvele. Valdkonna järelevalvet teostab Tehnilise Järelevalve ja Tarbijakaitse Amet, kes täidab riikliku järelevalve ülesandeid oma tavapäraste ülesannete raames.

4. Vabariigi Valitsuse seisukohtade selgitus

Seisukohtade kujundamisel on lähtutud järgmistest Eesti seisukohtadest:

- Eesti seisukohad pakettreiside direktiivi avaliku konsultatsiooni kohta (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 5. mai 2022. aasta istungil ja Riigikogu majanduskomisjoni 12. mai 2022. aasta istungil ning EL asjade komisjoni 18. juuli 2022. aasta istungil);
- Eesti seisukohad Euroopa tarbijakaitse tegevuskava kohta (heaks kiidetud Koordinatsioonikogu 6. jaanuari 2021. aasta istungil);
- Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepaneku, millega muudetakse nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiivi 93/13/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 98/6/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/29/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/83/EL, et ajakohastada ELi tarbijakaitse-eeskirju ja paremini tagada nende täitmine, kohta (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 31. mai. 2018. aasta istungil);
- Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni teatise, mis käsitleb pakettreiside regulatsiooni digiajastusse viimist, ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi pakettreiside ja toetatud reisikorraldusteenuste kohta, eelnõu suhtes (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2013. aasta istungil ning Riigikogu EL asjade komisjoni 14. oktoobri 2013. aasta istungil).

4.1. Eesti toetab pakettreisidirektiivi ülevaatamist eesmärgiga tagada pakettreisijate tõhusam kaitse nii tavaolukorras kui ka kriisiolukordades, kuid seejuures on oluline tagada hea tasakaal tarbijate kaitse ja ettevõtjate huvide vahel.

Selgitus: Euroopa Komisjoni hinnangul on PTD toonud märkimisväärset kasu tarbijakaitse ja siseturu toimimisele pakettreiside sektoris, siiski on ilmnenu, et direktiiv on saavutanud oma eesmärgi ainult osaliselt ja ei ole vastanud kõigile tarbijate ja ettevõtjate vajadustele ning et on veel arengu- ja lihtsustamisruumi. Selles tuvastati lünkade, õiguskindlusetuse ja liigse keerukusega seotud puudusi, mis vajavad lahendamist, et olla paremini valmis tulevasteks kriisideks ning parandada direktiivi kohaldamist ka tavaolukorras. Direktiivi muudatusettepanek on sihitud tuvastatud puuduste kõrvaldamisele ja õiguskindluse tagamisele.

Nõustume, et direktiiv vajab ülevaatamist ja suurema selguse ning õiguskindluse tagamist. Sealjuures on vajalik mõelda, kas pakutud lahendused on praktiliselt teostatavad ning tagavad ka poolte vastutuse õiglase jaotumise. Muudatuste hindamisel on vajalik leida hea tasakaal reisijate ja ettevõtjate huvide vahel, et säiliks ka reisivaldkonna ettevõtjate jätkusuutlikkus. Tuleb silmas pidada, et turismi- ja reisiteenuste turul tegutsevatest ettevõtjatest suurima osa moodustavad väikeettevõtjad, kelle jaoks regulatiivse koormuse suurenemine võib tuua kaasa nende konkurentsivõime vähenemise ja teenuste pakkumisest loobumise, samas kui nõuete lihtsustamine ja selgitamine tooks kaasa positiivse mõju. Samuti on reisijate huvides, et piirangute tulemusel ei väheneks reisiteenuste valik ning turg ei koonduks vaid suuremate ettevõtjate kätte, et säiliks mõistliku hinnaga reisiteenuste pakkumine ja ka konkurents.

4.2. Eesti toetab direktiivi põhimõistesse „pakettreis“ ja „seotud reisikorraldusteenus“ täiendava selguse loomist. Siiski ei saa me nõustuda pakettreisi mõiste laiendamisega eelnõus pakutud kujul (kaasa arvatud kriteerium, mille kohaselt tekib pakettreis juhul, kui erinevad reisiteenused samaks reisiks on ühes müügikohas broneeritud kolmetunnise ajavahemiku sees), kuivõrd see suurendab ebamõistlikult reisiettevõtja vastutust ning reegli kohaldamine praktikas on keeruline.

Selgitus: Pakettreisi määratluse (Artikkel 3 punkt 2) aluseks peaks komisjoni hinnangul jääma põhimõte, et sama reisi või puhkuse jaoks broneeritud reisiteenuste vahel on tihe seos. Ühes müügikohas lühikese aja jooksul broneeritud reisiteenuste (täna SRT) puhul on eelnõu kohaselt see seos olemas ja seetõttu peaks sellist müüki kohtlema sarnaselt pakettreisidega. See kõrvaldaks komisjoni hinnangul lüngad pakettreisi ja SRT omavahelisel vaheteol. Ühtlasi asendatakse eelnõus pakettreisi moodustumise ühe alusena tänane ebamäärane kriteerium „müügikoha ühekordne külastamine või ühenduse võtmine“ konkreetse ajalise kriteeriumiga, milleks on 3 tundi - kolme tunni jooksul tehtud eri liiki reisiteenuste broneerimist sama puhkuse reisi jaoks sama müügikoha kaudu käsitatakse edaspidi pakettreisina. Teiseks oluliseks muudatuseks (artikkel 3 punkt 5) on, et SRT-na on edaspidi käsitatav vaid tegeliku reisiteenuse osutaja (nt vedaja, majutusettevõtja) enda poolt osutatav reisiteenus, kui ta kutsub reisijat üles täiendavaks reisiteenuse ostuks pärast esimese teenuse (nõ. põhiteenuse) ostu ning täiendav reisiteenus ostetakse 24 tunni jooksul. Seega tavapärase (nt) reisibüroo tegevus erinevate reisiteenuste müügil muutub reisikorraldaja tegevuseks, kui need teenused broneeritakse samas müügikohas 3 tunni jooksul ja omakorda, kui see vahe on rohkem kui 3 tundi, jääb nende reisiteenuste pakkumine direktiivi kohaldamisalast välja.

Pakettreisijatele on EL-s spetsiaalsed õigused ettenähtud tulenevalt asjaolust, et paljud sellised teenused on piiriülesed ja seotud mitme teenuse osutajaga, mistõttu ühe teenusega seotud tõrge võib mõjutada teiste teenuste osutamist. Seejuures võib reisijal olla raske reisi sihtkohas asuva teenuseosutaja vastu nõudeid esitada, kuna reeglina ei ole reisija ja teenuse pakkuja vahel lepingulist suhet. Lisaks ostetakse pakettreisid tihti varakult ette, mistõttu on EL tasemel kehtestatud neile reisijatele ulatuslik kaitse, mida üksikute reisiteenuste ostjad ei saa. Pakettreisi puhul on reisikorraldaja nimelt vastutav kõikide paketi sisalduvate teenuste nõuetekohase osutamise eest ning lisaks peab ta omama enda maksejõuetuse puhuks rahalist tagatist, et reisija saaks sellises olukorras ettemakstud reisisu tagasi ja ta toimetatakse kodumaale tagasi. Alates 2018. aastast on lisaks pakettreisidele loodud leebem kaitse režiim ka uut tüüpi teenustele – seotud reisikorraldusteenustele (SRT), kuna tänapäeval kavandavad reisijad puhkuse reise vastavalt oma soovidele üha enam internetis, ostes erinevaid reisiteenuseid eri teenuse pakkujalt. SRT-ks muutub selline ärimudel siis, kui üks ettevõtja selliste teenuste hankimist hõlbustab. Sel juhul ei vaja reisijad pakettreisidega sarnast kaitsetaset, vaid piisavaks on

hinnatud ka selline kaitse, kus iga reisiteenuse osutaja vastutab ise oma teenuse eest ja SRT pakkuja vastutus piirneb vaid tema valduses olevate SRT maksetega (tagatis).

Pakettreisi ja SRT mõisted tänasel kujul defineeriti 2015. a PTD-s. Praktika on näidanud, et need mõisted ei ole täielikult rakendunud, mistõttu loodetud kaitsetaset ei saavutatud ning samuti on turul täheldatud märke sellest, et osa pakettreise võidakse pakkuda seetõttu nõuetest kõrvalehoidudes SRT-na. Pakettreisi ja SRT omavaheline eristamine on täna keerukas, kuna ei ole selge, milline osa reisiteenuste pakkumisest läheb regulatsiooni alla ja milline mitte ning kui läheb, kas on tegemist pakettreisi või SRT-ga. Segadus tekib põhjusel, et pakettreisi ja SRT moodustumiseks on mitmeid erinevaid aluseid ning neid aluseid on raske üksteisest eristada. Pakettreisi mõiste muutmise küsimust käsitles komisjon ka 2023. a toimunud avaliku konsultatsiooni käigus, uurides turuosaliste arvamusi ja ettepanekuid. Eesti poolt eelistatud lahendusena sai selles konsultatsioonis märgitud, et pakettreisina tuleks eelkõige käsitleda selliseid reisiteenuste kombinatsioone, mida müüakse ühe lepingu alusel, millest nähtub erinevate teenuste omavaheline seotus. Samuti juhul, kui pakettreis koosneb mitmest erinevast lepingust, siis ühtne või koguhind on oluliseks tunnuseks, mille põhjal saab väita, et tegemist on pakettreisiga.

Selguse ja rakendatavuse huvides tuleks eelistada selliseid lahendusi, kus juba lepingu(te) sõlmimise ajal on pooltele arusaadav, et tegemist on pakettreisiga, mistõttu kõige keerulisemad ongi sellised mõistete muudatused, mille puhul pakettreis moodustuks millalgi tulevikus võib-olla toimuvatest asjaoludest, nagu seda on eelnõus pakutud 3 tunni kriteerium (mitme erineva reisiteenuse ostmine 3 tunni jooksul). 3 tunni kriteeriumi sissetoomine tähendaks, et ettevõtja kohustused ja vastutus reisija ees sõltuvad reisija hilisematest valikutest, millega reisiettevõtjal ei ole võimalik tegevust planeerides arvestada ega tagada ka selle tegevuse nõuetele vastavust. Ühtlasi ei ole sel juhul võimalik rakendada direktiivi muudatustes sisalduvat ettemaksupiirangut, anda reisijale õiget ja asjakohast teavet, täita tagatisele esitatud nõudeid jne. Tuleb silmas pidada ka asjaolu, et Eesti reisi- ja turismiettevõtted on suures osas väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted, kelle seas lisaks traditsioonilistele reisikorraldusettevõtjatele tegutsevad pakettreiside valdkonnas ka teised teenuseosutajad (sh turismitalud jt majutusettevõtted), kellest viimaste puhul hakkab eelnõu mõjutama märkimisväärselt lisateenuste müüki. Näiteks muutuks turismitalus majutuse broneerimine pakettreisiks, kui klient soovib 3 tunni jooksul rentida ka jalgratast või broneerida mõne muu lisateenuse. Kokkuvõttes suurendab pakettreisi mõiste laienemine kõikide teenuseosutajate regulatiivset koormust, kohustusi ja suurendab ka järelevalveasutuste töömahtu. Seetõttu tuleb veel hoolikalt kaaluda, kas sellise lisakaitse pakkumise järele on tegelikku vajadust.

Pakettreiside osas lisatav „3 tunni kriteerium“ toob kaasa selgema vaheteo pakettreisi ja SRT vahel, kuid selle tulemusel laieneb PTD reguleerimisala ja suurenevad reisiettevõtjate kohustused, kuna tavapäraste eraldiseisvate reisiteenuste vahendamine reisibüroodes muutub edaspidi reisikorraldaja tegevuseks, mis toob kaasa senistele SRT-dele pakettreisidega võrreldava vastutusrežiimi. Ettepanekuga kaasneb reisisektori ettevõtjatele täiendav regulatiivne koormus ja suurenev vastutus, mille vajalikkuse kohta puudub selge arusaam. Muudatuse tulemusel vähenevad oluliselt üksikute reisiteenuste reisijatele vahendamise võimalused; samas ka reisijal võiks olla võimalus ise valida, kas ta soovib lisakaitsega (ja vastavalt hinnastatud) teenuseid või tahab jätta omale võimaluse osta eraldiseisvaid üksikuid reisiteenuseid eraldi. Valitud lähenemise kasu ja vajalikkust ei ole piisavalt põhjendatud, sealhulgas 3 tunni kriteeriumit ennast, mistõttu direktiivi **läbirääkimiste käigus tuleks neid mõisteid veel parendada ja otsida tasakaalu reisijate kaitse ja ettevõtjate kohustuste vahel, et mitte kahjustada reisisektori konkurentsivõimet.**

Erinevad sidusrühmad on MKM-le saadetud tagasisides märkinud muret seoses pakettreisi mõistesse toodud 3 tunni piiranguga teist liiki reisiteenuste ostmiseks, kuna kavandatud muudatus suunab reisivahendajaid müüma SRT-de asemel pakettreise, mille tõttu võib väheneda pakutavate reisiteenuste valik. Huvirühmad hindasid, et tõenäoliselt pärast üht liiki reisiteenuse ostmist keelatakse reisijal teist liiki teenuse ostmise kolmeks tunniks ja palutakse jätkata teist liiki reisiteenuste ostmisega 3 tunni möödudes või siis soovitataks tal osta teine reisiteenus teiselt teenuseosutajalt. Seejuures peeti kaheldavaks selle piirangu kasutegur reisija jaoks, sest enamik SRT-de pakkujad ei hakka reisikorraldajateks. Ettevõtjad on väljendanud muret, et muudatus võib tuua kaasa teenusepakkumise vähenemise, pakutavate teenuste kallinemise, töömahu ja kulubaasi kasvu.

Peame oluliseks tagada nii mõistete selgus kui ka nende sisuline rakendatavus. Eelnõus pakutud uue pakettreisi mõiste sisuline rakendatavus on küsitav eelkõige järgmistel põhjustel:

- Esimest reisiteenust müües ei tea reisiettevõtja, mis teenust ta reisijale müüb, kas on see pakettreis või üksik reisiteenus, mistõttu ei saa ta oma tegevust planeerida nõuetele vastavalt. 3-tunni kriteeriumi kohaldumist on keeruline praktikas kontrollida ja täita, see sõltub reisiettevõtja poolse teavituskohustuse täitmisest (sh arvetel kellaaja väljatoomine).
- Internetis (online müük) võivad reisiteenuste järjestikused broneeringud kaasa tuua pakettreiside moodustumise ilma reisikorraldajat teavitamata (majutusteenus või muu reisiteenus vormistatakse teisele nimele, kasutatakse erinevaid maksemeetodeid jne).
- Reisijate endi valikul moodustatud pakettreisid ei pruugi olla teostatavad, näiteks lendudevahelised ühendusajad on liiga lühikesed. Reisikorraldajale kaasneks sellega vastutus pakettreisi eest, mida ta poleks pakettreisina nõustunud müügiks pakkuma.

Teine mõistetes tehtav täpsustus pakettreisi ja SRT mittemoodustumise erandi sisustamises on pigem tehniline ja vastab juba täna turismiseaduses toodule. Kui kehtiv erand võimaldas pakettina või SRT-na mitte käsitleda selliseid reisiteenuste kogumeid, kus vaid ühele teenusele lisati teine nõ „väheoluline“ turismiteenus ehk selline teenus, mis ei moodusta „olulist osa reisiteenuste väärtusest“, siis muudatuse kohaselt täpsustatakse „**olulise osa“ osatähtsus ja piiratakse seda kuni 25%-ni reisiteenuste kogumi väärtusest.** Sellise täpsustusega saame nõustuda. Siiski tuleb märkida, et kavandatud muudatus jätab adresseerimata praktikas tõusetunud rakenduslikud küsimused seoses „muu turismiteenuse“ täpsema sisustamisega, mida võimalusel läbirääkimiste käigus veel tõstatada. Muu turismiteenuse mõiste on endiselt ebaselge, lahtise loeteluga ja liikmesriigid sisustavad seda erinevalt. Eriti oluline on see olukorras, kus reisiteenuste kogumi moodustavad kas reisijavedu, majutus ning auto, mootorratta ja muu mootorsõiduki üürimine koos täiendava teenusega, mille puhul tuleb esmalt hinnata, kas tegemist on muu turismiteenusega direktiivi tähenduses ning seejärel kontrollida, ega pakettreisi välistus kohaldu. Näiteks jalgrataste või paadilaenustust lisateenusena pakkuv majutusettevõtja peab pidevalt hindama, millal on tegemist tavaliste lisateenustega ja millal kohalduvad tema tegevuse suhtes direktiivist tulenevad pakettreiside/SRT nõuded. Praktikas tekib lisaks rahalisele kriteeriumile samuti küsimusi pakettreisi/SRT välistuse kohaldamine sõltuvalt asjaolust, kas muu turismiteenuse näol on tegemist „olulise tunnusega“, kuivõrd see eeldab eraldi hindamist.

4.3. Taganemisõiguse reeglite täpsustamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude puhuks tuleb kindlustada, et regulatsioon oleks sobilik nii tava- kui kriisiolukordades ja tagatud oleks suurem õigusselgus. Reisija ja reisikorraldaja vastutuse jaotus peab olema õiglane,

eelkõige peaksid reisikorraldaja kanda jääma üksnes riskid, mis kuuluvad tema vastutusalasse. Eesti saab toetada põhimõtet, et reisijal on õigus lepingust hüvitamise kohustusega taganeda, kui on tõenäoline, et vältimatud või erakorralised asjaolud mõjutavad oluliselt pakettreisilepingu täitmist.

Selgitus: COVID-19 pandeemia ajal tõlgendati liikmesriikides „vältimatute ja erakorraliste asjaolude“ tõttu reisija reisist taganemisõigust erinevalt. Eelnevale tuginedes on Komisjon leidnud, et taganemise reegleid tuleks täpsustada. Kui täna on PTD art 12(2) kohaselt reisijal õigus lõpetada pakettreisileping enne pakettreisi algust ilma lepingu lõpetamistasu maksmata, kui *sihtkohas või selle vahetus läheduses* esinevad vältimatud ja erakorralised asjaolud, mis mõjutavad olulisel määral pakettreisi teenuste osutamist või reisijate vedu sihtkohta, siis ettepaneku kohaselt soovitakse täpsustada, et reisijal on see õigus ka juhul ka juhul, kui vältimatud erakorralised asjaolud leiavad aset reisija *elukohas või reisi lähtekohas* ja need mõjutavad oluliselt reisi toimumist. Lisaks nähakse ette, et lepingust taganemise põhjendatuse hindamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu võetakse arvesse asjaolu, et reisijate suhtes kohaldatakse tõsisemaid piiranguid reisi sihtkohas või pärast reisilt või puhkuselt tagasipöördumist elukoha- või lähteliikmesriigis (näiteks karantiinid pikaks perioodiks). Samuti on täpsustatud, et reisija võib lepingu lõpetada, kui võib *põhjendatult eeldada*, et vältimatud ja erakorralised asjaolud mõjutavad oluliselt pakettreisilepingu täitmist.

Kuigi Eesti saab toetada teatud taganemisõigust puudutavate täpsustuste tegemist, siis on ettepaneku läbirääkimistel oluline jälgida, et **taganemise reeglid säiliksid piisavalt üldisel kujul, võimaldamaks reegleid asjakohaselt kohaldada erinevate vältimatute ja erakorraliste asjaolude esinemisel ning tagatakse mõistlik tasakaal poolte huvide vahel.**

Kehtiva direktiivi art 12 lg-test 2 ja 4 nähtub, et sihtkohas esineda võiva reisi takistava vältimatute ja erakorraliste asjaolude riski kannab täies ulatuses reisikorraldaja. **Samas ei ole me veendunud, et hüvitise taganemisõigus tuleks tagada ka olukorras, kus erakorralised ja vältimatud asjaolud esinevad reisija *elukohas*.** Küsimus seisneb selles, kas sellise sündmuse toimumise riisikot peaks kandma reisija või reisikorraldaja ning kas reisikorraldajal on mõistlikult võimalik hinnata, kus täpsemalt reisija elab ja seetõttu arvesse võtta ka reisija elukohas esinevaid võimalikke erakorralisi asjaolusid, või oleks mõistlik lähtuda sellest, et reisikorraldaja hoolekohustus piirneks siiski vaid reisi mõjutavate asjaoludega lähtekohast kuni sihtkohani, mis on reisikorraldaja lepingujärgseks kohustuseks. Üldiste lepinguõiguslike põhimõtete kohaselt ei saa isiku enda põhjustatud ega tema vastutussfääri kuuluvaid asjaolusid lugeda vääramatut jõe asjaoluks. Olukorras, kus reisikorraldaja täidab kõik lepingus kokku lepitud kohustused (näiteks lend Tallinna lennujaamast Pariisi ning kohapealne majutus), ei saaks öelda, et reisiteenuse osutamist on seganud direktiivi tähenduses vääramatud ja erakorralised asjaolud, mis takistavad pakettreisi teenuste osutamist või reisijate vedu sihtkohta, kui reisija ei jõudnud lennujaama, kuna tema elukohas, näiteks Soomes või Pärnus, esines torm, mis takistas reisija jõudmist reisi lähtekohta. Seega kuigi Covid-19 kriisi vaates võiksid üldisemad piirangud, mis puuduvad muu hulgas ka reisija elukohta, olla põhjendatud, ei pruugi need olla sobilikud teiste võimalike erakorraliste olukordade puhul. Samuti tuleb arvesse võttes, et direktiivist tulenevate reeglite kohaselt on reisijal õigus igal juhul õigus lepingust taganeda ning reisikorraldajal on võimalik reisijalt nõuda sellisel juhul vaid hüvitiseks reisisu, millest on maha arvatud reisikorraldaja poolt kokkuhoitud kulud, samuti see, mille reisikorraldaja võib reisiteenust teisiti kasutades omandada. Lisaks on reisijal võimalik tema enda vastutusalasse kuuluvaid riske maandada läbi kindlustuse.

Samas võib nõustuda täpsustusega, et mitte ainult reisi sihtkohas esinevad vältimatud ja erakorralised asjaolud ei või oluliselt mõjutada pakettreisi teenuste osutamist, vaid ka lähtekohas esinevad ning ka tagasitulekuga seonduvad asjaolud. Samale järeldusele on Euroopa Kohus jõudnud ka kehtiva direktiivi pinnalt, selgitades, et põhjenduspunktis 31 toodud näite „raske haiguse puhang sihtkohas“ eesmärk ei ole olnud piirata mõiste „vältimatud ja erakorralised asjaolud“ ulatust kohalike sündmustega, vaid näidata, et need asjaolud peavad igal juhul ilmema eelkõige kavandatud sihtkohas ja sellest tulenevalt mõjutama olulisel määral asjaomase pakettreisi teenuste osutamist.⁶ Lisaks on Euroopa Kohus hilises lahendis leidnud, et selleks, et teha kindlaks, kas sihtkohas või selle vahetus läheduses esinevad vältimatud ja erakorralised asjaolud „mõjutavad olulisel määral pakettreisi teenuste osutamist või reisijate vedu sihtkohta“, võib arvesse võtta ka *mõju, mis on avaldunud lähtekohas ja erinevates kohtades, mis on seotud asjaomase reisi alustamise ja sealt tagasitulekuga, kui see mõjutab pakettreisi teenuste osutamist*⁷. Seega olukorras, kus näiteks lähtekohast tulenevatel põhjustel ei oleks reisikorraldajal võimalik tagada reisijate ohutust, peaks reisijatel olema võimalik tugineda erakorralistele ja vältimatutele asjaoludele.

Kehtiva direktiivi pinnalt on tekitanud küsimus ka asjaolu, millised tingimused peavad olema täidetud, et reisijal tekiks õigus lepingust ilma hüvitisnõudeta taganeda. Euroopa Kohus on selgitanud, et reisija, kes kavatses kasutada oma õigust lõpetada direktiivi 2015/2302 artikli 12 lõike 2 kohaselt selline leping lõpetamistasu maksmata, peab selle hinnangu andma „prognoosi“ põhjal selles mõttes, et lepingu lõpetamise kuupäeval peab oluline mõju asjaomase pakettreisi teenuste osutamisele olema reisija jaoks tõenäoline⁸.

Üldiste lepinguõiguslike reeglite kohaselt on võlgnikul õigus lepingu olulise rikkumise korral lepingust taganeda ning nõuda tasutud raha tagastamist. Seda ka siis, kui kohustuse rikkumine toimus vääramatu jõu tõttu (VÕS §-d 105, 116, 189). Seejuures on võimalik lepingust taganeda teatud juhtudel ka enne kohustuse sissenõutavaks muutumist, kui on ilmne, et lepingupool paneb toime olulise lepingurikkumise (VÕS § 117 ja 116 lg 1 p 4). See võimaldab lepingulistest suhetes kiiremini selgust saada, kui on tõenäoline, et teine pool ei suuda või ei soovi lepingut täita. Seega olukorras, kus reisikorraldaja ütleks, et tal ei ole võimalik lepingut täita või see oleks asjaolude põhjal selge, oleks reisijal õigus lepingust taganeda ka üldiste lepinguõiguslike reeglite kohaselt.

Eelnevale tuginedes saab **üldjoontes toetada põhimõtet, et reisijal on õigus lepingust hüvitamise kohustuseta taganeda kui on tõenäoline, et vältimatud või erakorralised asjaolud mõjutavad oluliselt pakettreisilepingu täitmist.** See tähendab, et selles olukorras ja hetkel, kui on võimalik näidata, et pakettreisilepingut ei saa nõuetekohaselt täita, ei peaks reisija igal juhul ära ootama, et lepingu rikkumine toimuks. Samas vajab regulatsioon piisavalt paindlikkust, et sobituda erinevatele olukordadega. Seega peaks olema võimalik konkreetsel juhul esinevaid asjaolusid ja teavet arvesse võttes võimalik lepingust taganeda siis, kui piisava veendumusega on võimalik väita, et erakorralised ja vältimatud asjaolud võivad mõjutada pakettreisi teenuste osutamist. Seejuures nõuab veel analüüsimist, mis peaks olema tõendusstandard vältimatute või erakorraliste asjaolude esinemisel, st kas piisab vaid põhjendatud eeldusest või peaks see standard olema kõrgem.

⁶ EKo 08.06.2023, C-407/21 p 47.

⁷ EKo 29. 02.2024, C-299/22, p 95.

⁸ EKo 29. 02.2024, C-299/22, p 63.

Ettevõtjad on oma tagasisides viidanud, et nad ei toeta kavandatavat muudatust, mille kohaselt antakse reisijale õigus ilma lõpetamistasuta lepingust taganeda ka juhul, kui vältimatud erakorralised asjaolud leiavad aset reisija elukohas ja need mõjutavad oluliselt reisi toimumist. Huvirühmade hinnangul ei saa reisikorraldaja vastutada reisija elukohas toimuvate asjaolude eest, kuna reisikorraldaja vastutab nende asjade eest, mis on pakettreisi lepingus lubatud ja kokku lepitud. Tasuta tühistamise õiguse puhul saab ettevõtjate hinnangul täiendavalt arvesse võtta vaid reisi väljumiskohas valitsevat olukorda, kui see mõjutab oluliselt reisi toimumist. Samuti on tõstatatud küsimus, milliste andmete alusel ja millise täpsusastmega määratakse reisija elukoht. Märgitakse, et õigusselgusele ei aita kaasa muudatus, mille kohaselt õigus pakettreisileping lõpetada ilma lõpetamistasu maksmata kehtib ka juhul, kui vältimatute ja erakorraliste asjaolude esinemist võib mõistlikult eeldada.

TTJA on oma tagasisides toonud välja, et muudatused on olulised ja vajalikud, kuid kahjuks jääb endiselt selgusetu, millal reisija taganemisõigust kasutada saab ehk kui palju aega peab olema pakettreisi alguseni jäänud. Praegune direktiiv seda ei reguleeri ja see on tõstatanud Covid-19 valguses palju küsimusi ja probleeme. **Seetõttu võimalusel võiks direktiiv sisaldada täpsemaid suuniseid taganemise tähtaja osas.** Reisija jaoks on probleemsed ka juhud, mil taganemisõiguse vajadus tekib olukorras, kus reisijal on samal ajal reisisasu osamaksete tasumise kohustus reisikorraldaja ees. Reisikorraldajale reisisasu või reisisasu osamaksete tasumist võib reisikorraldaja lugeda kui reisija poolset pakettreisilepingust põhjuseta taganemist, millega reisijale kaasneb hüvitise maksmise kohustus.

4.4. Eesti ei pea vajalikuks reguleerida ametlike reisihoiatuste õiguslikke tagajärgi vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõendamisel. Siiski saame nõustuda direktiivis toodud täpsustusega, et taganemisõiguse põhjendatuse hindamisel tuleks arvesse võtta ametiasutuste ametlikke hoiatusi. Seejuures ei tohiks ametlikele hoiatustele anda olulisemat tähendust võrreldes teiste võimalike tõenditega ja näiteks olukorras, kus reisihoiatust ei ole väljastatud, peab lepingupoolel säilima võimalus tõendada erakorraliste ja vältimatute asjaolude esinemist muude tõenditega.

Selgitus: Ettepanekus on lisatud uus artiklisse 12 lõige 3a, mis sätestab, et lepingust taganemise põhjendatuse hindamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu võetakse arvesse lähte- või elukohaliikmesriigi või sihtriigi ametiasutuste ametlikke hoiatusi konkreetsesse sihtkohta reisimise kohta. Kehtiv PTD vastavaid reegleid ei sisalda.

Iseenesest on ametlikud reisihoiatused üks objektiivseid asjaolusid, tõendamaks erakorraliste ja vältimatute asjaolude hindamist, ning seda on pakettreisilepingute varasema regulatsiooni puhul kinnitanud ka Riigikohus (3-2-1-75-16 p 27).

Samas ei toeta me PTD-s ametlike reisihoiatuste tagajärgede ning õiguslikku tähenduse reguleerimist vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõendamisel nagu oli väljapakutud ühe variandina avaliku konsultatsiooni raames. Eesti tsiviilkohtumenetluses kehtib tõendite vaba hindamise põhimõte, mis muu hulgas hõlmab reeglit, et ühelgi tõendil ei ole ette kindlaks määratud jõudu (TsMS § 232 lg-d 1,2). See tähendab, et pooled võivad igasuguseid asjaolusid tõendada mistahes tõenditega omal vabal valikul.

Kuna vältimatud ja erakorralised asjaolud võivad tekkida väga äkitselt ning erinevate riikide ametiasutused võivad neile reageerida erinevalt, kaasneks määratud tagajärgedega reisihoiatuste puhul oht, et reisijate õigused saavad kahjustatud, kui vastavad hoiatused puuduvad või viibivad. Sätestades kindla tähenduse vaid liikmesriikide asjakohaste asutuste poolt antud

hoiatusele, võib see viia olukorrani, kus hakatakse praktikas seda käsitlema kui üldreeglit, keeldudes põhjendamatult tarbija esitatud nõuete täitmisest muudel põhjendatud juhtudel. Arvesse tuleb võtta ka seda, et reisihoiatuste ja -teadaannete andmine ei ole liidu tasandil ühtlustatud ning eri riikide hoiatused võivad seega erineda. Asjaolule, et reisihoiatustesse puutuv ei ole EL-is harmoneeritud ning sellele, et reisihoiatuste tagajärgede jäik reguleerimine võib kahjustada reisijate kaitset, on juhtinud ka Euroopa Kohus.⁹

Eelnevalt tulenevalt **peame vajalikuks säilitada tõendamise küsimustes piisav paindlikkus**, võimaldades erakorraliste ja vältimatute asjaolude hindamist iga konkreetse juhtumi valguses ka pakettreisi direktiivis. Kehtiv sõnatus tundub seda võimaldav, kuid tuleb jälgida, et see menetluse käigus ei muutuks.

4.5. Toetame muudatusi, millega antakse reisijale selgemat teavet nii ettemaksude kui reisijale raha tagastamise kohta lepingu lõpetamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu. Samas peame oluliseks, et reisijat ei koormata teabega liigselt üle ning teavet ei dubleeritaks.

Selgitus: eelnõu kohaselt tuleb reisijatele anda selgem teave ettemaksude võtmise osas ja selle kohta, et lepingu lõpetamisel vältimatute ja erakorraliste asjaolude alusel on neil õigus saada tagasi kogu reisisitu (st reisikorraldaja ei tohi maha arvestada lepingu lõpetamistasu). Samuti selge teave, et reisikorraldaja on vastutav lepingu täitmise eest ja kõikide tagasimaksete eest. Kaalutletud reisiotsuse tegemiseks on selge teave nii reisi kui reisija õiguste kohta reisijale vajalik. Võimalusel võiksid reisijale antavad standardinfo teabevormid olla veelgi lühemad ja konkreetsemad ning seeläbi ka reisijate jaoks kergemini loetavad.

4.6. Eesti ei pea vajalikuks piirata reisijatelt ettemaksude nõudmist, võttes arvesse reisisektori turupraktikaid ning kehtiva regulatsiooniga juba tagatud ja uusi kavandatavaid kaitsemehhanisme. Täiendavate piirangute seadmist saaks kaaluda vaid juhul, kui muud reisijate kaitsemeetmed kogumis ei ole piisavalt tõhusad, seejuures peavad piirangud olema proportsionaalsed ja praktikas rakendatavad.

Selgitus: Muudatuse kohaselt ei või reisikorraldajad võtta reisijalt ettemaksu enam kui 25% paketi hinnast, välja arvatud juhul, kui neil tekivad kulud, mis õigustavad suuremat ettemakset, näiteks seetõttu, et nad peavad tasuma lennuettevõtjale ettemaksuna kogu piletihinna (nn paindlik ettemaksupiirang). Samuti täpsustatakse, et reisikorraldajad ei või nõuda kogusummat varem kui 28 päeva enne paketi algust. Komisjon hindab, et selle piiranguga saab vähendada reisijate riske, et maksejõuetuse olukorras ei ole reisijate ettemaksed tagatisega piisavalt kaetud, samuti ennetada ettevõtjate likviidsusprobleeme (nt kriisi olukorras).

Mõistame, et tarbijakaitse vaatest on õigustatud küsimus ettemaksete piiramise osas. Tarbijakaitse eesmärkidel on seda küsimust käsitletud ka üldises tüüptingimuste regulatsioonis (VÕS § 42 lg 3 p 21), mille kohaselt loetakse ebamõistlikult kahjustavaks tüüptingimus, millega nähakse ette teise lepingupoole kohustus tasuda ebamõistlikult suur ettemaks enne seda, kui tingimuse kasutaja oma kohustuse täidab. Sellist kaitset on peetud vajalikuks eelkõige selleks, et vältida kohustuse täitmise riski ning teise poole maksejõuetuse riski panemist tarbijale.

Samas tuleb arvestada, et pakettreisilepingute puhul on osaliselt selliste riskide vältimiseks ette nähtud eraldi tagatissüsteem juhtudeks, kui reisikorraldaja ei suuda oma maksevõime tõttu pakettreisilepingust tulenevat kohustust täita. Seda tagatissüsteemi täiendatakse

⁹ EKo 29. 02.2024, C-299/22, p 35, 40.

muudatusettepanekutes (retsitaal 21, art 17 lg 1) veelgi, hõlmates tagatise alla ka need reisija nõuded, mis ei ole tingitud maksejõuetusest ja mille osas on temal nt tekkinud õigus tagasimaksele juba varem. Samuti aitavad reisijate kaitse tõhusamale tagamisele kogumis kaasa juba ka teised direktiivis kavandatud muudatused, nagu vautšerite regulatsioon, täpsemad teavitamiskohustused ja ettevõtjate vahelise maksetähtaja täpsustamine.

Tuleb arvestada, et pakettreisi sektoris on see tavapärane mudel, et reisija tasub teenuse eest teatud ulatuses ette ning vähemalt teatud juhtudel on see vajalik selleks, et reisikorraldajal oleks võimalik tasuda oma lepingupartneriteks olevatele teenuse osutajatele. Kui reisiettevõtja peab reisi broneerimisel koheselt ära tasuma ka tegelikele teenuseosutajatele (näiteks lennuettevõtjale), siis reisijatelt võetavate ettemaksude piiramisel võib olla keeruline tagada reisikorraldajate likviidsust (nt võib tekkida vajadus täiendavaks pangalaenuks). Lisaks tuleb arvestada, et ettemaksete kasutamine võib aidata reisikorraldajatel osta korruga suurema hulga teenuseid parema hinnaga, mis võib mõjutada ka pakettreisi hindasid¹⁰. Seega tuleb ettemaksu piiramisel arvesse võtta ka konkreetseid turupraktikaid.

Kuna tagatise suurus on seotud sellega, millal ja kui suures summas reisiettevõtjale reisisutasid tasuda tuleb, siis püüavad ettevõtjad ise reisisutasude tasumise kohustust reguleerida viisil, et reisi broneerimisel tasutakse ettemaks (mingi protsent reisisust) ja mingi aeg enne reisi algust (näiteks kaks nädalat enne reisi algust) tasutakse ülejäänud osa reisisust. Seetõttu ei ole ka Eesti praktikas osutunud probleemseks liiga suurte ettemaksude võtmine.

Seetõttu ei ole me veendunud, et reisijatelt ettemaksu nõudmise õigust tuleks pakutud viisil piirata. Ka muude tarbijalepingute puhul ei ole seda nii rangelt sätestatud. Vähemalt tuleks kaaluda, kas see on põhjendatud olukorras, kus tagatised katavad ettemaksed või piirangud sellistel tingimustel nagu on pakutud ettepanekus. Samuti tuleb analüüsida, millisel viisil oleks võimalus tagada paremini vastavate piirangute praktiline täitmine, kuna ettepanekus ette nähtud kõrgema ettemaksu põhjendatust on reisijal keeruline hinnata ja reisiettevõtjatel keeruline täita. Ettevõtjad oma tagasisides avaldanud ettemaksupiirangule vastuseisu, pidades ebaproportsionaalseks kehtestada piirang vaid ühele kitsale osale sektori ettevõtjatest. MKM-le antud tagasisides on avaldatud muret, et piirang tõstab pakettreisi hindu ja nõrgestab reisikorraldajate likviidsust.

Pakutud kujul ettemaksupiirang jätab vastuseta mitmeid küsimusi praktilisest rakendatavusest. Näiteks on ebaselge, kuidas kohalduks ettemaksupiirang olukorras, kus pakettreis moodustub pärast esimese reisiteenuste ostu (teine teenus ostetakse 3 tunni jooksul) ja mille puhul reisiettevõtja esimest teenust müües ei saanud teada ega pidanudki teadma, kas reisija kavatses hiljem osta juurde täiendavaid reisiteenuseid. Samuti puudub reisijal võimalus hinnata suurema ettemaksu põhjendatust ja reisikorraldajal puudub vastavalt kohustus seda põhjendada. Selle tulemusena võivad sagedamini reisijate pöördumised rakendusametute poole, kuna võib eeldada, et reisijad eelistavad reisisutasid tasuda osade kaupa ning selle tulemusena soovivad nad olla kindlad, et reisikorraldajal on õigus nõuda neilt reisisutasude tasumist direktiiviga ette nähtud osast suuremas summas või sootuks kogu ulatuses. Seetõttu loodetud kasu reisijate kaitse paranemiseks ei pruugi piiranguga kaasneda, küll aga võib kaasneda rakendavate ametite ning kohtute töökoormuse kasv (vaidluste lahendamine).

¹⁰ Commission Staff Working Document. Impact Assessment. SWD (2013) 263 final, lk 76.

4.7. Eesti toetab reisiettevõtjatele paindlike reisisasude tagastamise võimaluste loomist, eelkõige vautšereid reisi tühistamise korral reisijale rahalise reisisasu tagastamise asemel, kuid seda eeldusel, et reisija sellega nõustub ja vautšer on tagatisega kaetud.

Selgitus: Komisjoni ettepanekuga lisatakse direktiivi uus artikkel vautšerite kohta. Selles täpsustatakse, et kui leping lõpetatakse, võivad reisikorraldajad anda reisijatele raha tagasimaksmise asemel vautšereid, kuid enne kui reisija vautšeri vastu võtab, tuleb teda teavitada, et ta ei ole kohustatud seda vastu võtma. Sellised vautšerid peaksid kehtima 12 kuud ja nende kestust võib mõlema poole nõusolekul üks kord pikendada. Nende väärtus peab olema vähemalt võrdne tagasimakse summaga, need peavad olema ülekantavad ja maksejõuetuse korral kaitstud.

Eesti toetab ettepanekut luua reisikorraldajatele paindlike reisisasude tagastamise võimalusi ja vautšerid sellist vajalikku paindlikkust võimaldavad, eelkõige kui tuleb teha lühikese aja jooksul palju tagasimakseid. Vajadus vautšerite järele suurenes eriti Covid-19 pandeemia ajal, mil reise massilise tühistamise ja sellest tingitud likviidsusraskuste tõttu vajasisid ettevõtjad täiendavaid võimalusi oma kohustuste paindlikumaks täitmiseks. TurS kohaselt peab reisikorraldaja omama tagatist ka nende pakettreiside jaoks, mille osas konkreetne pakettreisileping veel puudub, kuid reisijale on antud õigus pakettreiside kinkekaardil määratud summa ulatuses tulevikus vastav leping sõlmida. Covid pandeemia ajal leidis pakettreiside kinkekaart Eestis kasutust ühe reisisasu tagastamise meetodina ja see oli reisija jaoks turvaline lahendus, kuna kinkekaardid olid tagatisega kaetud. TurS regulatsioon ei sisalda vautšerite tingimusi nii täpselt kui direktiivi eelnõu, mistõttu direktiivi vastuvõtmisel tuleb Eesti siseriiklikku õigust kindlasti vastavalt veel täiendada. Põhimõtteliselt **saame toetada eelnõus pakutud vautšerite lahendust, kui seeläbi on tarbijate õigused piisavalt kaitstud, sh reisija peab olema sellise vautšeriga nõus ja vautšer peab olema ka tagatisega kaetud. Vautšerid võivad olla meelepärased ka reisijatele, kellel ei ole vaja saada raha kohe tagasi, kui on olemas konkreetsed õiguslikud tagatised. Reisikorraldajad võivad muuta vautšerid veelgi atraktiivsemaks, näiteks suurendades vautšeri summat võrreldes summaga, mis reisijal on õigus tagasi saada.**

4.8. Eesti saab toetada reisiteenuse osutaja poolt reisikorraldajale tagasimakse tegemisele tähtaja seadmist lepingu rikkumise korral, juhul kui pooltele säilitatakse piisav paindlikkus vastavalt vajadusele ka teistsuguste kokkulepete sõlmimiseks.

Selgitus: Ettepaneku kohaselt lisatakse artiklisse 22 uus lõige 2, milles täpsustatakse, et kui teenuseosutajad (nt lennuvedajad või teised teenuseosutajad) tühistavad pakettreisi osaks oleva teenuse või jätavad selle osutamata, on nad kohustatud asjaomase teenuse eest saadud maksed reisikorraldajale seitsme päeva jooksul tagasi maksma. Selline lahendus peaks aitama reisikorraldajatel teha likviidsust kaotamata reisijatele tagasimakse direktiivis sätestatud 14-päevase tagasimaksetähtaja jooksul, mis covid-19 pandeemia ajal osutus paljudele ettevõtjatele ülejõukäivaks, kuna teenuseosutajate suhtes hüvitamise tähtaegu ei olnud seatud. Samuti, kui reisiteenuse osutaja tühistab pakettreisi lepingus sisalduva teenuse või ei osuta seda, kuid pakettreisileping jääb kehtima, peaks õigus saada tagasimakse seitsme päeva jooksul võimaldama reisikorraldajatel leida reisijatele alternatiivsed lahendused.

Kehtiva direktiivi artiklit 22, mis sätestab, et liikmesriigid peavad tagama, et reisikorraldajal või -vahendajal on õigus nõuda hüvitist mis tahes kolmandalt isikult, kes osales sündmuses, mis põhjustas reisijale hüvitamise, hinna alandamise või muu kohustus, ei ole Eesti õigusesse eraldi üle võetud, kuna ülevõtmisel jõuti järeldusele, et vastavad reeglid võimalike regressinõuete osas

tulenevad üldistest lepinguõiguslikest reeglitest. Seega kehtiv direktiiv ei sea lisapiiranguid ettevõtjatevahelistes tehingutes.

Pakettreisi tunnuseks on see, et üks ettevõtja vastutab korraldajana pakettreisi kui terviku teenuste eest. Seda saab lugeda reisija jaoks kõige soodsamaks ning sobilikumaks lahenduseks, kuna ta ei pea esitama erinevaid nõudeid erinevate teenusepakkujate vastu ning seisma silmitsi sellega seonduvate võimalike probleemide ees. **Seejuures reisikorraldajal lasuvad riskid, mis võivad tuleneda temast endast või tema äripartnerite tegevusest.** Neid riske saab ta maandada teenuseosutajatega sõlmitud lepingutes, mis muuhulgas võivad sisaldada ka õiguskaitsevahendite kasutamise tingimusi, mida pooled on omavahelistes suhetes pidanud sobivaks. Lisaks võib teatud juhtudel reisikorraldaja ning teenusepakkuja vastutada reisija eest solidaarselt, mis tähendab, et kohustuse täitnud reisikorraldajale läheb üle reisija nõue reisikorraldaja vastu. **Lepinguvabaduse põhimõte on ettevõtjatevahelistes suhetes kesksel kohal** ning reeglina ei esine sellistes suhetes samaväärset kaitsevajadust nagu tarbijalepingute puhul. Seejuures peab arvestama ka sellega, et teenuseosutajaga sõlmitud lepingutes ei ole reisikorraldaja alati kehvemal läbirääkimiste positsioonil, mis õigustaks täiendavat lepinguvabaduse piiramist.¹¹

Samas nähtus pandeemia aegsest praktikast, et massiliselt tühistatud reiside eest reisijatele ettemaksete tagastamisel sattusid reisikorraldajad raskustesse põhjusel, et ärajäänud teenuste tegelikel osutajatel (lennuvedajad, hotellipidajad jne) ei olnud kohustust teha reisikorraldajale tagasimakseid nende teenuste eest. Enim olid raskustes raha tagastamisega lennuvedajad, kuid reisikorraldaja kohustused reisija ees sellest ei vähenenud. Kui reisikorraldajal aga vajalik likviidsus suuremahulisteks raha tagastusteks puudub, toob see kaasa tema maksejõuetusmenetluse ja tagatise kasutamise. Seetõttu on **asjakohane kaaluda võimalusi, kuidas luua rohkem tasakaalu ettevõtjate kohustuste osas**, arvestades seejuures, et paljude reisikorraldajate väiksemat läbirääkimisjõudu arvestades ei suuda nad sageli leppida kokku vastastikku kasulikes lepingutingimustes selliste teenusepakkujatega nagu lennufirmad.

Võttes arvesse, et kehtiva direktiivi artikkel 23 keelab direktiivis sätestatud reeglitest kõrvalekaldumise vaid reisijate kahjuks, võiks järeldada, et reisikorraldaja ning teenuse osutaja võivad omavahelistes lepingutes ette näha ka teistsuguseid tingimusi, võttes arvesse konkreetse suhte vajadusi ja poolte huve. **Ehk direktiiv sätestaks dispositiivse normina tagasimaksete tähtajale üldreegli, mis kohalduks juhul kui pooled ei ole teistmoodi kokku leppinud. Võttes arvesse vajadust säilitada ettevõtjate vahelistes suhetes piisav paindlikkus ning tagada võrdne kohtlemine, oleks selline lähenemine sobilik ning Eesti saab sellise tähtaja seadmist toetada.** Analoogne ettepanek on tehtud ka lennureisijate õiguste määrase muudatusettepanekus, mille kohaselt 7-päevane piletiraha reisikorraldajale tagastamise kohustus kehtiks ka vedaja suhtes.

Menetluse käigus tuleks täpsemalt ettepaneku eesmärki selgitada. Esiteks, milliseid piiranguid seab see kokkulepetele teistsuguste tähtaegade osas. Lisaks tekib küsimus, kui mõeldud on siiski imperatiivset kohustust, kas sellest tuleneksid piirangud ka muudele ettevõtjate vahelistele lepingutingimustele, näiteks vastutuse piiramise kohta vääramatü jõu olukorras. Või selle osas, kas ettevõtjad võiksid kokku leppida teise riigi õiguse kohaldamises, kus vastav piirang puudub. Igal juhul ei saaks selline reegel olla siduv ettevõtjatele väljaspool EL-i ja seega oleksid EL-is teenuseosutajatele kohaldatavad reeglid karmimad.

¹¹ Samas tuleneb ka ettevõtjatevahelistele tehingutele võlaõigusseadusest piiranguid, seda nii vastutust liigselt piiravate kokkulepete puhul kui tüüptingimuste regulatsiooni näol.

4.9. Oleme seisukohal, et reisijatele pakutav maksejõuetusvastane kaitse peab olema piisav ja tõhus, kuid liikmesriikidel peaks säilima otsustusõigus maksejõuetusvastase kaitse süsteemi siseriiklikus korraldamises ja hoiduda tuleks ülereguleerimisest. Maksejõuetusvastase kaitse kohustuse osas tuleb jälgida, et reisikorraldajatel ei tekiks kohustused „ületagamiseks“ ehk omada tagatist suuremas ulatuses kui on tegelik vajadus.

Selgitus: Muudatustega soovib komisjon veelgi tõhustada olemasolevaid tagatissüsteeme, jättes liikmesriikidele jätkuvalt õiguse ise otsustada, kuidas neid kõige paremini rakendada. Uuena lisatakse, et liikmesriigid on kohustatud teostama järelevalvet reisikorraldajate maksejõuetuskaitse korra üle ja täpsustakse teisi kaitsega seotud nõudeid.

Maksejõuetusvastase kaitse nõuete puhul jääb kehtima põhimõte, et see **kaitse peab olema tõhus ja katma mõistlikkuse piires eeldatavad kulud**; kaitse tõhusus peab olema tagatud igal ajal. Tuleks ette näha, et tagatis on piisav tagasimaksete ja kodumaale tagasitoimetamise kulude katmiseks juhtudel, kui maksejõuetus tekib ajal, mil reisikorraldaja on saanud kõige rohkem maksesummasid. See peab katma pakettreisidega seoses reisijate poolt või nende eest tehtud maksete summad, võttes arvesse ettemaksete ja lõppmaksete laekumise ja pakettreiside lõpuleviimise vahelist ajavahemikku ning eeldatavat kodumaale toimetamise maksumust reisikorraldaja maksejõuetuse korral, samuti katma vautšerid. **Nendest printsiipidest lähtub ka tänane turismiseadus.**

Ettevõtjad on tagasisides avaldanud muret, et muudatusega minnakse märksa kaugemale ettemaksude 100%-lisest tagamisest. Reisikorraldajate tegevus on hooajaline, suur osa reisikorraldajaid tegutsevad kas suve- või talvereiside pakkujana. Maksimaalse tagatiskohustuse omamine perioodil, mil ettevõtjal kas puuduvad reisijate ettemaksed üldse või on need tehtud vaid väheses ulatuses, on tarbijatele kasutu, aga ettevõtjale ebaproportsionaalselt koormav ja ebamõistlikult kallis. Selliseks kahtluseks annab alust tõenäoliselt mitmetimõistetavalt sõnastatud art 17 lg 2 viimane lause: „Käitvuse puhul võetakse arvesse ajavahemikke, mil reisikorraldajatel on kõige suuremad maksete summad, ja mis tahes muutusi pakettreiside müüginahus.“ Kuna sellele eelnevas lauses sätestatakse, et „Tagatis peab olema piisav, et katta igal ajal tagasimaksete ning vajaduse korral kodumaale tagasitoimetamise ja vautšerite kulud.“, siis tuleb eeldada, et tegemist on lihtsalt kehva sõnastusega, mille eesmärk on toonitada, et ka kõrghooajal peab tagatis olema piisav ning eesmärk ei ole nõuda reisikorraldajalt ületagamist igal ajahetkel. **Edasiste läbirääkimiste käigus tuleb jälgida, et maksejõuetusvastase kaitse kohustust eelnõus ei muudetaks viisil, mis tooks kaasa ettevõtjatele kohustusi „ületagamiseks“ ehk seada tagatis suuremas ulatuses kui on tegelik vajadus.**

Samuti täpsustatakse, et maksejõuetuse korral peab ettevõtja tagatis võimaldama teha reisijatele tagasimaksed ka nende reiside eest, mis on ära jäänud osaliselt (täna: täielikult) ettevõtja maksejõuetuse tõttu, samuti katma kasutamata vautšerid. Sellist täiendust saab toetada. Praktikas on maksejõuetuse ilmnedes keeruline eristada nõudeid, mis on tekkinud selgelt ja täielikult üksnes maksejõuetuse tõttu, nendest nõuetest, mille üle võis reisijal olla reisikorraldajaga lepinguline vaidlus, kuid mida ei saa lahendada tulenevalt asjaolust, et ettevõtja on vaidluse ajal muutunud maksejõuetuks. Kuna **maksejõuetuse ajaks loetakse saabunuks kõigi nõuete täitmise tähtaeg ja reisijal ei ole hiljem enam võimalik oma nõuet maksmata panna, siis on muudatus asjakohane**, et eraldi ei hakata hindama, mis põhjustel täpsemalt reisiteenus(ed) osutamata jäi(d).

Direktiivis täpsustatakse uuea maksejõuetuse korral reisijale tagasimaksete tegemise aega, mis peab toimuma ilma põhjendamatu viivitusega, kuid hiljemalt 3 kuu jooksul. **Eelistame, et see tähtaeg võiks olla veelgi paindlikum või oleks võimalus seda pikendada, kuna alati ja igakord ei piisa menetluse läbiviimiseks 3 kuust.** Kui üldjoontes on Eestis toimunud menetlused keskmiselt 2-4 kuu jooksul, siis keerukamate juhtude puhul võib 3-line tähtaeg osutuda keeruliseks. Eriti keeruline võib olla direktiiviga ette nähtud kolmekuulisest tähtajast kinnipidamine piiriüleste maksejõuetusmenetluste puhul, mille edukaks läbiviimiseks on vajalik liikmesriigi vaheline täiendav koostöö.

Direktiiviga kohustatakse liikmesriike tegema järelevalvet reisikorraldajate maksejõuetusevastase kaitse üle ning jälgima maksejõuetuskaitse pakkumise turgu. Eesti puhul ei too lisandus täiendavaid kohustusi, kuivõrd taoline järelevalvekohustus on Eestis juba seatud (TTJA), samas ei ole see mitte kõikides liikmesriikides nii, mida selle ettepanekuga püütakse lahendada ja ühtlustada.

4.10. Eelistame direktiivi sätete ülevõtmise tähtaega vähemalt 24 kuud, et jääks mõistlik aeg nii seaduste muudatusteks kui ettevõtjatele uute nõuetega kohanemiseks.

Selgitus: Eelnõu artikli 3 kohaselt peavad liikmesriigid vastu võtma ja avaldama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 18 kuu jooksul pärast direktiivi jõustumist ning neid norme tuleb hakata kohaldama 6 kuu jooksul pärast direktiivi ülevõtmise tähtaega. Praktikas võib 18-kuuline ajaraam vajalike seadusmuudatuste väljatöötamiseks, menetlemiseks ja konsultatsioonideks huvirühmadega osutada suureks väljakutseks. Arvesse tuleb võtta ka vajadust anda ettevõtjatele piisav uute nõuetega kohanemise aeg oma tegevuse ümberkorraldamiseks, aga ka (võlaõiguse valdkonnas) hiljuti vastu võetud või lähiajal vastu võetavate direktiivide suurt hulka, mistõttu tuleb tõenäoliselt tegeleda mitme direktiivi paralleelse ülevõtmisega. Eelnevalt tulenevalt tuleks toetada pikemat ülevõtmise tähtaega.

5. Arvamuse saamine ning seisukohtade kooskõlastamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohtade ettevalmistamisel konsulteerinud Justiitsministeeriumi ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga.

Samuti paluti sisendit järgmistelt huvigruppideelt: Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Spaaliit, Eesti Maaturism, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Reisibüroode Liit, Tarbijakaitse Liit, Tarbijate koostöökoda, EVEA, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, Eesti Juristide Liit, Tartu ülikooli õigusteaduskond, Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituut, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituut, kohtud, Advokatuur.

Huvigruppidest on oma arvamuse andnud Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit, EVEA, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Spaaliit. Huvigruppidele edastati tagasiside ka nende ettepanekute osas.

Saabunud sisendid on esitatud kaasamise tabelis (lisa 1) ning saabunud ettepanekutega on valdavalt arvestatud.

Ministeeriumid on seisukohad kooskõlastanud Euroopa Liidu koordinatsioonikogus.