

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde

„Eesti seisukohad tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise raamistiku läbivaatamise kohta“

Euroopa Komisjon esitas 17. oktoobril 2023. a ettepanekud tarbijavaidluste kohtuvälise raamistiku paremaks muutmise kohta. On leitud, et senised reeglid ei toeta vaidluste lahendamist juhul, kui pooled tegutsevad digitaalses keskkonnas ning et üldine alternatiivsete vaidluste lahendamisvõimaluste kasutamine – ja eriti piiriülestel juhtudele – on vähene. Eeskätt on kavas muuta tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi, kuid komisjon esitas ka soovitusi, mis on suunatud vaidluste lahendamise mehhanismiga hõlmatud internetipõhistele kauplemisskohtadele.

Peamised muudatused:

1. Laiendatakse tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi kohaldamisala. Täna on direktiiviga kaetud üksnes kaupade ja teenuste müügiga seotud lepingulised vaidlused, kuid muudatuste eesmärk on laiendada direktiivi kohaldamisala selliselt, et see kohalduks mitmete tarbijakaitsega seotud ELi õiguse rikkumiste suhtes (näiteks eksitavate hindade avaldamine, lepingueelse teabe mitteandmine jne). Direktiivi kohaldamisala laiendamine tähendab, et tarbijad saavad pöörduda kohtuväliste vaidluste lahendamise üksuste poole igat liiki vaidlustega (lepingueelsed, lepingulised, lepinguvälised ja tarbija seadusjärgsed õigused), mis puudutavad tarbijakaitsega seotud rikkumisi. Seega saavad tarbijad tulevikus enamatel juhtudel pöörduda kohtuväliste vaidluse lahendamise üksuste poole, mis on kiirem, tõhusam ja odavam võrreldes kohtumenetlusega. Samuti nähakse ette, et kolmandate riikide kauplejatel on õigus vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluses vabatahtlikult osaleda.

2. Sätestatakse kaupleja vastamiskohustus menetluses osalemise osas. Muudatustega kehtestatakse nõue, mille kohaselt on kaupleja kohustatud 20 tööpäeva jooksul pärast vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse poolt päringu saamist vastama, kas ta nõustub osalema kohtuvälises vaidluse lahendamises või mitte. Komisjoni hinnangul julgustab vastamiskohustus kauplejaid menetluses rohkem osalema (hetkel on osades liikmesriikides kauplejate osalusprotsent väga madal).

3. Tunnistatakse kehtetuks internetipõhiste vaidluste lahendamist reguleeriv määrus. Internetipõhine vaidluste lahendamise platvorm (ODR-platvorm) on komisjoni hallatav

digitaalne tööriist, mis on toiminud alates aastast 2016 ning mille kaudu saavad tarbijad nõuda, et veebikaupleja lahendaks vaidluse vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse abil. Kuigi platvormil on ligi 2-3 miljonit külastajat aastas, jõuab ODR-platvormilt ELis vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusteni keskmiselt kõigest 200 juhtumit aastas.¹ Seega ei ole õigustatud komisjoni kulutused platvormi töös hoidmiseks ega haldusasutuste ja veebiettevõtjate kulutused vaidluste internetipõhise lahendamise määrusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Komisjon soovib ODR-platvorm asendada veebilehega, mille kaudu saaksid tarbijad infot pädeva vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse kohta. Mõjuanalüüsi kohaselt hoiaks ODR-platvormi tegevuse lõpetamine komisjonil kokku ligikaudu 500 000 eurot aastas. Samuti hoiaksid internetis tegutsevad kauplejad (kellest suurem osa on VKE-d) aastas kokku 100 eurot ning kogu ELi ettevõtjate kokkuhoid oleks kokku 370 miljonit eurot aastas.

Eesti toetab tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise reguleerimisel minimaalsel ühtlustamisel põhineva lähenemisviisi jätkumist ning meie jaoks on tähtis, et direktiiviga ei kehtestataks liikmesriikidele kohustust muuta vaidluse kohtuvälise lahendamise üksuste lahendid pooltele siduvaks. Peame oluliseks läbirääkimistel täpsustada direktiivi kohaldamisala laiendamisega seotud küsimusi tarbijaõiguste osas. Meile on oluline tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi lihtsus ja kasutatavus. Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise raamistiku rakendamisega võib kaasneda Eestile lisakohutusi, mille täitmiseks vajaminevate kulutuste suurus oleneb sellest, kuidas direktiivi kohaldamisala laiendatakse ning sellest, kui aktiivselt tarbijad vaidluste kohtuvälise üksuste poole pöörduvad. Me ei pea vajalikuks kehtestada kauplejatele 20-päevast vastamiskohustust, kas ta plaanib osaleda teda puudutavas vaidluse kohtuvälises lahendamises või mitte, sest eeldatavasti ei suurendaks see kauplejate osalemist kohtuvälises vaidluste lahendamise menetluses. Tarbijavaidluste komisjoni tegevust rahastatakse Eesti riigieelarvest ja direktiivi kohaldamisala laiendamine võib tähendada tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mahu kasvu. TTJA esialgsel hinnangul võib tekkida tulevikus vajadus kahe täiendava juristi ametikoha loomiseks (kuluga 77 tuhat eurot aastas) juhul, kui direktiivi ülevõtmise tagajärjel peaks vaidluste arv märgatavalt kasvama. Lisaks toetab Eesti ODR-platvormi sulgemist ja informatiivse veebilehega asendamist, aidates seeläbi hoida kokku kulusid kogu ELil.

¹ Eesti ODR üksuse poole jõuab aastas ca 40 pöördumist, kuid see arv on saadud nii ODR-platvormi kaudu tulnud pöördumiste ning telefoni ja e-kirja teel saadud pöördumiste peale kokku.

Sissejuhatus

Euroopa Komisjon esitas 17. oktoobril 2023. a ettepaneku vaadata läbi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise raamistik, mis hõlmab endas:

1. [Ettepanekut, millega muudetakse kehtivat vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi](#)²;
2. [Ettepanekut vaidluste internetipõhise lahendamise määruse kehtetuks tunnistamiseks](#)³;
3. [Soovitust, mis on suunatud vaidluste lahendamise mehhanismiga hõlmatud internetipõistele kauplemiskohtadele ja ELi kutseorganisatsioonidele ning liikmesriikidele](#)⁴.

Algatuse eesmärk on käsitleda kolme üldist probleemi, mis on kindlaks tehtud ELi tasandil:

- 1) vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv ei sobi digiturgude jaoks;
- 2) ettevõtjate ja tarbijate vähene osalemine vaidluste kohtuvälises lahendamises;
- 3) eriti just piiriüleste tehingute puhul ei kasutata vaidluste kohtuvälisest lahendamist piisavalt.

Kehtiv direktiiv 2013/11/EL⁵ tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta annab ELi tarbijatele võimaluse lahendada kaupade ja teenuste müügist tulenevad lepingulised vaidlused ELis asuvate kauplejatega kvaliteetsete kohtuväliste menetluste teel. Tänu antud direktiivile on EL tarbijatel olemas võimalus lahendada väikesesummalisi vaidlusi, mille puhul nad ei soovi ja/või ei ole otstarbekas kohtusse pöörduda, sest kohtumenetlus on tarbijale üldjuhul kulukas ning aeganõudev. Tarbijavaidluste komisjonis (TVK) on keskmine nõude suurus 849 eurot, kuid arvestada tuleb sellega, et keskmist nõude suurust tõstavad kinnisasja ning sõidukitega seotud vaidlused.⁶

² EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta ning direktiive (EL) 2015/2302, (EL) 2019/2161 ja (EL) 2020/1828.

³ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 524/2013 ning muudetakse määrusi (EL) 2017/2394 ja (EL) 2018/1724 seoses Euroopa internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi tegevuse lõpetamisega.

⁴ KOMISJONI SOOVITUS (EL) 2023/2211, internetipõhiste kauplemiskohtade ja liidu kaubandusühenduste pakutavate vaidluste lahendamise menetluste kvaliteedinõuete kohta.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21. mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv). Veebis kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32013L0011>.

⁶ Tarbijavaidluste komisjoni statistika 2023.

Siiski tuvastas komisjoni analüüs, et tänane direktiiv ei sobi enam hästi uutest tarbijaturu suundumustest tulenevate vaidluste lahendamiseks. ELi tarbijad sooritavad oste aina enam internetis, sealjuures kolmandate riikide kauplejatelt. Tarbijad puutuvad internetiostude tegemisel järjest enam kokku ka ebaausate kauplemisvõtetega, mis moonutavad tarbija võimalusi teha teadlikke valikuid ja ostuotsuseid. Seetõttu soovitakse direktiivi kohaldamisala laiendada selliselt, et hõlmatud oleksid igat liiki vaidlused, mis on seotud ELi tarbijaõigustega. Seega oleks tulevikus direktiivi kohaldamisalas nii lepingulised, lepingueelsed, lepinguvälised kui ka seadusjärgsetest õigustest tulenevad vaidlused, mis on seotud tarbijaõigustega. Lisaks soovitatakse direktiivi muuta nii, et kolmandate riikide kauplejatel oleks võimalik vabatahtlikult vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluses osaleda, kuivõrd tarbijad ostavad aina enam tooteid kolmandates riikides asumatelt kauplejatelt, kuid kehtiva direktiiv ei anna kolmandate riikide kauplejatele võimalust ELis asuva tarbijaga vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste kaudu vaidlusi lahendada isegi kui nad seda sooviksid.

Samuti on paljudes liikmesriikides probleemiks see, et suur osa kauplejaid ei osale vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluses ning seega on komisjon muudatusena ette näinud, et kaupleja on 20 tööpäeva jooksul kohustatud konkreetsele vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusele vastama, kas ta nõustub tema vastu esitatud vaidluse kohtuvälises lahendamises osalema või mitte.

Lisaks sisaldab tarbijavaidluste raamistiku läbivaatamine endas komisjoni ettepanekut tunnistada kehtetuks vaidluste internetipõhist lahendamist reguleeriv määrus, kuivõrd selle tööshoidmisega kaasnevad Euroopa Komisjonile üsna kõrged iga-aastased kulud (500 000 eurot aastas), kuid see ei ole leidnud tarbijate hulgas kasutust. Keskmiselt on sellel veebilehel 2-3 miljonit külastust aastas, kuid selle kaudu esitatakse kõikide ELi liikmesriikide peale keskmiselt 200 pöördumist aastas. Seega tegi komisjon ettepaneku ODR-platvorm sulgeda ja asendada see komisjoni poolt hallatava veebilehega, kust on tarbijatel võimalik saada infot erinevate vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste kohta.⁷

⁷ Eestis on kokku 4 vaidluste kohtuvälise lahendamise üksust – tarbijavaidluste komisjon, advokatuuri aukohus, kindlustuse lepitusorgan ja liikluskindlustuse lepitusorgan. Nendest viimased kolm tegelevad üksnes lepitusmenetlusega.

Samuti andis komisjon välja soovitus tulenevalt sellest, et järjest enam internetikauplejaid pakuvad vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalust osana oma teenusest. Komisjoni hinnangul peaksid sellised vaidluste lahendamise mehhanismid võtma kasutusele direktiivis sätestatud asjakohased kvaliteedikriteeriumid tagamaks tõhus, sõltumatu ja õiglane vaidluste kohtuvälise lahendamise.

Eestis on vaidluste kohtuvälise lahendamisega seotud tarbijakaitseseadus (TKS).

Seisukohad ja seletuskirja koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse osakonna nõunik Mari-Liis Aas (mari-liis.aas@mkm.ee; 625 6459) ja EL ja rahvusvahelise koostöö osakonna vanemnõunik Evelin Tõnisson (evelin.tonisson@mkm.ee; 625 6353). Valdkonna eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majanduse ja innovatsiooni asekanstler Sandra Särav (sandra.sarav@mkm.ee; 639 7617).

1. Ettepaneku sisukokkuvõte ja võrdlev analüüs

Toetudes täna kehtiva direktiivi nõuetele⁸, täiendavad ettepanekud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlust eelkõige järgmiselt:

- muudab tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise raamistikku selliselt, et see sobiks paremini kasutamiseks digiturgudel ning hõlmaks sõnaselgelt ELi tarbijaõigusi, mida ei pruugita lepingutes sõnaselgelt kirjeldada või mis on seotud lepingueelsete etappidega;
- parandab vaidluste kohtuvälise lahendamise kasutamist piiriülestes vaidlustes, pakkudes tarbijatele ja kauplejatele kohandatud abi;
- kaotab kauplejate kohustuse teavitada tarbijaid vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustest, kui nad ei kavatse neid kasutada;
- kehtestab kauplejate kohustuse teavitada pädevat kohtuvälise vaidluste lahendamise üksust selles, kas kaupleja kavatseb osaleda teda puudutava vaidluse menetluses või mitte;

ODR-määruse puhul:

⁸ Kokkuvõtet täna kehtiva direktiivi nõuetest vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32013L0011>.

- tunnistatakse kehtetuks vaidluste internetipõhise lahendamise määrus ning seega:
 - suletakse ODR-platvorm ning ühtlasi kaotatakse kohustus, mille kohaselt peavad veebiettevtjad esitama lingi platvormile ja haldama sellega seotud e-kirjavahetust;
 - luuakse interaktiivne veebileht, kus tarbija saab infot sobiva vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse kohta.

Ettevõttesiseste vaidluste lahendamise süsteemide osas võttis Komisjon vastu soovitus, mille eesmärk on:

- tagada kooskõla vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi kvaliteedikriteeriumitega, et kindlustada vaidluse lahendamise sõltumatus ning õiglus.

2. Ettepaneku vastavus õigusliku aluse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

2.1 Õiguslik alus

Nõustume, et valitud on asjakohane õiguslik alus. Tarbijakaitse kuulub ELi ja selle liikmesriikide ühisesse pädevusse („jagatud pädevus“). Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (TFEU) artiklil 114. Artikliga 114 on ELile antud pädevus võtta meetmeid, et ühtlustada siseriiklikke õigusnorme siseturu rajamise ja selle toimimise eesmärgil.

2.2 Subsidiaarsus

Võib nõustuda, et ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Ettepanekute eesmärk on säilitada senine minimaalsel ühtlustamisel põhinev lähenemisviis ja teha üksnes selliseid muudatusi, mis tagavad direktiivi vastavuse tänapäevaste tarbijaturgudega. Minimaalse ühtlustamise lähenemisviis annab liikmesriikidele teatavates küsimustes paindlikkuse ning võimaluse otsustada, kuidas vaidluste kohtuvälise lahendamise kõige paremini korraldada, et see sobiks just konkreetse liikmesriigi olukorraga.

Direktiivi muudatustega tagatakse tarbijatele ning kauplejatele paremad võimalused vaidluste kohtuvälise lahendamiseks kvaliteetsel ning suhteliselt odaval viisil. Kavandatava meetme

eesmärke ei ole võimalik piisavalt saavutada üksnes liikmesriikide tasandil ning kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu on eesmärgid paremini saavutatavad ELi tasandil. ELi meetmetega tagatakse tarbijakaitse ühtlaselt kõrge tase, tarbijate suurem usaldus vaidluste kohtuvälise lahendamise vastu ning rohkem võrgustikutööd ja parimate tavade vahetamist ELi tasandil.

2.3 Proportsionaalsus

Ettepanekut võib pidada proportsionaalseks. Muudatustega säilitatakse direktiivi praegune minimaalne ühtlustamise lähenemisviis ja see ei näe ette, et liikmesriigid muudaksid vaidluste kohtuvälise lahendamise kohustuslikuks. Eesmärgid saavutatakse meetmetega, mis ei lähe kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik. Kuigi muudatustega laiendatakse direktiivi kohaldamisala, tagab vaidluste kohtuvälise lahendamise vabatahtlikkus, et muudatused ei too vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele, liikmesriikide pädevatele asutustele ega ettevõtjatele kaasa ebaproportsionaalseid kulusid.

Kauplejatele sätestatav vastamiskohustus peaks suurendama kauplejate osalemist vaidluste kohtuvälises lahendamises. Selle meetmega kaasneb kauplejatele küll mõningane kulu⁹, kuid see kompenseeritakse nende ettevõtjate teavitamiskohustuste kaotamisega, kes ei kavatse ega ole kohustatud vaidluste internetipõhises lahendamises osalema.

Vaidluste internetipõhise lahendamise määruse kehtetuks tunnistamine kõrvaldab avaliku ja erasektori osalejate praeguse koormuse. Kehtetuks tunnistamise ajend seisneb selles, et kõnealune platvorm ei aita oluliselt parandada internetis oste sooritavate tarbijate ligipääsu kvaliteesele vaidluste kohtuvälisele lahendamisele ning selle kulud on ELi ettevõtjatele ebaproportsionaalselt suured.

⁹ Komisjoni hinnangul on kaupleja kulu ühe vastuse koostamisel 20 eurot.

3. Ettepaneku mõjude analüüsi kokkuvõte

3.1. Muudatuste positiivsed mõjud (tarbijatele, ettevõtjatele, keskkonnale)

Ettepaneku mõjuanalüüsi kohaselt annaks direktiivi kohaldamisala laiendamine tarbijatele võimaluse nõuda ebaausatest kaubandusvõtetest, sealhulgas eksitavatest kaubandusvõtetest tulenevate kahjude hüvitamist, st laieneb nende vaidluste ulatus, mille puhul on tarbijal võimalik pöörduda vaidluste kohtuvälise üksuse poole. Võimalus saada õiguskaitset kaupleja rohepesu korral aitab kaasa Euroopa roheline kokkuleppe strateegia eesmärkide saavutamisele. Seega laieneb tarbijate jaoks nende vaidluste ulatus, mille puhul on neil võimalik pöörduda vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste poole.

Selleks, et suurendada tarbijate osalemist piiriüleste vaidluste lahendamises, tegi Komisjon ettepaneku luua vaidluste kohtuvälise lahendamise kontaktpunktid (eelistatult Euroopa tarbijakeskuste juurde), kes abistaksid nii tarbijaid kui ka kauplejaid vaidluste kohtuvälise lahendamise protsessides – näiteks suunavad tarbijaid pädeva üksuse poole, selgitavad erinevaid menetlusi, aitavad kaebuste esitamisel jne. See avaldab positiivset mõju nii tarbijatele kui ka kauplejatele.

Seoses ODR-platvormi sulgemisega hoiavad veebikauplejad tulevikus oma kulusid kokku tulenevalt sellest, et nad ei pea enam omama ODR-platvormi kaudu tulnud tarbija pöördumiste jaoks eraldi e-postiaadressi.

ODR-platvormi tegevuse lõpetamine vähendaks Euroopa Komisjoni digitaalset CO₂ jalajälge.

3.2. Muudatuste kulud

3.2.1 Mõju ettevõtjatele

Kauplejatele vastamiskohustuse kehtestamine tähendab, et kaupleja on kohustatud iga pädeva vaidluse kohtuvälise lahendamise üksuse päringule, mis konkreetse kaupleja vastu on suunatud, vastama ning andma teada, kas ta plaanib menetluses osaleda või mitte. Euroopa Komisjoni

mõjuanalüüsi kohaselt kui direktiiviga kehtestatakse kaupleja vastamiskohustus vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusega, siis läheb ühe vastuse saatmine ettevõtjale hinnanguliselt maksma umbes 20 eurot (sealhulgas vastuse ettevalmistamine, töötlemine ja saatmine), mis teeb ettevõtjate kogukuludeks 2,6 miljonit eurot aastas ehk 23 miljonit eurot kümne aasta jooksul.¹⁰

Kuigi potentsiaalselt võib direktiivi kohaldamisala laiendamine tuua kaasa selle, et vaidluste kohtuvälistes üksustesse jõuab rohkem pöördumisi, siis on vaidluste menetlemine pooltele Eestis asuvates vaidluste kohtuvälistes üksustes tasuta. TTJA on oma arvamuses leidnud, et vaidlused võivad muutuda keerukamaks, mis võib tähendada seda, et kauplejate kulud õigusabile (kui puudub ettevõttesisene jurist) võivad teatud määral suureneda. Need kulud jäävad siiski oluliselt väiksemaks võrreldes sellega, kui sama vaidlus lahendatakse kohtumenetluses.

Internetis tegutsevad ettevõtjad, kellest suurem osa on VKEd, ei pea säilitama e-posti aadressi vaidluste internetipõhise lahendamise alaseks kirjavahetuseks ja hoiavad tänu sellele kokku 100 eurot aastas. ELi ettevõtjate kasu oleks sel juhul kokku hoitud kulude näol kokku 370 miljonit eurot aastas.

3.2.2 Mõju riigieelarvele

Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis prognoositakse, et vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustesse võib jõuda ligi 200 000 uut vaidlust. Nende 200 000 uue vaidluse menetlemine võib vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele minna maksma kuni 60 miljonit eurot aastas¹¹ (527 miljonit eurot kümne aasta jooksul), kuid selle rahastamiseks on mitu võimalust.

Direktiivi muudatustega nähakse mh ette, et vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustel on võimalik liita konkreetse kaupleja vastu esitatud sarnased tarbijate nõuded ning seega on Euroopa Komisjon näinud ette, et see võib üksuste jaoks hoida kokku 11 miljonit eurot aastas (97 miljonit eurot kümne aasta jooksul)¹². Eesti seadusandlus, täpsemalt tarbijakaitseseaduse

¹⁰ Väärtuse ajakohastamise suhtes kohaldatakse 3 % diskontotegurit.

¹¹ 300 eurot vaidluse kohta.

¹² See on konservatiivne hinnang võimaliku säästu kohta. Selles võetakse arvesse võimalike vaidluste arvu (380 000) ja eeldatakse, et ainult 10 % neist on liidetakse ühte menetlusse. Arvestades, et vaidluse keskmine väärtus on 300 eurot, on kokkuhoid 11 miljonit eurot.

(TKS) § 49 annab juba tänasel päeval tarbijavaidluste komisjonile (TVK) võimaluse liita sama kaupleja vastu ning samadel ajaoludel põhinevad tarbija avaldused üheks menetluseks. Seda võimalust on kasutatud üksikutel juhtudel (näiteks lennukaebuste puhul on liidetud ühe pere nõuded kokku, mitte ei ole käsitletud iga pereliikme nõuet eraldi), kuid tarbijavaidluste komisjoni hinnangul see nende halduskoormust siiski kokku hoida ei aita. Eeltoodust arvestades võivad vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste täiendavad netokulud ulatuda 0-49 miljoni euroni aastas (keskmiselt 25 miljonit eurot). Alternatiivselt nähakse ette, et vaidluste kohtuvälise lahendamise üksused võivad tekkivad kulud kanda üle ka kauplejatele, arvestades et kauplejate vaates oleks see võrreldes kohtusse pöördumisega ikkagi odavam.

Tarbijavaidluste komisjoni tegevust rahastatakse 100% Eesti riigieelarvest ning direktiivi kohaldamisala laiendamine võib tähendada tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mahu kasvu. Siiski ei ole hetkel võimalik kindlalt väita, et muudatuste rakendumisel vaidluste arv oluliselt kasvaks, kuivõrd võib eeldada, et enamus vaidlusi, mida kohtuväliselt lahendada üritatakse, on ka edaspidi senised pigem standardsed kaupade-teenuste müügiga seotud vaidlused. TTJA on seetõttu esialgselt hinnanud, et juhul, kui hiljem selgub, et vaidluste arv peaks tõesti märgatavalt kasvama, võib tekkida tulevikus vajadus 2 täiendava juristi ametikoha loomiseks kuluga 77 000 eurot aastas.

Majandus- ja taristuministri määruse § 2 lg 3¹³ sätestab, et komisjoni esimehele ühe vaidluse menetlemise eest makstav töötasu ei või ületada 170 eurot. Teiste vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste ülalpidamisega seotud kulud kaetakse vastavalt Eesti Kindlustusseltide Liidu, Eesti Liikluskindlustuse Fondi või Eesti Advokatuuri eelarvest. Kõiki võimalikke kulutusi seoses direktiivi rakendamisega menetletakse tulevikus vastavalt riigi majanduslikele võimalustele vastavate aastate riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis.

4. Vabariigi Valitsuse seisukohtade selgitus

1. Eesti toetab tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise reguleerimisel minimaalsel ühtlustamisel põhineva lähenemisviisi jätkumist. Eesti jaoks on oluline, et direktiivis tehtavad muudatused sobiksid Eesti menetlus- ja materiaalõiguse normidega. Erilist

¹³ Tarbijavaidluste komisjoni esimehe töötasustamise määr. Kättesaadav veebis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119022019033>.

tähelepanu tuleb pöörata sellele, et direktiiviga ei kehtestataks kohustust muuta vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste lahendid pooltele siduvaks.

Selgitus: Muudatustega nähakse ette, et direktiivi kohaldamisala laiendatakse ka lepinguväliste ja lepingueelsetele suhetele, mis puudutavad EL tarbijaõigusi seoses ebaausate kaubandusvõtete ja tingimustega; kohustusliku lepingueelse teabega, kodakondsuse või elukoha alusel diskrimineerimise keeluga, teenustele ja tarnetele juurdepääsuga, toodete ja digitaalse sisu mittevastavusest tulenevate õiguskaitsevahenditega, teenuseosutaja vahetamise õigusega ja reisijate õigusega. Lisaks antakse direktiiviga liikmesriikidele võimalus kohaldada vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusi ka vaidluste suhtes, mida direktiivis ei ole loetletud.

Kehtiv vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv on minimaalselt harmoneeriv direktiiv, mis tähendab seda, et direktiiviga on kehtestatud küll olulised põhimõtted vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks, kuid vaidluste kohtuvälise lahendamise raamistiku on liikmesriigid saanud ise välja töötada, võttes arvesse siseriiklikku kultuuri, ressursse, teadlikkust jms. Muudatuste eesmärk on säilitada praegune minimaalsel ühtlustamisel põhinev lähenemisviis ning muuta direktiivi üksnes nii, et see sobiks paremini tänapäevaste tarbijaturgudega. Täna ei ole komisjon seda muudatusena ette näinud, kuid Justiitsministeerium tõi oma arvamuses esile, et Eesti peaks seisma selle eest, et direktiiviga ei kehtestataks liikmesriikidele kohustust muuta vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste lahendid pooltele siduvaks, kuivõrd Eestis ei ole jätkuvalt lõppenud õigusteoreetilised arutelud küsimuses, kas arvestades Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 146 sätestatud, mille kohaselt mõistab Eesti Vabariigis õigust üksnes kohus, on haldusorganite juurde loodud kohtuvälise vaidluste lahendamise üksuste poolt siduvalt õigusemõistmise ülesannete täitmine üldse põhiseaduspärane, ja kui on, siis millistele nõuetele see peaks vastama.

Euroopa Komisjon on oma mõjuanalüüsis leidnud, et direktiivi kohaldamisala laiendamine selliselt, et tulevikus oleks direktiiviga lisaks kaupade ja teenuste müügiga seotud lepingulistele vaidlustele hõlmatud ka lepinguvälised ning lepingueelsetest läbirääkimistest tekkinud vaidlused, suurendaks selliste vaidluste arvu, mida on võimalik kohtuväliselt lahendada, ligikaudu 4,5%.

Eesti hinnangul puuduvad aga täpsemad selgitused, millistel kaalutlustel on tehtud ettepanek direktiivi kohaldamisala laiendada just selliste tarbijaõigusi puudutavate vaidluste osas. Samuti on viide lepinguvälistele ning lepingueelsetele olukordadele väga lai ning ebaselge, kuivõrd antud säte võib hõlmata mh nii võlaõigusseaduse 10. osas sätestatud lepinguväliseid nõudeid kui tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud eelduste täitmisel ka lepingu eksimuse või pettuse tõttu tühistamise õigust. Seega on komisjonilt vaja täiendavat ülevaadet, mille alusel selline valik tehti, ning milliseid vaidlusi täpsemalt soovitakse hõlmata, sest näiteks lepingueelsete läbirääkimiste määratlemine lepingulisteks ja lepinguvälisteks suhteks ei ole kõikides liikmesriikides samasugune.

Kuivõrd vaidluse lahendamine kohtus on tarbijale kulukas ning keeruline, on siiski positiivne, et direktiivi kohaldamisala laiendamisega on tarbijatel võimalik suuremal hulgal juhtudel pöörduda vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste poole, kus menetlus on kiirem¹⁴, tõhusam ning odavam (Eestis on täna vaidluste kohtuväline lahendamine tarbijale kõigis neljas vaidluste lahendamise üksuses tasuta).

Siiski näeb TTJA, et kohaldamisala laiendamine ei pruugi tuua kaasa niivõrd uusi, seni kohtuvälise üksuste pädevusest välja jäävaid kaebusi, vaid pigem on oodata, et tarbijate kaebused ning menetlused muutuvad oma sisult mitmetahulisemaks ning keerukamaks. Samal arvamusel on ka Justiitsministeerium. Seejuures tuleb arvesse võtta, et paljude rikkumiste puhuks on ette nähtud juba avalik-õiguslikud reeglid, mille rikkumine toob ettevõtjale kaasa avalik-õiguslikud sanktsioonid, mis peaksid ennetama järgnevate rikkumiste toimepanemist, ja võivad olla paljude ühetaoliste rikkumiste puhuks heidutavamaks ja efektiivsemaks meetmeks.

Lisaks tõi TTJA välja, et tarbijavaidluste komisjoni võivad tulevikus jõuda lepinguliste kohustuste täitmisega seotud kõrvalnõuded (näiteks kaupleja tegevusega seotud nõuded). Kehtiv direktiiv näeb ette, et vaidluse lahendamine ning otsuse tegemine vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuses peab toimuma 90 kalendripäeva jooksul alates tarbija kaebuse saamisest ning keerukamate vaidluste puhul on pädeval üksusel võimalik vaidluse lahendamise tähtaega omal äranägemisel pikendada¹⁵ ning seda nõuet direktiivi muudatustega ei muudeta. Tarbijavaidluste komisjonis lahendatakse tarbija kaebus keskmiselt 56 päevaga¹⁶, kuid see aeg

¹⁴ Tarbijavaidluste komisjonis on keskmine vaidluste lahendamiseks kuluv aeg 56 päeva.

¹⁵ Direktiiv 2013/11/EL artikkel 8 (e).

¹⁶ 2023. aasta statistika kohaselt.

võib pikeneda, kuivõrd tõenäoliselt muutuvad vaidlused keerukamateks. 56 päeva on siiski väga kiire menetlusaeg, sest statistika kohaselt kulus I astme ehk maakohtutel 2022. a esimesel poolaastal sisuliselt lahendatud hagimenetlusasjade lahendamiseks keskmiselt 342 päeva.¹⁷

Leiame, et täpsemalt on vajalik reguleerida ka kohtuvälise vaidluse lahendamise seotud tõendamisvõimalusi, kuivõrd üldjuhul puuduvad tarbijatel tõendid lepinguväliste olukordade ning tekkinud kahju osas. Meie hinnangul peab kohtuvälisele üksustele jääma võimalus ja õigus tõendamata ning põhjalikku uurimist nõudvate nõuete puhul keelduda avalduse menetlusse võtmisest või lõpetada tõendite puudumisel menetlus. Lisaks ei kohaldu EL tõendite kogumise määrus kohtuvälisele üksustele, seega ei too kohaldamisala laiendamine kaasa kohtumenetlusega samaväärseid võimalusi piiriüleste asjade menetlemiseks.

Direktiivi kohaldamisala laiendamine toob kaasa vajaduse ka täiendavateks menetlejateks ning vajalik on nimetada juurde komisjoni esimehi. Täna on tarbijavaidluste komisjonis 12 esimeest ning komisjoni mõjuhinnangu kohaselt on Eesti üks kolmest liikmesriigist, kus on kõige rohkem tarbijavaidlusi, võttes arvesse Eesti rahvaarvu.¹⁸ Arvestades, et eestlased on üsna aktiivsed tarbijavaidluste komisjoni poole pöördunud (2023. aastal 4087 avaldust), siis on oodata direktiivi kohaldamisala laiendamisel ka mõningast kaebuste arvu kasvu tarbijavaidluste komisjonis.

Samuti antakse direktiivi muudatustega kolmandate riikide kauplejatele võimalus vabatahtlikult osaleda vaidluse kohtuvälise lahendamise menetluses. Koos e-kaubanduse kasvuga sooritavad tarbijad järjest rohkem oste internetist, sealhulgas kolmandate riikide kauplejalt – iga kaheksas tarbija ostab igal aastal kaupu või teenuseid kolmanda riiki kauplejalt.¹⁹ Kehtiva direktiivi alusel on kolmandate riikide kauplejad direktiivi kohaldamisala alt väljas. Kolmandate riikide kauplejate kaasamine vaidluste kohtuvälise lahendamise vajab läbirääkimiste käigus veel täpsustamist – näiteks, kuidas kolmanda riigi kaupleja annab nõusoleku vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks, milline oleks menetluses kasutatav keel, millise riigi õigust vaidluse lahendamisel kohaldatakse jne. Täna toimuvad vaidluste

¹⁷ Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika koondandmed. Kättesaadav: <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/I%20ja%20II%20astme%20kohtute%202022.a%20I%20pa%20menetlusstatistika.pdf>.

¹⁸ Impact Assessment Report Kättesaadav: https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/SWD_2023_335_1_EN_impact_assessment_part2_v3.pdf.

¹⁹ Eurostati andmed interneti ostude osas. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EC_IBOS_custom_3007818/default/table?lang=en.

lahendamine vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustes sarnaselt kohtumenetlusele eesti keeles ning on ebatõenäoline, et kolmandate riikide kauplejad oleksid valmis menetluseks eesti keeles, sest see tähendab olukorda, kus kauplejal peab olema igat liikmesriigi keelt kõnelev töötaja. Seega toimuks vaidluste lahendamine kolmandate riikide kauplejatega eelduslikult inglise keeles, mis eeldab ka vaidluse kohtuvälise lahendamise üksustelt vastava keeleoskuse ja tasemega menetlejaid ning esimehi ning see toob omakorda kaasa täiendava ressursi vajaduse.

2. Eesti ei toeta kauplejatele kohustuse kehtestamist, mille kohaselt peab kaupleja 20 tööpäeva jooksul alates pädeva kohtuvälise vaidluste lahendamise üksuse päringu saamist vastama, kas ta plaanib osaleda teda puudutavas vaidluse kohtuvälises lahendamises või mitte. Oleme seisukohal, et see ei suurendaks kauplejate osalemist kohtuvälises vaidluste lahendamise menetluses. Peame oluliseks, et täna kehtiv olukord ei muutuks Eesti tarbijate jaoks halvemaks, kuivõrd kehtiv siseriiklik õigus võimaldab tarbijavaidluste komisjonil teha otsuse ka üksnes tarbija avalduse alusel olukorras, kus kaupleja ei vasta pädeva üksuse päringule ega saada omapoolset seisukohta.

Selgitus: Euroopa Komisjon näeb ühe muudatusena ette, et kauplejad, kelle vastu on esitatud avaldus vaidluse kohtuvälise lahendamise üksusele, peavad tulevikus vastama 20 tööpäeva jooksul pädeva kohtuvälise vaidluse lahendamise päringule, kas ta kavatseb osaleda teda puudutava vaidluse kohtuvälises lahendamises või mitte. See peaks komisjoni hinnangul julgustama kauplejad rohkem vaidluste kohtuvälisest menetlusest osa võtma. Siinjuures ei ole komisjon täpsemalt toonud välja, kuidas peaks vastamiskohutuse kehtestamine julgustama või suurendama kauplejate osalemist vaidluste kohtuvälises lahendamises. Vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv on miinimumnõuete direktiiv, mis tähendab muuhulgas seda, et liikmesriikidel on võimalik siseriiklikult reguleerida, kas kaupleja osalemine vaidluse kohtuvälises lahendamises on kohustuslik või mitte, kuid Eesti ei ole siseriiklikult sellist nõuet kehtestanud. Euroopa Komisjoni muudatusettepanekutega plaanitakse kauplejatele kehtestada küll vastamiskohustus, kuid see ei tähenda seda, et kauplejate osalemine vaidluste kohtuvälises lahendamises muutuks kohustuslikuks.

TTJA näeb kauplejale vastamiskohustuse kehtestamise osas suuri murekohti just tarbijakaitse ning selle võimaliku vähendamise osas. Nimelt ei ole hetkel selge, kas vaidluste kohtuvälise

lahendamise üksus saab muudatuste jõustumisel teha otsuse, kui kaupleja on vastavat üksust teavitanud, et ta ei kavatse menetluses osaleda või tuleb pärast eitavat vastust menetlus lõpetada. Eeltoodust lähtuvalt on küsitav, kas kaupleja keeldumine menetluses osalemisest võtab tarbijalt ära õiguse vaidluse lahendamiseks tarbijavaidluste komisjonis. Selline muudatus halvendaks oluliselt Eesti tarbijate ligipääsu vaidluste kohtuvälisele menetlusele. Nimelt võimaldab siseriiklik seadusandlus teha olukorras, kus kaupleja ei vasta tarbijavaidluste komisjoni poolt edastatud tarbija kaebusele, tarbija poolt edastatud avalduse ning dokumentatsiooni põhjal otsuse.²⁰ Lisaks ei ole tänasel päeval selge, mis ajast tuleb 20 tööpäevast vastamistähtaega lugema hakata – kas saatmisest või kättetoimetamisest. Samuti ei ole selge, kuidas liiguvad dokumendid piiriüleselt, sh kolmandatesse riikidesse.

Lisaks on hetkel siseriiklikus õiguses nähtud ette, et tarbijavaidluste komisjoni poolt tehtud otsuse järgmiseks on kauplejal aega 30 päeva arvates järgmisest päevast, kui TTJA avaldab otsuse oma veebilehel. Kauplejal on kohustus teavitada selle aja jooksul TTJA-d otsuse järgmisest või samas asjas maakohtusse pöördumisest, kui kaupleja ei nõustu TVK poolt tehtud otsusega. Kauplejad, kes 30 päeva jooksul ei teavita otsuse täitmisest ega pöördu selle aja jooksul maakohtusse, kantakse TTJA kodulehel olevasse musta nimekirja. Seega on oht, et kui kaupleja keeldumine menetluses osalemisest tähendab automaatselt seda, et TVK-l ei ole võimalik tarbija poolt esitatud kaebust komisjonis menetleda, siis annab see turuosalistele signaali, et menetlusest keeldumine annab võimaluse edukalt vältida n-ö musta nimekirja sattumist. Seega tekiks võrreldes tänasega olukord, mis soodustab ja soosib kauplejate menetlusest kõrvale hoidmist ja võtab ära ka ainsa võimaluse oma kohutusi mittetäitvaid ettevõtjaid mõjutada (must nimekiri).

Kauplejaid esindava Kaubandus-Tööstuskoja arvamuse kohaselt ei ole samuti vajalik kauplejatele 20 tööpäevase vastamiskohustuse kehtestamine vajalik, kuivõrd kauplejate osalemine vaidluste kohtuvälises menetluses jääb jätkuvalt vabatahtlikuks.

Samuti ei ole teada, mis järgneb sellele, kui kaupleja ei vasta 20 tööpäeva jooksul pädeva vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse päringule ehk kasutab n-ö „vaikimistaktikat“. Hetkel puuduvad vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustel võimalused sundida kauplejat pädevale

²⁰ TKS § 48 lg 6 teine lause sätestab, et kui kaupleja ei esita arvamust tähtaja jooksul, võetakse vaidluse lahendamisel aluseks tarbija avaldus ja olemasolev teave. Kui tarbija ei teata määratud tähtaja jooksul nõustumisest või mittenõustumisest kaupleja pakutud otsusega, loetakse, et tarbija on avalduse tagasi võtnud.

üksusele vastama ning seda ei ole võimalik ka kehtestada, kuivõrd menetlus vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustes on vabatahtlik. Siiski ei ole selge, mis järgneb sellele, kui kaupleja ei vasta pädeva kohtuvälise vaidluste lahendamise üksuste päringule, s.t kas pädeval üksusel on võimalik teha tarbija avalduse alusel lahend või mitte.

3. Toetame internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi sulgemist, kuivõrd platvormi kasutamiskäitumus on olnud väga madal võrreldes platvormi ülalpidamiseks vajaminevate kuludega. Ühtlasi toetame Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskusele, kes hetkel on Eestis internetipõhise vaidluste lahendamise kontaktpunkt, toetava rolli andmist tarbijate abistamisel ja piiriülestes vaidlustes.

Selgitus: Internetipõhine vaidluste lahendamise platvorm (ODR-platvorm) alustas oma tööd 2016. a ning selle kaudu saavad tarbijad nõuda, et veebikaupleja lahendaks vaidluse vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse abil. Platvormil on küll palju külastajaid (2-3 miljonit aastas), kuid terves ELis jõuab vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusteni keskmiselt kõigest 200 juhtumit aastas, s.o u 2% külastajatest. Eesti ODR kontaktpunkti poole, mille ülesandeid täidab Eestis ELi tarbija nõustamiskeskus, laekub aastas 30-40 pöördumist, kuid see arv on saadud nii platvormi, e-kirja ning telefoni teel laekunud pöördumiste peale kokku.

Kauplejaid esindav Kaubandus-Tööstuskoda on toonud oma arvamuses välja, et toetavad ODR-platvormi sulgemist, kuivõrd see on olnud olemas üle kuue aasta, kuid see ei leia tarbijate poolt aktiivset kasutamist. ODR-platvormi reguleeriva määruse kehtetuks tunnistamisega väheneb oluliselt ka kauplejate koormus, kuivõrd ühtlasi kaotatakse nõue, mille järgi peavad kõik ELis asuvad veebikauplejad esitama tarbijatele viite (lingi) internetipõhise vaidluste lahendamise platvormile (ODR-platvorm). Lisaks peavad kauplejad kehtiva regulatsiooni kohaselt kasutama spetsiaalset e-postiaadressi ODR-platvormi kaudu tulevate tarbija kaebuste jaoks, kuid see kohustus kaob koos määruse kehtetuks tunnistamisega.

Tulenevalt sellest, et vaidluste kohtuvälise menetlust kasutatakse piiriülestes vaidlustes väga vähe, tegi Euroopa Komisjon ettepaneku suurendada tarbijatele pakutavat abi ning luua vaidluste kohtuvälise lahendamise kontaktpunktid Euroopa tarbijakeskuste juurde, sest neil on juba tänasel päeval märkimisväärne roll tarbijate abistamisel piiriülestes vaidlustes. Komisjon

näeb abistamise all seda, et Euroopa tarbimiskeskused abistaksid vaidlevaid pooli küsimustes, mis puudutavad teises liikmesriigis kohalduvat õigust, kirjavahetuse ning asjakohaste dokumentide tõlkimist jne. Eesti EL tarbija nõustamiskeskus täidab juba ka tänasel päeval sarnaseid ülesandeid, kuid seda vaidluste puhul, mis on suunatud TTJA juures tegutsevasse tarbijavaidluste komisjoni. Komisjon näeb, et eelpool väljatoodud ülesandeid võiks täita ODR kontaktpunkti töötajad, kuid Eestis ei ole ODR kontaktpunkti jaoks eraldi töötajat palgatud, kuivõrd pöördumiste arv on läbi aastate olnud marginaalne.

Täna ei ole teada täiendavate kohustuste maht, kuid ELi tarbija nõustamiskeskus on toonud välja võimaliku vajaduse täiendava töötaja/töötajate palkamiseks.

5. Arvamuse saamine ning seisukohtade kooskõlastamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohtade ettevalmistamisel küsinud sisendit Justiitsministeeriumilt.

Seisukohad on saadetud arvamuse saamiseks ka järgnevatele asutustele ja organisatsioonidele: E-kaubanduse Liit, Kaubandus-tööstuskoda, Kaupmeeste Liit, MTÜ Tarbijakaitse Liit, Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assosatsioon, MTÜ Tarbijate Koostöökoda, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Omanike Keskliit, Advokatuur, Liikluskindlustuse lepitusorgan, Kindlustuse lepitusorgan, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit.

Arvamuse saatsid Justiitsministeerium, E-kaubanduse Liit, Kaubandus-Tööstuskoda ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

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