



Finantsinspeksioon

Hr Tiit Riisalo
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 TALLINN
info@mkm.ee

Teie 31.01.2024 nr 2-1/293-1
Meie 23.02.2024 nr 5-8/649-3

Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Täname võimaluse eest avaldada arvamust Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt edastatud Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele (edaspidi *VTK*). Käesolevaga esitab Finantsinspeksioon (edaspidi ka *FI*) oma kommentaarid *VTK*-le.

1. *VTK* punkti 1.10 (lk 6) kohaselt on finantsteenuse reklaami sätte struktuur selline, et praktikas on keeruline jälgida, millised nõuded millisel juhul kohalduvad. Reklaamiseaduse (edaspidi *ReKS*) §-s 29 on finantsteenuse reklaami üldnõuded läbisegi tarbijakrediidi nõuetega. *VTK* punkti 1.10 (lk 22) kohaselt tuleb muuta finantsteenuse reklaami sätte struktuur selgemaks: tekivad üld- ja erinormid nii, et muud finantsteenuse reklaami sätted eristuvad selgelt tarbijakrediidi reklaami sätetest. Sätte kordategemisel saab eeskujuks võtta muu hulgas TTJA avaldatud finantsteenuse reklaami juhendi, mis on koostatud koostöös turuosalistega ning milles on selgitused toodete ja teenuste kaupa.

FI pooldab lähenemist, millega muudetakse finantsteenuse reklaami struktuur selgemaks, sh eristatakse selgemini muud finantsteenuse reklaami sätted tarbijakrediidi reklaami sätetest. Küll aga rõhutame, et erapooletuse tagamiseks ei tohiks uue regulatsiooni koostamisel tugineda eeskätt turuosaliste poolt koostatud juhendile, milles esitatud seisukohad võivad olla ka teatud osas aegunud võrreldes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2023/2225, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid¹ (edaspidi ka *Uus tarbijakrediidi direktiiv*).

2. *VTK* punkti 2.4 (lk 9-10) kohaselt ei ole mitmed kanalipõhised piirangud muutunud turuolukorras algselt seatud eesmärgi arvestades asjakohased või piisavad. *VTK* punkti 2.4.3 kohaselt oli finantsteenuse reklaami kanalipõhise keelu eesmärk tele- ja raadioprogrammis vähendada selliste laenuvõtmisotsuste esinemissagedust, mis on langetatud emotsiooni ajel, piisavalt kaalutlemata ja laenuvõtmisotsuste süvenemata. Tänapäeval on reklaami tarbimise kanalid aga muutunud ja palju tehakse reklaami muu hulgas ka sotsiaalmeedias.

Nõustume seisukohaga, mille kohaselt finantsteenuse reklaami kanalipõhine keeld tele- ja raadioprogrammis ei pruugi tänapäeval turuolukorda arvestades olla enam piisav, kuivõrd kõrvale on tekkinud teised alternatiivsed reklaamikanalid, sh sotsiaalmeedia, mis võimaldavad samuti emotsiooni ajel ning kaalutlemata laenamist.

¹ Arvutis kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ET/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32023L2225>

2021. aastal Rahandusministeeriumi tellimisel läbiviidud krediidituru uuringus² leiti, et RekS § 29 lõigetes 9 ja 10 sätestatud reklaamikeeld televisiooni ja raadio vahendusel on põhjendatud, kuivõrd tarbijakrediidi reklaami edastamine kanalites, kus süvenemine on ajaliselt äärmiselt piiratud, suurendab ohtu, et tarbija ei tee krediiditoote tarbimise kohta kaalutletud otsust. Täiendavalt leiti uuringus, et RekS § 29 lõigetes 9 ja 10 sätestatud reklaamikeeld ei pärsi krediiditurul konkurentsi sellisel määral, et õigustaks regulatsiooni muutmist, kuivõrd nimetatud reklaamikeeld aitab vähendada kergekäeliste ja kaalutlemata laenuvõtmise otsuste tegemist ning krediidipakkujatel on oma toodete tarbijatele tutvustamiseks võimalik kasutada alternatiivseid turustamiskanaaleid (interneti-, trüki- ja välireklaam; teatud olukordades otsepost). Kokkuvõtvalt leiti ühe peamise soovitusena, et pigem tuleks lisaks televisiooni ja raadio kanalipõhisele keelule kaaluda igapäevase tarbimisega seotud krediiditoodete interneti vahendusel toimuva reklaami puhul täiendavate nõuete sätestamist.³

Rõhutame, et käesoleval hetkel on jätkuvalt asjakohane eesmärk vähendada tarbijate piisavalt läbimõtlemata, lepingutingimustesse süvenemata ning emotsiooni ajel tehtud laenuotsuseid. Seetõttu pooldame varasema läbiviidud krediidituru uuringu tulemuste arvesse võtmist ning vajadusel VTK-s mainitud täiendava uuringu läbiviimist finantsteenuse reklaami mõju analüüsimiseks Eesti tarbija käitumisele. Uuringu tulemuste pinnalt tuleks kaaluda täiendavate piirangute laiendamist asjakohastele olemasolevatele kanalitele eelpool nimetatud eesmärki silmas pidades.

FI ei poolda kanalipõhiste piirangute leevendamist tarbijakrediidi reklaami puhul, kuivõrd see oleks vastuolus tarbijakaitseliste eesmärkidega.

3. VTK punkti 2.9 (lk 12) kohaselt vajavad finantsteenuse reklaami mahu piirangud ülevaatamist ja EL direktiiviga kooskõlla viimist.

VTK punkti 1.9 (lk 25) kohaselt tuleb viia finantsteenuse reklaami mahu piirangud kooskõlla EL õigusega, et ei esineks põhjendamatut ülereguleerimist, seal hulgas ka selles osas, mida tohib või peab finantsteenuse reklaamis näitama. Tarbijale tuleks esitada vajalikku teavet, mis võimaldab olulist infot võrrelda, sestap on oluline vältida reklaamis ebavajaliku teabe esitamise nõudmist, et mitte koormata tarbijat teabega üle, tekitades ohtu, et tarbija loobub info ülekülluse tõttu sellega tutvumisest.

Tarbijakrediidilepingutest sisalduva kohustusliku teabe maht on reguleeritud mh Uues tarbijakrediidi direktiivis, mille ülevõtmistähtjaks on 20. november 2025. Krediidilepingute reklaamis sisalduva standardteabe hulk on välja toodud Uue tarbijakrediidi direktiivi artiklis 8. Direktiivi preambuli punkti 33 kohaselt on krediidilepingute reklaamimise ning tarbijatele antava standardteabe teatavate elementide eesmärgiks muu hulgas tagada tarbijatele erinevate pakkumiste võrreldavus. Sama punkti kohaselt on avaldatava mahu vähendamine krediidilepingute reklaamimisel põhjendatud üksnes teatavatel juhtudel, kui andmekandja ei võimalda esitada kõnealust teavet visuaalselt, näiteks raadioreklaami puhul.

Lisaks eeltoodule seab Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu direktiiv 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta⁴ täiendavad piirangud elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidi reklaamile.

Seega tuleneb tarbijakrediidilepingute reklaamis sisalduva kohustusliku teabe mahu hulk eeskätt EL-i direktiividest, mis ei erine olulisel määral kehtivast reklaamiseaduse regulatsioonist. Eeltoodut arvesse võttes jääb käesoleval hetkel arusaamatuks, mida peetakse VTK-s silmas tarbijale ebavajaliku teabe esitamise all.

Õigusaktides finantsteenuse reklaamile sätestatud nõudeid tuleb täita sõltumata finantsteenuse reklaami sihtturust ja avalikustamise viisist, kanalist ning vormist. Teenuseosutaja peab igakordselt

² Arvutis kättesaadav <https://www.fin.ee/media/5824/download>

³ Krediidituru uuring. Lõpparuanne. Tartu 2021, lk 121, punkt 4.4.

⁴ Arvutis kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ET/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A02014L0017-20231230>

tagama, et tema poolt valitud finantsteenuse reklaami avalikustamise kanal, viis ja vorm võimaldavad kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmist täies ulatuses.

Mida rohkem suudab reklaam tarbijas seoseid tekitada, seda suurem on mõju edastataval sõnumil. Tarbijad enamasti ise finantsteenuste reklaame ei otsi, seda enam tuleb reklaamitegijatel pingutada ning finantsteenuste reklaamidesse selliseid seoseid paigutada, et tarbijatel tekiks huvi pakutava vastu.⁵ Olemasoleva regulatsiooni piirangute eesmärgiks on vältida tarbijate krediitoodete tarbimisele õhutamist. Eeltoodut arvesse võttes on põhjendatud tarbijakrediidi reklaamis üksnes lubatud ja kindlaksmääratud esmavajaliku teabe esitamine. Samuti ei poolda FI teabemahu vähendamist vastavalt teabekanalile.

Rõhutame, et võimaliku regulatsiooni muutmise puhul tuleb lisaks turuosaliste huvidele arvesse võtta ka tarbijate huve.

4. VTK punkti 3 (lk 13-14) kohaselt tehakse väga palju reklaami Internetis, mille tõhus kontrollimine on keeruline, aja- ja ressursimahukas. TTJA ressursid on aga piiratud. Hetkel tegeleb reklaamide kontrollimisega TTJA-s sisuliselt vähem kui kaks ametikohta./.../Ühtlasi on vastutusvaldkondi, kus TTJA-l puudub sisunormide hindamise võimekus. Sellistel juhtudel tuleb reklaamile hinnangu andmiseks konsulteerida eelnevalt asutusega, kelle pädevusse kuulub sisunormide hindamine, näiteks ravimireklaam, tervishoiuteenuste reklaam, meditsiiniseadmete reklaam, toidureklaam, finantsteenuste reklaam./.../ FI-l on pädevus ja oskus hinnata finantsteenuste sisulisi aspekte, mille mõistmine on ka reklaami hindamisel vajalik./.../ Mistõttu oleks ilmselt asjakohasem ja järelevalve mõttes efektiivsem, kui kogu finantsteenuse reklaami järelevalve koonduks FI-le./.../ TTJA ja FI on juba pidamas erinevaid läbirääkimisi järelevalvepädevuste jaotumise osas. Läbirääkimisi tuleks jätkata ning vajadusel pädevuse sätteid seaduses muuta.

VTK punkti 2 (lk 25) kohaselt tuleb tõhusama järelevalve tagamiseks panna seaduses selgemalt paika vastutused järelevalve eest eri valdkondades, mh anda Finantsinspeksioonile finantsteenuse reklaami järelevalve pädevus /.../“

FI ei nõustu VTK-s väljapakutuga, mille kohaselt tuleks finantsteenuse reklaami järelevalve ainupädevus anda FI-le. RekS § 30 lõike 1 kohaselt teeb RekS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle järelevalvet TTJA. RekS § 31² kohaselt teostab lisaks TTJA-le FI järelevalvet RekS 2. peatükis ja §-s 29 sätestatud nõuete järgimise üle Finantsinspeksiooni seaduses (edaspidi FIS) nimetatud järelevalve subjektide poolt kliendile osutatavate finantsteenuste reklaamis.

Selgitame, et FI pädevus on määratletud FIS ja selle § 2 lõikes 1 loetletud seadustega, tehes riiklikku finantsjärelevalvet FI poolt väljastatud tegevusluba omavate isikute järele. Seega saab FI teha järelevalvet üksnes enda järelevalvesubjektide üle. Võttes arvesse, et RekS § 29 hõlmab finantsteenuseid laiemalt kui üksnes FI järelevalvesubjektide poolt osutatud teenuseid, ei saa FI kindlasti hakata järelevalvet teostama FI pädevusest väljas olevate subjektide suhtes.

TTJA (varasemalt Tarbijakaitseamet) on teostanud järelevalvet finantsteenuse reklaami üle alates regulatsiooni loomisest ning koostanud ka mitmeid erinevaid finantsteenuse reklaami nõudeid selgitavaid juhendeid, mistõttu jääb käesoleval hetkel arusaamatuks TTJA seisukoht sisunormide hindamise võimekuse puudumise osas. Samuti ei ole käesoleval hetkel relevantne TTJA viide järelevalvepädevuste läbirääkimistele, kuivõrd nende puhul puudub seos reklaami järelevalvega. TTJA põhjendused puuduva ressursi osas järelevalvepädevuste ümberjagamisel on arusaamatud, kuivõrd ka FI-l ei ole ressursse piiramatult, eriti arvestades, et FI järelevalve alla kuuluvate isikute ja teenuste ring pidevalt kasvab. Juhul, kui TTJA-l puudub piisav ressurss temale seadustega pandud järelevalveliste kohustuste täitmiseks, tuleks võtta vastataavaid meetmeid, et suurendada inimressursse või jaotada

⁵ A. Wang. The Contextual Relevance Effect on Financial Advertising. – Journal of Financial Services Marketing 2011 (16) 1, lk 50–64.

ressursse ümber selliselt, mis võimaldaks neile seadustega määratud ülesandeid tulemuslikult ja tõhusalt täita ning seeläbi saavutada kehtestatud eesmärgid.

FI ei poolda muudatusi finantsteenuse reklaami järelevalvepädevuste ümberjagamises.

5. VTK punkti 3 (lk 17-19) kohaselt nähakse ühe võimaliku lahendusvariandina reklaamieneseregulatsiooni tekkimise soodustamist. Samuti on VTK lõpus esitatud järgmised küsimused: Milliseid lahendusvariante ja miks pooldate konkreetsete probleemide lahendamisel? Kas näete muid asjakohasemaid lahendusi? Milliseid lahendusvariante kindlasti ei toeta ja miks?

Nagu ülalpool ja ka VTK-s on välja toodud, siis tuleneb finantsteenuste reklaami regulatsioon suuresti EL-i asjakohastest direktiividest. Samuti tulenevad nendest direktiividest liikmesriikidele kohustused määrata asjakohased riiklikud pädevad asutused, kelle ülesandeks on järelevalve teostamine. Direktiivide eesmärkidega ei ole kooskõlas vabatahtliku ning potentsiaalselt erapooletu eneseregulatsiooni organisatsiooni loomine finantsteenuse reklaami järelevalve teostamiseks.

Eneseregulatsioon saab tekkida direktiivist tulenevatele nõuetele lisaks. Turul on võimalik tekitada eneseregulatsiooni organid, milliste põhimõtete ja heade tavade kohaselt tegutsetakse. Küll aga ei pea FI põhjendatuks sellisele organile regulaatori ja järelevalveorgani õiguse tekitamist. Kui tänasel päeval on üheks probleemiks asjaolu, et järelevalvepädevuse piirid on mitmete valdkondade puhul hägusad, mis ei võimalda tagada tõhusat järelevalvet kehtivate piirangute üle, siis kolmanda isiku juurde tekitamine nimetatud probleeme ei vähenda. Väidetava segase regulatsiooni puhul tuleks sätted selgemini sõnastada.

6. VTK punkti 3 (lk 26-27) kohaselt on reklaamivaldkonnas nii finantsteenuse kui hasartmängu reklaami puhul praktikas väga palju rikkumisi olnud, mis viitab pigem vajadusele tõhustada järelevalvet või teha piirangud selgemaks. Mõlema teenuse reklaami piirangud on niigi ranged ning on ilmne, et nende karmistamine ei lahenda probleemi. Kui näeme, et juba tänased piirangud ei toimi, neid väga tihti ei täideta, siis uute piirangute seadmise põhjendus on küsitav. Samuti on küsitav, kui palju tegelikult finantsteenuse reklaami ja hasartmängu reklaami mittenägemine (juhul, kui see ära keelata ja keelu täitmist ka tõhusalt tagada) tegelikkuses võlgnevustesse sattumist ennetada aitab. Võlgnevusse sattumist võivad mõjutada väga paljud erinevad tegurid ja oluline on ilmselt ka erinevate tegurite koosmõju. Kui suur osa sellest mõjust on just reklaamil, ei ole täna teada, mistõttu on tarvis teha asjakohane teaduspõhine uuring. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et finantsteenuse saamine pärast reklaami nägemist ei ole tegelikkuses niivõrd lihtne, vaid enne tuleb läbida mitmeid etappe. Muu hulgas näeb seadus ette vastutustundlikku laenamise põhimõtte, mille kohaselt peab krediidiandja enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist: 1) omandama teabe, mis võimaldab hinnata, kas tarbija on võimeline krediidi lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksma (krediidivõimelisus) ja 2) hindama tarbija krediidivõimelisust. Seega on loogiline järeldada, et ülelaenamise probleemi lahendamise võtmesõnaks on eeskätt just vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise tagamine.

FI ei poolda finantsteenuse reklaami piirangute leevendamist.

VTK-s on läbivalt rõhutatud, et finantsteenuse reklaami puhul on praktikas väga palju rikkumisi ning olukorras, kus seadust on praktikas niivõrd keeruline või ressursimahukas rakendada, siis on ettevõtjatele toodete ja teenuste reklaamimine tegelikkuses oluliselt raskendatud.

Finantsteenuse osutajatele kohalduvad erinevatest õigusaktidest tulenevad ranged nõuded, millega vastavas valdkonnas tegutsevad ettevõtjad peavad arvestama. Seetõttu ei saa nõustuda kriitikaga osas, et finantsteenuse reklaamile kohalduvate nõuete rakendamine on praktikas turuosalistele põhjendamatult keeruline. Tekib küsimus, et kuidas saavad professionaalsed finantsteenuse pakkujad hakkama teiste (oluliselt keerulisemate) finantsvaldkonna regulatsioonidega, kuid reklaamiseaduse nõuete rakendamisega tekib raskusi.

FI kogemuse põhjal ei ole küsimus selles, et turuosalisel ei saa regulatsioonist aru. Vastupidi, teavad turuosalisel finantsteenuse reklaamile kohalduvaid nõudeid väga hästi. Ei ole välistatud, et siiani on olnud mõnel turuosalisel majanduslikult soodsam olla rikkumises, sh maksta võimalikku trahvi, kui teha nõuetekohast reklaami.

Seega on küsitav lähenemine, mille kohaselt tuleks mitmete turuosaliste rikkumiste puhul regulatsiooni piiranguid leevendada. Olukorras, kus turuosaline ei suuda järgida juba olemasolevaid regulatsioone, tuleks esmajoonel kaaluda, kas olemasolevad järelevalve hoovad võimaldavad piisavalt efektiivset ja tõhusat järelevalvet.

Ülelaenamise probleemi lahendamise üheks alustalaks on vastutustundliku laenamise põhimõtete nõuetekohane rakendamine, kuid vähem tähtsam ei ole tarbijate kaitsmine krediitpakkuja tarbijakäitumist mõjutavate turundusvõtete eest. Eespool viidatud krediitduru uuringu tulemuste kohaselt tarbitakse krediittooteid tihti just reklaami tõttu, kusjuures krediitpakkuja turundusvõtted on sageli mõjusamad just vähese maksevõimega haavatavamate tarbijate puhul. Viimased satuvad n-ö „laenuringi“, kus õigesti ajastatud otsepostitus võimaldab tarbijal küll lühiajaliselt juba võetud kohustusi tasuda, kuid seejuures tema kohustused aina suurenevad.⁶ Lisaks eeltoodule oldi uuringus kahtleval seisukohal, et reklaamipiirangute vähendamine soodustaks erinevate krediittoodete tingimuste võrdlemist ja aitaks parandada tarbijate teadlikkust erinevate krediitpakkuja krediittoodetest.⁷

Krediittoodete reklaami regulatsiooni võimalike muudatuste osas leiti, et rangemad piirangud krediittoodete reklaamimisel vähendaksid nõudlust krediittoodete tarbimise järele. Sarnane efekt on leidnud kinnitust näiteks alkoholi või tubaka tarbimise puhul. Leebemad piirangud aga suurendaksid krediittoodete tarbimist.⁸

Rõhutame, et probleemi tuum finantsteenuse reklaami puhul ei ole keerulises regulatsioonis ning tähelepanu tuleb pöörata piisava haldussuutlikkusega, kiire ning tõhusa järelevalve tagamisele.

7. VTK punkti 2 (lk 25) kohaselt tuleks kaaluda haldustrahvimenetluse loomist. Eeskujuna saab sel juhul võtta näiteks Justiitsministeeriumi koostatud eelnõu konkurentsijärelevalvemenetluse kohta.⁹

FI toetab haldustrahvide kehtestamist nii RekS-is sätestatud rikkumiste eest, kui ka finantssektoris tervikuna, nagu see on kasutusel enamike finantsjärelevalvete poolt EL-is. FI praktiline kogemus näitab, et tänane karistusõiguslik lahendus, kus FI peab menetlema väärtegu, ei tööta ning eksisteerib sisuline vajadus muuta senist karistuskontseptsiooni.

Finantsinspeksioon palub käesolevas kirjas välja toodud tähelepanekuid ja kommentaare VTK menetlemisel võtta arvesse. Täiendavate küsimuste korral oleme valmis oma kommentaare täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Siim Tammer

juhatuse liige

Kristina Zorin

Kristina.Zorin@fi.ee

⁶ Krediitduru uuring, lk 121, punkt 4.4 (viide 1).

⁷ *Ibid*, lk 10.

⁸ *Ibid*, lk 106.

⁹ Eelnõude infosüsteem. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, 23-0503. <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/64caba97-5d18-4218-b596-21bbd1cf306f>