

Lugupeetud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Täname Teid reklaamiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse jagamise eest.

Käesoleva dokumendiga annab väljatöötamiskavatsusele (VTK) tagasisidet äsja tegutsemist alustanud MTÜ Eesti Krediidiandjate Liit, mille liikmeteks on Eesti suurimad krediidiandjad (ESTO, IPF Digital, Creditstar Estonia, BB Finance, Ferratum). Organisatsiooni peamisteks eesmärkideks on finantsteenuste sektori arendamine, ausa konkurentsi tagamine ning regulatiivse raamistiku parandamine. Me soovime kaasa aidata Eesti finantssektori õiglase, prognoositava, võrdse, konkurentsivõimelise ja kasvule suunatud õigusraamistiku edendamisele.

Eesti Krediidiandjate Liit on tähelepanelikult jälginud tarbijakrediiti käsitlevaid arutelusid Eestis, mis paraku on sageli avalikkust eksitavad ning loovad väära mulje pangavälistest krediidiandjatest.

Keskendumaks õiglasele tasakaalule tarbijakaitse ja krediidiandjate vajaduste vahel, tuleks kaaluda vaid selliste meetmete rakendamist, mis peaksid paremini ära hoidma tarbijate ülelaenamist, tagama tarbijatele juurdepääsu vajalikule krediidile ja parandama veelgi krediidiandjate võimalusi hinnata täpsemalt laenuaotleja maksevõimet. Oleme selgel seisukohal, et Eesti tarbijakrediidi turule ette heidetud murede peamiseks lahenduseks on positiivne krediidiregister.

Eesti Krediidiandjate Liit nõustub Teie hinnanguga, et praegust reklaamiseadust (RekS) on turuosalistel keeruline mõista ja rakendada. Samuti ei arvesta seadus juba mõnda aega ei muutunud turuolukorra ega uute infokanalitega, mitmed piirangud ei ole enam asjakohased.

VTK dokumendi lõpus olete esitanud konkreetsed küsimused ja järgnevalt annab Eesti Krediidiandjate Liit lähtuvalt neist küsimustest, mis on relevantssed finantsteenuste reklaamile, VTK kohta omapoolse tagasiside.

- 1) Milliseid lahendusvariante ja miks pooldate konkreetsete probleemide lahendamisel? Kas näete muid asjakohasemaid lahendusi?

Eesti Krediidiandjate Liit nõustub VTK-s välja toodud reklaamiseaduse esimese kolme põhimõttelise probleemiga.

Reklaamiseadust on keeruline mõista ja kohati on teiste kehtivate seadustega vasturääkivusi. Oleme seisukohal, et RekS § 2 lg 1 p 3 kohaselt ei ole otsepost (nt kindlale isikule või kindlale arvule isikutele suunatud teave, tellitud teave jm) reklaam ning postiseadus tuleks selle mõttega

kindlasti kooskõlla viia. Samuti tuleks valdavalt digitaalses keskkonnas tegutsevate ettevõtete puhul nende majandus- ja kutsetegevuskohaks pidada ettevõtjate kodulehti, sotsiaalmeedia kontosid ja veebikeskkondi.

Kehtiv seadus ei arvesta muutunud turuolukorraga ja osad piirangud ei ole seetõttu enam oma eesmärgi täitmiseks asjakohased või piisavad. RekS § 29 käsitleb finantsteenuse reklaami ning selle paragrahvi all on mitmeid sätteid, mis tuleks lähtuvalt uutest infokanalitest ajakohastada.

§ 29 lõige 3¹ sätestab, et reklaamis, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbijakrediiti või vahendada tarbijakrediidilepinguid, tuleb esitada tüüpilise näite kujul järgmine teave: intressimäär; kasutusse võetav krediidisumma või krediidi ülempiir; krediidi kulukuse määr; kohaldataval juhul tarbijakrediidilepingu kestus; tarbijakrediidilepingu puhul, mille esemeks on asja omandamise, teenuse osutamise või muu lepingueseme finantseerimine, lepingueseme hind kohe tasudes (netohind) ja kohaldataval juhul ettemaksu summa; kohaldataval juhul tarbija poolt makstav kogusumma ja tagasimaksete summa, kohaldataval juhul tagasimaksete arv.

Juba pikemat aega on väga oluliseks infokanaliks kujunenud Google, mille abil inimesed püüavad leida enda jaoks vajalikku infot ning teha läbikaalutud otsuseid. Finantsteenuste kontekstis aitab näiteks Google'i otsing teha informeerituma valiku turul pakutavate krediitoodete seast. Google keskkonnas asutakse otsima laenuinfot reeglina olukorras, kus laenuvõtmise huvi ja vajadus on inimesel juba selgelt olemas. Tarbija ei tee laenuvõtmise otsust lähtuvalt Google Ads keskkonnas ilmuvast reklaamist, vaid vastavalt oma vajadusele, kasutades otsingumootoris kindlatele tunnustele vastavaid märksõnasid (nt „väikelaen“). Seega võib järeldada, et pigem aitab Google'is kajastatav info tarbijal kaardistada laenuandjaid ja -tooteid, luua vastava võrdlusbaasi ja soodustada seeläbi ka konkurentsi.

Google Adsi keskkonnas on kuvatavale infole seatud tähelepanekohane piirang, mistõttu on võimatu avaldada seal kogu infot, mida nõuab reklaamiseaduse § 29 lõige 3¹. Tõenäoliselt reklaamiseaduse praeguse versiooni koostamisel lähtuti selle nõude kehtestamisel klassikalisest trükireklaamist, kus piiranguid tähelepanekohase arvule seatud pole. Paraku puudub Eesti reklaamimaastiku mõjutatud rühmadel võimalus dikteerida reklaami avaldamise tingimusi Google Ads keskkonnas. Samas võib kindlalt väita, et Google jääb ka edaspidi üheks olulisemaks infokanaliks, kust tarbijad saavad infot erinevate finantsteenuste kohta. Sellest tulenevalt soovitab Eesti Krediidiandjate Liit kohandada reklaamiseaduse sätteid selliselt, et tarbijakrediidireklaam oleks võimalik ka Google'i piiratud infoväljaga reklaamikeskkonnas. See oleks suur teene mh järelevalveasutusele, kes peab menetlema suurel hulgal reklaamiseaduse nõuetele mittevastavaid tarbijakrediidireklaame Google keskkonnas.

Eesti Krediidiandjate Liit on päri seaduse algse eesmärgiga anda tarbijale finantstoote valikul võrdlemiseks vajalikku infot ning teeb ettepaneku uuendada reklaamiseadust punktiga, mille kohaselt piisaks elektroonilises keskkonnas reklaami juurde teksti „Tutvu tingimustega siin“ lisamisest, mis omakorda suunab huvilise ühe klikiga lehele, kus on esitatud RekS § 29 lõike 3¹ tingimustele vastav tüüpiline näide või muu asjakohane teave.

RekS § 29 lg 9 kohaselt on tele- ja raadioprogrammis keelatud reklaam, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbija käsutusse krediidilepingu alusel rahasumma või vahendada selliseid

lepinguid. Keelu eesmärk oli vähendada selliste laenuvõtmisotsuste esinemissagedust, mis on langetatud emotsiooni ajal, piisavalt kaalutlemata ja laenuitingimustesse süvenemata.

Sellisel keelul pole aga enam mõtet, sest Eesti võlaõigusseadus (VÕS) annab tarbijale kaitse ja võimaluse laenulepingust loobumiseks, kui vastav otsus sündis liiga kergekäeliselt ja läbimõtlematult. Samuti ei ole põhjendatud RekS § 29 lg-st 10 tulenevate erandite tegemine elamukinnisvaraga seotud laenudele ja krediitkaartidele. Seadusandja on tarbijakrediiti reguleeriva seadusandlusega igakülgsest taganud, et tarbija kaalutleks teenusega kaasnevaid riske ega saaks teha läbimõtlematut laenuvõtmise otsust (nn impulssostu). Peamiselt on see tagatud läbi krediidiandjatele seatud kohustuste, mille hulgast võib esile tõsta võlaõigusseaduse §-st 403¹ tuleneva lepinguelse teabe andmise kohustuse, VÕS §-s 403⁴ sätestatud vastutustundliku laenamise (sh tarbija krediitdivõime hindamise) kohustuse ning VÕS § 403⁵ järgse selgituste andmise kohustuse. Krediidiandjatel lasuvate kohustuste täitmisel ei saa tekkida olukorda, kus tarbija ei saa vajalikku teavet või ülevaadet finantsteenusega kaasnevatest riskidest.

Tarbija ei tee laenuvõtmise otsust lähtuvalt reklaamist, vaid vastavalt oma vajadusele. Selleks kaardistatakse turul nähtuvad või tarbijale teadaolevaid teenusepakkujad, kellega alustatakse lepinguelseid läbirääkimisi – laenuvõtmise otsus kinnitatakse alles laenulepingu allkirjastamisel või hetkel, mil tarbija väljendab tahet olla lepingutingimustega seotud. Ka pärast lepingu sõlmimist on tarbijal võimalik 14 päeva jooksul oma tahteavaldus tagasi võtta ehk kasutada VÕS §-st 409 lg-st 1 tulenevat taganemisõigust. Krediidiandjatele pandud kohustused ning tarbijatele tagatud õigused on tõstnud oluliselt tarbijate finantsteadlikkust ning loonud olukorra, kus tarbijal on võimalik hoolikalt kaaluda nii laenuvõtmist kui sellega seotud võimalikke tagajärgi.

Eesti Krediidiandjate Liidu hinnangul on tarbija jaoks alati parim lahendus, kui talle pakutakse huvipakkuva toote või teenuse kohta rohkem infot (tagamaks, et tarbija otsus ei sünni mitte pelgalt kaubamärgi, vaid toote/teenuse omaduste võrdluse tulemusena). See on vajalik eeskätt tarbija majandushuvide kaitse ja informeerimise seisukohalt, võttes arvesse mh tarbijakaitseseaduse § 4 lg 1. Seega oleks mõistlik kaaluda piirangute vähendamist tarbijakrediidireklaamile ning anda laenuandjatele võimalus tutvustada toote omadusi ja eripärasid, mille põhjal tarbija saaks teha informeerituma ja kaalutletuma otsuse.

Eesti Krediidiandjate Liit toetab täielikult ettepanekut, mille kohaselt tuleb finantsteenuse reklaami sätted üle vaadata ka sellest vaatenurgast, et need oleksid kooskõlas EL õigusega ning ei esineks põhjendamatut ülereguleerimist, seal hulgas ka selles osas, mida tohib või peab finantsteenuse reklaamis näitama.

Eesti Krediidiandjate Liit peab kummaliseks, et VTK-s mainitud neljandat põhimõttelist probleemi (inimeste võlgnevusse sattumine ja ülelaenamine) soovitakse lahendada reklaamiseaduse kaudu. Eesti tarbijakrediidi turule ette heidetud murede peamiseks lahenduseks on positiivne krediidiregister, mille vajadust on korduvalt rõhutanud ka finantssektori üle järelevalvet teostavad asutused. Täpsem ülevaade tarbija olemasolevatest kohustustest aitab oluliselt parandada laenude väljastamise eel tehtava krediitdivõimelisuse kontrolli kvaliteeti ning just see protsess välistab laenude väljastamise puuduliku laenuvõime või finantskäitumisega isikutele. On ainumõistlik käivitada esmalt positiivne krediidiregister ja seejärel hinnata probleemi olemasolu ning suurus.

2) Milliseid lahendusvariante kindlasti ei toeta ja miks?

Vastutustundlikel pangavälistel krediidiandjatel on oluline roll, sest nad pakuvad teenuseid laiemale sihtgrupile (sh isikutele, kes on taotlenud krediiti väiksemates summates või lühema tähtajaga ja kelle jaoks pangandussektor jääb seetõttu kättesaamatuks). See tagab võimalikult suurele ja maksevõimelisele tarbijaskonnale juurdepääsu seaduslikule ja reguleeritud krediiditurule, võimaldades neil ületada mh ajutise iseloomuga finantsraskuseid.

Tarbijakrediiti pakkuvate krediidiandjate ebamõistlik reguleerimine on nii mõneski riigis viinud selleni, et kaalukas osa tarbijaskonnast pöördub krediidi saamiseks illegaalse või röövellike tingimustega laenuäri poole. Eesti Krediidiandjate Liit on selgel seisukohal, et tarbijakrediiditoodete reklaami täielik keelustamine ei lahenda Eestis mitte ühtegi probleemi, vaid põhjustab uusi. Piirangute ja keeldudega kaasneb tavaliselt vastassuunaline liikumine, mis on orienteeritud keeldudest kõrvalehoidumisele ja selle tegelikku mõju on keeruline prognoosida.

Vastavalt vastutustundliku laenamise põhimõtetele on oluline, et tarbija leiaks oma vajadustele kõige sobivama krediiditootet ning tarbijal peab olema võimalus võrrelda erinevaid krediidipakkumisi enne krediidilepingu sõlmimist. Paraku on tarbijate teadlikkus turu mitmekesisusest ja erinevatest finantsteenustest üsna madal ning seetõttu osutub kahetsusväärsetel paljudel juhtudel valituks teenus, mis ei pruugi olla kooskõlas tarbija tegelike huvide ja vajadustega (nt võetakse pakkumine ainult kodupangast või krediidiandjalt, kellega on olemas varasem kogemus). Sellest tulenevalt ei aita finantsteenuse reklaami edasine piiramine kuidagi kaasa sellele, et tarbija saaks küllaldast teavet erinevate võimaluste kohta.

Reklaamipiirangute võimalik kasv mõjutab negatiivselt vaba konkurentsi ning viib hetkelise turuolukorra külmutamiseni, mis ei ole kindlasti tarbijate huvides ning pärsib innovatsiooni.

Eesti krediiditur on juba praegu üks reguleeritumaid Euroopas ning siinsetele ettevõtetele kohaldatakse karmimaid nõudeid võrreldes Euroopa tarbijakrediidi direktiivis sätestatuga. See on tõstatanud omakorda küsimuse piirangute põhiseaduspärasusest ja Eesti Vabariigi põhiseadusega tagatud õiguste (ettevõtlusvabadus) teostatavusest, millele on juhitud tähelepanu ka VTK-s.

3) Kas ja millisel kujul võiks riik toetada reklaamivaldkonnaülese eneseregulatsiooni tekkimist nii, et see aitaks kaasa reklaamituru probleemide lahendamisele?

Eesti Krediidiandjate Liit toetab põhimõtet, mille kohaselt turuosalisel ise lepivad kokku reklaamiseadusega kooskõlas oleva koodeksi. Riigi panuseks oleks kindlasti seadusandluses vastava võimaluse loomine ning riigipoolse järelevalve teostamine või sanktsiooni rakendamine isikute suhtes, kes koodeksit rikuvad ega allu turu eneseregulatsiooni ellu viiva sihtasutuse korraldustele.

4) Milline peaks eneseregulatsiooni organisatsioon olema (millised peaksid olema sellele kehtestatud nõuded), et see oleks piisavalt usaldusväärne, erapooletu ja efektiivne?

Eesti Krediidiandjate Liit toetab Turundajate Liidu poolt välja pakutud ning VTK-s kirjeldatud nii-öelda täieliku eneseregulatsiooni mudelit. Eeldame, et reklaamiseadusega reguleeritavate sektorite esindusorganisatsioonid kuuluvad sihtasutuse asutajate sekka ning tagavad seega

koodeksi järgimise sektorisiseselt. Erapooletuse tagamiseks tuleb juhatusse määrata pädevad inimesed, kes pole ühegi turuosalisega tugevalt seotud. Erapooletus on tagatud ka siis, kui rahastamine toimub turuosaliste poolt, sest samal põhimõttel toimib Eestis näiteks Finantsinspektsiooni rahastamine. Lisaks võiks analüüsida võimalusi Reklaami Nõukoja kaasamiseks – Reklaami Nõukoda on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) juurde moodustatud ja reklaamialaste küsimuste lahendamisele suunatud ekspertkomisjon, millele võiks eneseregulatsiooni süsteemis anda teatavad erivolitused ning mida saaks rakendada näiteks usaldusväärse ja erapooletuse garandina.

- 5) Milliseid mittetoimivaid sätteid reklaamiseadus teie hinnangul veel sisaldab, mille kordategemist peaks kaaluma?

Reklaamiseaduse §-i 29 võib üldiselt pidada mittetoimivaks sätteks ja selle ilmestamiseks võib tuua järgneva näite. Nimelt on alates 02.03.2022 tekkinud olukord, kus reklaamiseaduse ühe konkreetse paragrahvi (§ 29. Finantsteenuse reklaam) selgitamiseks on sama asutuse poolt välja antud kaks eraldi juhendit¹, mis paljuskord dubleerivad teineteist. Eesti Krediidandjate Liit on seisukohal, et kui reklaamiseaduse ühe paragrahvi selgitamiseks läheb tarvis kahte eraldi juhendmaterjali (kogumahuga 27 lehekülge), siis ei ole tegemist õnnestunud seadusloomega – seaduse rakendajad peaksid saama vastused oma küsimustele eelkõige seadusest, mitte selle baasil välja töötatud juhendmaterjalidest. Juhendid aitavad seaduse sõnastust selgitada laiemale ringkonnale, kuid seadusest arusaamine ja selle õiguspärane rakendamine ei peaks olema üksnes käputäie spetsialistide ja asjaarmastajate pärusmaa. Praktika on näidanud, et puudulikult või ebaselgelt reguleeritud valdkonnas orienteerumine põhjustab ebamugavusi nii järelevalve teostajale, järelevalve subjektidele kui ka tarbijatele.

Peamised praktilised probleemid seoses RekS §-ga 29 on alljärgnevad:

- a) vastutustundlikkuse ja tasakaalustatuse kriteeriumid on subjektiivsed (puudub õiguselgus ja -kindlus);
- b) finantsteenuse reklaami sisu ja vormi piirid on endiselt ähmased (sõnaline vs kujunduslik teave);
- c) järelevalvepraktika on olnud kohati vastuoluline ja sõltunud menetluse läbiviija subjektiivsest tõlgendusest, mis ei ühti alati turul valitseva praktika või arusaamaga;
- d) RekS § 29 lg 3¹ kohane tüüpiline näide tarbijakrediidireklaamides ei täida oma eesmärki – see jääb vähese finantskirjaoskusega tarbijale arusaamatuks ning tüüpilises näites avaldatud numbritega on võimalik erineval viisil manipuleerida;
- e) vaidlused reklaami mõiste üle seoses asjaoluga, et reklaami avalikustamise kanalid ja võimalused on avardunud;
- f) RekS § 29 on juba aastaid põhjustanud krediiditurul ebavõrdset olukorda, sest ettevõtetele suunatud laenude reklaamidele kehtib oluliselt vähem piiranguid kui tarbijakrediidid omaele. See on ajendanud mõningaid turuosalisi lisama kunstlikult oma toodete valikusse ka „ärilaenu“, et sellele reklaamis viidates pääseda tarbijakrediidile kehtivatest

¹ TTJA ja Finantsinspektsiooni soovituslik juhend „Nõuded finantsteenuse reklaamile“ (jõustunud 11.01.2018) ning TTJA ja Turundajate Liidu poolt välja töötatud „Tarbijatele suunatud finantsteenuse reklaami praktiline juhend“ (jõustunud 02.03.2022).

reklaaminõuetest. Eesti Krediidiandjate Liit pooldab õiglast ja võrdset regulatsiooni nii tarbija- kui ettevõtluskrediidile.

- 6) Milline peaks olema mõjuisikuid puudutav regulatsioon? Täpsemalt, kas reklaamiks tuleks pidada seda, kui mõjuisikud avaldavad oma sotsiaalmeedia kontol 1) teavet ilma, et selles oleks mingi toode või teenus ehk siis nii-öelda tavaline sisu, mida mõjuisikud igapäevaselt oma elu kohta jagavad ning 2) teavet toote või teenuse kohta, kuid ilma, et selle kohta oleks mingi kokkulepe näiteks vastava teenuse või toote müüjaga? Samuti, kuidas peaks lähenema kinnistele mõjuisikute kontodele, millel on väga suur jälgijaskond – kas seal avaldatud teavet peaks pidama reklaamiks või endiselt mitte? Sellest, kas tegemist on reklaamiga või mitte, sõltub, kas teabe avaldamisel tuleb järgida reklaami reegleid või mitte.

Eesti Krediidiandjate Liit leiab, et mõjuisikuid puudutava regulatsiooni puhul tuleks eeskujuks võtta teiste riikide regulatsioone ning vältida liigset reguleeritust Eestis võrreldes nendega.

- 7) Milline võiks olla kanalineutraalne piirang alkoholi, finantsteenuse ja toto reklaami puhul nii, et piirang täidaks oma eesmärgi? Mis on need olulised elemendid, mis seal kindlasti olema peaksid?

Eesti Krediidiandjate Liit leiab, et on piisav, kui finantsteenuse reklaami kanalineutraalsed piirangud ja nõuded on vastavuses Euroopa Liidu tarbijakrediidi direktiiviga.

Täname veelkord reklaamiseaduse väljatöötamiskavatsuse eest! Oleme meeleldi valmis kaasa lööma ja aitama ellu viia uuringut finantsteenuste reklaami ja nende mõju osas inimeste võlgnevustesse sattumisel.

Lugupidamisega

Siim Juks

Juhatuse liige

Eesti Krediidiandjate Liit