

Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Tarbimiskeskonna arengute jälgimise ja hindamise peamiseks instrumendiks on Euroopa Komisjoni koostatav tarbijatingimuste tulemustabel¹, mis kirjeldab ühtsetel alustel tarbijatingimusi kõigis liikmesriikides, Islandil ja Norras iga kahe aasta tagant.²

2019. aastal avaldatud tulemustabeli andmetel oli üldine tarbijatingimuste indeks Eestis 59,7. Võrreldes perioodiga 2014-2016 on indeks langenud -2,9 punkti võrra. EL keskmine indeks oli 63,0. Kui võrrelda naaberriikidega, siis Soomes oli see indeks 69,4, Lätis 57,5 ja Leedus 56,4.

Indeks	Eesti			EL28	Soome	Läti	Leedu
		2018-2016	2016-2014				
Tarbijatingimuste üldindeks	59,7	-2,0	-0,9	63,0	69,4	57,7	56,4
Teadlikkus ja usaldus	52,7	-1,8	+1,7	55,9	60,2	51,4	49,2

¹ Euroopa Komisjon (2019). Consumer Conditions Scoreboard. Veebis kättesaadav - https://ec.europa.eu/info/files/consumer-conditions-scoreboard_en

² Tarbijatingimuste tulemustabel avaldatakse iga kahe aasta tagant, esimene tarbijatingimuste tulemustabel avaldati aastal 2011 (2010 näitajate alusel) ja viimane aastal 2019. Tarbijatingimuste üldindeksi arvutamise meetodikat on selle aja jooksul veidi muudetud.

Kokkuvõtlikult kirjeldab tarbimiskeskonna olukorda üldine tarbijatingimuste indeks, mis koosneb kolmest võrdset osakaalu omavast komponendist:

- 1) tarbijate teadlikkus ja usaldus (usaldus tarbijate eest seisvate asutuste/organisatsioonide ning hüvitusmehhanismide vastu, usaldus keskkonnaalaste märgiste ja toote ohutuse suhtes, tarbijate kindlustunne e-ostlemisel);
- 2) tarbijakaitsereeglite järgimine ja nende täitmise tagamine (tarbijate/kauplejate kokkupuude ebaausate kauplemisvõtetega, järelevalve tarbijakaitsereeglite täitmise üle);
- 3) kaebused ja tarbijavaidlused (vaidluste kohtuvälise ja kohtuliku lahendamise lihtsus, kauplejate teadlikkus ja valmisolek kasutada kohtuväliseid võimalusi tarbijavaidluste lahendamisel).

Tarbijakaitsereeglite järgimine ja täitmise tagamine	74,3	-0,4	+0,1	73,8	77,0	70,0	73,2
Kaebused ja tarbijavaidlused	52,2	-3,8	-4,5	59,5	71,0	51,8	46,9

Eesti puhul on indeksi nõrgimaks komponendiks kaebused ja tarbijavaidlused. Selle komponendi suurus Eestis on 52,2, mis võrreldes perioodiga 2014-2016 on langenud 8,6 punkti võrra. Komponendiga võetakse arvesse tarbijate aktiivsust kaupade/teenuste ostuga kaasnenud probleemide lahendamisel ja kuivõrd on tarbijad rahul võimalustega vaidluse lahendamiseks kohtuväliselt, samuti kauplejate teadlikkust vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusest ja valmisolekut selle kasutamiseks. Vaid 33% tarbijatest (võrreldes perioodiga 2014-2016 vähenemine 10%) leiavad, et kauplejaga tekkinud probleemi lahendamine kohtuväliselt on lihtne ja 18% (võrreldes perioodiga 2014-2016 vähenemine 15%) pidas lihtsaks vaidluse kohtu kaudu lahendamist. EL28 keskmiselt olid need protsendid 43% ja 33%.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta³ kohustab liikmesriike looma võimalused, et tarbijad saaksid kauplejatega tekkivate erimeelsuste lahendamiseks kasutada üksusi, mis pakuvad sõltumatut, erapooletut, läbipaistvat, tõhusat, kiiret ja õiglast vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlust.

Alates 1. märtsist 2016 lahendab tarbijavaidlusi tarbijavaidluste komisjon (TVK), mille eelkäijaks oli alates 2004. aastast tarbijakaebuste komisjon. TVK-sse on võimalik pöörduda üksnes tarbijal, menetlemine toimub tasuta nii vaidlusega seotud tarbijale kui kauplejale. Menetlus lõpeb kas pooltevahelise kokkuleppega või komisjoni soovitusliku otsusega, mille täitmine on kauplejale vabatahtlik. 2019. aastal tehtud TVK otsustest täideti 73%⁴. Erinevalt mõnedest teistest Eestis tegutsevatest kohtuvälisest vaidluste lahendamise organitest nagu näiteks töövaidlus- või üürivaidluskomisjon, ei ole TVK otsuseid võimalik pöörata täitmisele täitemenetluse korras.

TVK pädevusse kuulub tarbija ja kaupleja vaheliste vaidluste lahendamine kõigis valdkondades. TVK on kollegiaalne organ, kuhu liikmetena kuuluvad õigusteadmisi omavad esimehed ning ettevõtlus- ja tarbijakaitsesevaldkonda tundvad liikmed. 8. märtsist 2016 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministri käskkirjaga nr 16-0078 komisjoni esimeeste nimekirja kantud 13 esimeest, kes on kinnitatud kuni 2021. aasta 1. märtsini. Komisjoni esimehe töötasustamise määrad on kinnitatud ministri määrusega ning tasu makstakse vastavalt vaidluse lahendamisele kulutatud tundide arvule. Komisjoni liikmetena kaasatud tarbija- ja ettevõtlushenduste esindajatele vaidluse lahendamises osalemise eest tasu ei maksta. Tarbijakaitsese ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) täidab komisjoni sekretariaadi ülesannet ja tegeleb tarbijate eelneva nõustamise ja tarbija esitatud avalduse eelmenetlemisega. TVK tööd rahastatakse täielikult riigieelarvest.

2020. aastal tegutseb lisaks TVK-le kaks eraõiguslikku üksust kindlustuse valdkonnas ja tarbijavaidluste lahendamise üksus advokatuuri aukohtu juures. Eraõiguslikes üksustes toimub

³ Veebis kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1590995673213&uri=CELEX:32013L0011>

⁴ Tarbijavaidluste komisjoni 2019 tegevusaruanne https://komisjon.ee/sites/default/files/komisjoni_2019_tegevuse_aruanne.pdf, lk 9

vaidlevate poolte lepitamine ja sellega kaasnev kulu kaetakse üksuse moodustanud turuosaliste poolt. Tarbijatele on menetlus tasuta.

Eestis tegutsevad hetkel tunnustatud tarbijavaidlusi kohtuvälise lahendamise üksustena:

- tarbijavaidluste komisjon <https://komisjon.ee/et>
- kindlustuse lepituorgan <https://www.lkf.ee/et>
- liikluskindlustuse lepitusorgan <https://www.lkf.ee/et>
- advokatuuri aukohus <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/tarbijavaidlused>

2019. aastal viis Ernst & Young Baltic AS Riigikantselei ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel läbi uuringu, et hinnata Eestis tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise skeemi toimuvust võrreldes teistes liikmesriikides kasutatavate mudelitega, selgitada välja ettevõtjate ja tarbijate hinnang tarbijavaidlusi kohtuväliselt lahendavate üksuste usaldatavusele ning millised oleks võimalikud muudatused tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise paremaks korraldamiseks.

Läbiviidud uuringust ilmnenuid tarbijavaidluste komisjoni toimimisega seonduvad kitsaskohad võib jagada kahte gruppi:

- 1) **Turuosaliste madal rahulolu ja usaldusmäär, mis on tingitud vähesest valdkondlikust kompetentsist.** Ernst & Young'i poolt läbiviidud uuringust „Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis“ selgub, et TVK kompetentsi hindas negatiivselt või pidas seda puudulikuks 43% vastanud kauplejatest.⁵ Spetsiifiliste valdkondlike eriteadmiste puudumine vaidluste lahendamisel ja komisjoni esimeeste erinevad lähenemised põhjustavad TVK otsuste ebaühtluse ning sellest tingituna ka ettevõtjate madala usaldusmäära TVK ja selle menetlusprotsessi vastu.

Euroopa Komisjoni 2019. a tarbijatingimuste tulemustabelis (*Consumer Conditions Scoreboard*) hakkab Eesti silma sellega, et ca 22% kauplejatest, kes on teadlikud kohtuvälistest vaidluste lahendamise võimalustest, on öelnud, et nad ei soovi seda võimalust kasutada.⁶ Selle näitajaga eristume muudest EL28 riikidest selgelt, kuivõrd EL28 keskmine näitaja on siin 8%.⁷

Ernst ja Young'i poolt läbiviidud uuringust selgub, et kauplejate rahulolu tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise suhtelisel madal. Uuringu raames läbiviidud küsitlusele vastanud kauplejatest 42% hindab tarbijavaidluste süsteemi negatiivselt (halb või pigem halb).⁸

Kuigi tarbijate usaldus tänase tarbijavaidluste lahendamise süsteemi ja tarbijavaidluste komisjoni vastu on pigem kõrge, vaid 32% tarbijatest hindab süsteemi pigem halvaks (11%) või halvaks (23%)⁹, siis Ernst & Young'i uuringu kohaselt oleks see veelgi suurem, kui komisjoni otsused oleks kauplejatele siduvad¹⁰.

⁵ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 71

⁶ Euroopa Komisjon (2019), figure 33, lk 53.

⁷ *Ibid.*

⁸ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 71

⁹ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 80

¹⁰ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 85.

Seejuures tuleb muidugi silmas pidada, et tarbijate ja kauplejate hinnangu ja menetluse tulemuse vahel eksisteerib tugev seos, mida tuleb tulemuste interpreteerimisel arvesse võtta. Nii tarbijad kui kauplejad hindavad protsessi positiivsemalt, kui selle tulemuseks on olnud neile soodne otsus, mistõttu ei anna see protsessile tervikuna päris objektiivset hinnangut.

Kokkuvõtvalt võib uuringu tulemustele tuginevalt järeldada, et **tarbijate usaldust tarbijavaidluse menetluse vastu parandaks võimalus seniste soovituslike otsuste täitmise kohustuslikkuse suurendamine, kauplejate poolt vaadates aga spetsiifiliste valdkondlike kompetentside tõstmine.**

2) **Tarbijavaidluste lahendamise rahastamine.** Kui üldjuhul toimub lepingulise vaidluse lahendamine tsiviilkohtu põhimõttel, et kaotaja tasub ja hüvitab kulud, siis direktiivist 2013/11/EL tuleneb kohustus võimaldada vaidluse kohtuvälist lahendamist tarbijale tasuta või sümboolse tasu eest. Ühe vaidluse lahendamine TVK-s läheb riigile keskmiselt maksma 145 eurot hõlmates nii komisjoni kui ka TVK sekretariaadi töötasu ja majandamiskulusid. Suurem osa vaidlustest laheneb poolte kokkuleppega. Keerulisemate vaidluste puhul, mida lahendatakse TVK kolmeliikmelises koosseisus, võib menetluskulu ulatuda üle 300 euro. TTJA eelarvest kulub aastas ligi 300 000 eurot tarbija ja kaupleja vaheliste vaidluste lahendamisele. Samas eraõiguslike lepitusorganite tegevust rahastavad turuosalisel ise. Erinevates valdkondades tegutsevate ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamise eesmärgil oleks õigem, kui vaidluse lahendamisega seonduva kulu kannaks osaliselt kauplejad, kes on tarbijaõigusi eiranud. Riik omalt poolt pakub lihtsat, kiiret ja kvaliteetset vaidluse kohtuvälist lahendamist.

Ühtlasi ilmneb Ernst & Young'i poolt läbiviidud uuringust, et TVK olemasolevat ressursi koormab üpris suur perspektiivitate kaebuste menetlemise hulk. Uuring näitab, et suur osa TVK-le esitatud avaldustest jäävad ühel või teisel põhjusel menetlusse võtmata või lõpetatakse menetlus ilma lahenduseta. Näiteks langes aastal 2018 TVK menetlusest välja 46% esitatud avaldustest¹¹. Uuringus ei analüüsitud täpsemalt menetlusest väljalangemise põhjuseid, kuid võib eeldada, et mingi osa esitatud avaldustest on pahatahtlikud või põhjendamatud ning nendega tegelemine (nt menetlusest keeldumise otsuse tegemine, eelmenetluse läbiviimine ja seejärel menetluse lõpetamine) koormab TVK kasutusel olevat ressursi. Võib eeldada, et sümboolse riigilõivu kehtestamine tarbija avalduse läbivaatamise eest vähendab põhjendamatuid ja pahatahtlikke avaldusi.

Arvestades, et tarbijavaidluste menetluse kulupõhine rahastamine osapoolte poolt ei ole ELi õigusest tulenevalt võimalik, on uuringu tulemuste alusel põhjendatud kaaluda lahendusi, mis suurendaks TVK olemasolevat tulubaasi ja/või vähendaks põhjendamatute avalduste arvu ja seeläbi tõhustaks TVK tööd.

2. Sihtrühm

Arvestades TVK pädevust lahendada tarbijavaidlusi praktiliselt kõigis valdkondades puudutab tarbijavaidluste lahendamise tõhustamine ja selle usaldusväärsuse tõstmine laiemalt positiivselt paljusid kauplejate ja tarbijate gruppe. Tõhus vaidluste lahendamine säästab kõigi osapoolte ressursse.

Sihtrühmad, kes on kõige rohkem mõjutatud, on eelkõige:

¹¹ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 91.

- Tarbijad, kellel võivad tekkida lepingu täitmisega seonduvad probleemid kauplejaga;
- Kauplejad, kes ei suuda tarbija probleemi lahendada;

Vähesel määral on mõjutatud ka TVK-d teenindavad ametnikud ja TVK menetlusse kaasatud isikud (komisjoni esimehed ja täiendavad liikmed). VTK-s väljapakutud lahendus TVK otsuse muutmise sundtäidetavaks võib vähesel määral mõjutada kohtutäitureid.

Mõju kohtule on kaudne – tõhus vaidluste kohtuväline menetlemine vähendab kohtuvaidluste arvu.

1) Tarbijad

Tarbijavaidluste arv on Eestis olnud suhteliselt kõrge:

- 2017. a oli tarbijate pöördumisi TVK-sse 3246;
- 2018. a oli tarbijate pöördumisi TVK-sse 3383¹²;
- 2019. a esitasid tarbijad TVK-sse 2375 avaldust¹³.

Kuivõrd vahepeal muudeti TTJA-s avalduste klassifitseerimise põhimõtteid ja nende statistilise arvestuse pidamist, siis ei ole 2019. aasta andmed varasemate aastatega üheselt võrreldavad. Võib eeldada, et järgnevatel aastatel tarbijate pöördumiste arv tõuseb, kuna TTJA on kavandanud mitmeid tegevusi selleks, et tõsta nii tarbijate kui ettevõtjate teadlikkust TVK olemasolust ning võimalusest lahendada omavahelisi probleeme kohtuväliselt.

Kuigi kindlustusvaidluste lahendamine on võimalik kindlustuse- ja liikluskindlustuse lepitusorganis, kus registreeriti 2019. aastal 291 lepitusavaldust¹⁴, siis on finantsteenuste valdkonnas ka TVK poole pöördunud kõige enam just seoses kindlustusvaidlustega, millest olulise osa moodustavad reisikindlustusega seotud vaidlused. 2019. aastal oli TVK menetluses 23 vaidlust seoses finantsteenustega ja neist 10 olid kindlustusvaidlused.

Tarbijatingimuste tulemustabelis esitatud andmete alusel esines 2018. aastal probleeme kauplejaga 24% Eesti tarbijatest¹⁵. Samas on meie tarbijad tarbijaõiguste eest seismisel passiivsemad võrreldes ELi keskmise näitajaga. Euroopa Komisjoni 2019.a tarbijatingimuste tulemustabeli kohaselt vastas ca 18% küsitletud Eesti tarbijatest, et nad ei esitanud kaebust, kui esines probleeme kauba/teenuse ostmisel¹⁶. Meie naabril Soomel oli vastav näitaja aga 5% ja EL28 keskmine näitaja oli 14%.¹⁷

Konjunktuuriinstituudi 2019. aastal läbiviidud uuringust „Tarbijakaitse olukorrast Eestis“ selgub, et 85% (2016. a 84%) vastanud tarbijatest ei võtnud midagi ette, kui ilmnes probleem ostetud kauba või teenusega. Neist, kellel probleem esines, püüdis 79% probleemi lahendada ja neist 98% pöördus kaupleja poole, kusjuures 46% (2016. a 42%) ei jäänud tulemusega rahule¹⁸.

¹² Tarbijavaidluste komisjoni 2018 tegevusaruanne

https://komisjon.ee/sites/default/files/tvk_aastaruanne_2018.pdf

¹³ Tarbijavaidluste komisjoni 2019 tegevusaruanne

https://komisjon.ee/sites/default/files/komisjoni_2019_tegevuse_aruanne.pdf

¹⁴ Lepitusorgani 2019 tegevusaruanne

https://www.lkf.ee/sites/default/files/Lepitusorgan_aruanne_2019%287%29.pdf?433

¹⁵ Euroopa Komisjon (2019), figure 25, lk 46

¹⁶ Figure 25 shows the scores, per country, of the problems and complaints composite indicator, together with individual scores for the percentage of consumers who: (a) experienced a problem with a product during or after their transaction with domestic traders, and (b) took no action to resolve a non-negligible problem.

¹⁷ Euroopa Komisjon (2019), *op.cit.*, figure 25, lk 46.

¹⁸ Eesti Konjunktuuriinstituut (2019), *op.cit.*, lk 16-17.

Statistikaameti andmetel oli rahvaarv Eestis 1. jaanuari 2020 seisuga 1,3 miljonit¹⁹. Potentsiaalseid tarbijaid (elanikud vanuses 20-80) on ligi 970 tuhat ja neist 15% ehk 145 500 inimesel võiks teoreetiliselt olla soov kauplejaga tekkinud probleemi lahendada. Neist ligi 65 tuhat tarbijat ei jõuaks probleemi lahenduseni suheldes kauplejaga ja vajaksid võimalust probleemi kiireks ja lihtsaks lahendamiseks tarbijavaidlusi kohtuväliselt lahendavas üksuses.

2) Kauplejad

Tarbijavaidlustega seotud kauplejate arvu on suhteliselt keeruline välja tuua, kuna TVK pädevuses on vaidluste lahendamine erinevates sektorites. Seejuures võib ühe ettevõtjaga olla seotud mitmeid pöördumisi. Näiteks oli 2019. aastal ühe Eesti veebipoe tegevusega seonduvalt esitatud 119 avaldust. Keskmiselt enam ongi TVK-sse viimasel ajal esitatud avaldusi veebikaubamajade ja telekommunikatsiooniettevõtete kohta, mis on seletatav nendes sektorites tegutsevate ettevõtjate suure kliendibaasi ja käibega. Kõige enam avaldusi (603) esitati 2019. aastal transporditeenuste kohta, kuid valdavalt olid need seotud lendude hilinemist puudutavate nõuetega Eestis registreeritud lennuettevõtte vastu. Tarbekaupadega seonduvaid probleeme oli 2019. aastal 1047 juhul²⁰.

Ernst & Young'i uuringu alusel on viimaste aastate jooksul TVK menetluses osalenud 579 ettevõtjat, kellest kolme neljandiku vastu oli esitatud üks kaebus²¹.

3) TVK-d teenindavad ametnikud ja menetluse kaasatud isikud

TVK-d teenindavad 7 TTJA ametnikku, kes tegelevad vaidluse eelmenetlemisega, osapooltega suhtlemise ja nõustamisega. Tarbijavaidluste menetlemisse on kaasatud 13 komisjoni esimeest ja ligi 50 täiendavat liiget.

4) Kohtutäiturid, kohtud

VTK-ga väljapakutav lahendus, muuta TVK otsused kauplejale siduvaks, võib avaldada mõju kohtutäituritele. Seisuga 1. jaanuar 2020 kuulus ametikogusse 43 kohtutäiturit.²²

Kaudselt puudutab tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise ka kohtuid. Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimaldab alandada kohtute koormust. Samas ei oleks lihtsamate ja rahaliselt väikese väärtusega nõuete kohtumenetluses lahendamine ka otstarbekas.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on luua tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteem, mida menetlusosalised usaldaksid, mille kasutamine oleks lihtne ja osapooltele arusaadav ja tulemuslik ning millesse menetlusosalised ka ise rahaliselt panustaksid.

¹⁹ Statistikaameti veebileht leitav <https://www.stat.ee/>

²⁰ Tarbijavaidluste komisjoni 2019 tegevusaruanne. Kättesaadav:

https://komisjon.ee/sites/default/files/komisjoni_2019_tegevuse_aruanne.pdf

²¹ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 29

²² <https://kpkoda.ee/wp-content/uploads/2020/07/Arengukava-2020-2024-1.pdf>

Eesmärgi täitumist oleks võimalik hinnata tarbijatingimuste üldindeksi ja selle komponentide alusel. Eesmärkideks on tõsta tarbijate ja kauplejate aktiivsust kaupade ja teenuste ostuga kaasnenud probleemide lahendamisel ja suurendada osapoolte rahulolu seoses kaebuste lahendamise ja selle tulemuslikkusega, samuti tõsta kauplejate teadlikkust vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusest ja suurendada nende osalemist selles. Eesmärgipärane on üldindeksit kirjeldava näitaja tõus seniselt 52,2-lt vähemalt EL senise keskmise näitajani 59,5 aastaks 2023.

VTK punktis 1 toodud näitajate senist pikemaajalist trendi analüüsid ei ole tõenäoline, et selle eesmärgi saavutamine oleks praktikas võimalik praeguse olukorra säilitamisega või vähemoluliste mitteregulatiivsete muudatuste sisseviimisega.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Euroopa Liidu tasandil reguleerib tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, mille eesmärgiks on tagada juurdepääs tarbija ja kaupleja vahelistest lepingutest tulenevate vaidluste lihtsatele, tõhusatele, kiiretele ja odavatele lahendamiseviisidele.²³

Direktiivist 2013/11/EL tuleneb liikmesriikidele kohustus tagada, et nende territooriumil asutatud kauplejaga seonduvat vaidlust on võimalik lahendada direktiivi nõuetele vastavas vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuses. Direktiivis on kehtestatud nõuded vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele ja neis läbiviidavatele menetlustele ning liikmesriikide kohustus hinnata üksuste nõuetele vastavust ja teavitada Komisjoni tunnustatud üksustest. Direktiivi kohaselt on võimalikud nii eraõiguslikud kui avalik-õiguslikud üksused. Vaidluse kohtuvälise menetluse kättesaadavuse tagamiseks peab see direktiivi kohaselt olema tarbijale tasuta või sümboolse tasu eest.

Samaaegselt direktiiviga on vastu võetud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 524/2013 tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, mille alusel on loodud platvorm vaidluste veebipõhiseks lahendamiseks.²⁴ Platvormi kaudu on tarbijal võimalik esitada avaldus ja leida pädev vaidluste lahendamise üksus, et lahendada teises liikmesriigis asuva kauplejaga internetis sõlmitud lepinguga seonduvat vaidlust.

Eesti siseriiklikku õigusesse võeti direktiiv üle tarbijakaitseaduse muudatustega, mis jõustusid 1. märtsist 2016. Tarbijakaitseaduses on reguleeritud vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste moodustamise ja tunnustamise kord ning sätestatud üldised nõuded vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustes läbiviidavatele menetlustele.

Seega on kohtuvälise vaidluste lahendamise võimaldamine liikmesriikidele direktiivist tulenevalt kohustuslik ning tõhusa ja jätkusuutliku vaidluste lahendamise võimalus on vajalik ka arvestades seda, et väikesemahuliste vaidluste lahendamine üldises kohtumenetluses on menetluslikult ebaotstarbekas ning kohtusüsteemi ebamõistlikult koormav. Samuti oleks see kiirem ja lihtsam alternatiiv (kohtumenetlusele) ka vaidluse pooltele.

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21.05.2013 preambuli p 4. .

²⁴ Kättesaadav: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home2.show&lng=ET>

5. Tehtud uuringud

Euroopa Komisjoni poolt tellitud uuringud ja küsitlused tarbijatingimuste tulemustabeli koostamiseks.²⁵

Riigikantselei ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2019. aastal tellitud uuring „Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis“, mille teostas Ernst & Young.²⁶ Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbiviidav ja elanike hinnangutel põhinev uuring „Tarbijakaitse olukorrast Eestis 2019“.²⁷

Viidatud uuringud toovad üheselt välja VTK punktis 1 käsitletud üldised probleemid ning vajaduse olemasolevat olukorda muuta punktis 3 toodud eesmärkide kohaselt.

6. Kaasatud osapooled

VTK ettevalmistamisel on tehtud koostööd Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga (TTJA) ning TVK esimeestega. Sisendit VTK koostamiseks saadi ka 20. jaanuaril 2020 toimunud Ernst & Young'i uuringu lõppraportit tutvustaval seminaril, millel osalesid ka komisjoni tegevusse kaasatud erialaliitude esindajad ja komisjoni esimeestena tegutsevad isikud.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH

Lisaks VTK-s tehtud regulatiivsetele õigusaktide muutmise ettepanekutele on TVK tuntuse ja usaldusväarsuse tõstmiseks täiendavalt planeeritud ka mitmeid mitteregulatiivseid tegevusi.

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kaalutud on selliseid mitteregulatiivseid lahendusi nagu avalikkuse täiendav teavitamine, olemasoleva olukorra säilitamine, senise regulatsiooni parem rakendamine ning rahastuse suurendamine.

²⁵ Kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en#monitoringconsumeroutcomes

²⁶ Kättesaadav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/tarbijavaidluste_kohtuvalise_lahendamise_voimalikud_mudelid_eehistis.pdf

²⁷ https://www.ttja.ee/sites/default/files/ametist/tarbijakaitse_olukorrast_eehistis_2019.pdf

Avalikkuse teavitamine tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest ja TVK-st ning TVK olulisematest otsustest on oluline ning see suurendaks TVK-sse pöördujate arvu, kuid ei aitaks parandada TVK otsuste kvaliteeti ega lahendada probleemi seoses TVK-s läbiviidava menetluse usaldusväärsusega. Samas on see kindlasti vahend, mis suurendab üldist teadlikkust ja mõneti ka üldist EL tarbijatingimuste üldindeksit positiivses suunas.

Olemasoleva olukorra säilitamise korral võib Eestis võrreldes teiste liikmesriikidega tarbimistingimuste indeks veelgi langeda. Olukorra säilitamine ei võimaldaks suurendada menetlusosaliste usaldust TVK-s läbiviidava menetluse vastu.

Seega ei ole tegemist sisulise alternatiiviga, sest olemasoleva olukorra säilitamine ei võimalda seatud eesmäärke saavutada.

Senise regulatsiooni parem rakendamine tähendaks komisjoni esimeeste valdkondlikku spetsialiseerumist, tarbijavaidluste komisjonis läbiviidava menetluse lihtsamat ja läbipaistvamat korraldamist, alates valdkonnapõhiste avaldusvormide ja nende täitmiseks vajalike juhiste väljatöötamisest kuni laiema teavitamiseni komisjoni poolt tehtud olulisematest otsustest. Nimetatud tegevusi on TTJA poolt ka kavandatud ellu viia aastatel 2020-2021. Täiendavad tegevused eeldavad aga täiendavaid rahalisi vahendeid. Kuivõrd riigi ülesanne on eelkõige tagada järelevalve ning seista tarbijate kollektiivsete huvide kaitse eest, siis kahe isiku vahelise lepingulise vaidluse lahendamine TVK-s ei peaks olema rahastatud üksnes riigieelarvelistest vahenditest, vaid vähemalt osaliselt võiks sellesse panustada ka menetlusosalised ise. Menetlusosaliste panus ei peaks olema kulupõhine, vaid pigem oleks sellel pooli distsiplineeriv mõju, mis suurendaks poolte motivatsiooni leida probleemile lahendus omavahelises suhtluses. Samas aitaks TTJA tõhusam järelevalve ja tarbijate kollektiivsetes huvides läbiviidavad menetlused eelduslikult vähendada TVK-sse jõudvate avalduste arvu.

Üksnes riigipoolse rahastuse suurendamine ei aita mõjutada poolte valmisolekut ja soovi leida probleemile lahendus ilma kolmanda osapoolse sekkumiseta ega võimalda olemasoleva süsteemi puhul tõsta selle kvaliteeti ja usaldusväärsust.

Kuna eraõiguslikes tarbijavaidlusi lahendavates üksustes on vaidluste lahendamisega seonduvad kulud ettevõtjate kanda, siis oleks põhjendatud, et ka avalik-õiguslikus üksuses läbiviidavale menetlusele tehtavad kulud kaetakse osaliselt menetlusosaliste endi poolt. Lisaks säilib endiselt riiklik finantseering vähemalt tänases mahus. Mitteregulatiivsed lahendused ei võimalda tasu kehtestamist vaidluse kohtuvälise lahendamise menetluses osalejatele.

Menetluskulude kandmise küsimusi saab seega lahendada avalik-õigusliku üksuse puhul regulatiivselt, milleks on vaja ette näha vastavad muudatused erinevates õigusaktides.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Punktis 7.1 nimetatud mitteregulatiivsed lahendused (valdkonnapõhised avaldusvormid ja juhised nende täitmiseks, komisjoni esimeeste spetsialiseerumine, teavituskampaaniad tarbijatele ja kauplejatele) aitavad kaasa tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi muutmisele lihtsamaks ja läbipaistvamaks, kuid ei ole piisavad, et oluliselt suurendada TVK menetluse usaldusväärsust ja otsuste kvaliteeti ning tõsta TVK tulemuslikkust. Ilma regulatiivsete lahendusteta ei ole võimalik menetlusosalistele tasude sisseviimine ega vaidlusi

lahendavate TVK liikmete kompetentsi suurendamine, samuti TVK otsuste paremini täidetavaks muutmine analoogselt teistele vaidlusi kohtuväliselt lahendavatele komisjonidele.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Ernst & Young'i poolt läbiviidud uuringu raames viidi läbi Austria, Soome, Taani ja Ühendkuningriikide tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi analüüs. Riikide valimi aluseks oli Euroopa Komisjoni 2017. aasta tarbijatingimuste tulemustabelis esitatud andmed, mille kohaselt oli nimetatud riikides tarbijate rahulolu ning usaldus hüvitismehhanismide ja kohtuväliste menetluste vastu kõige kõrgem. Seaduseelnõu koostamisel ei ole kavas täiendavate analüüside läbiviimine.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Regulatiivsete valikute osas näeme järgmisi võimalusi:

- 1) TVK esimeeste professionaalsuse ja asjatundlikkuse tõstmiseks määrata tähtajaliselt (viieks aastaks) palgalisel komisjoni esimehed, kelle igapäevatööks oleks tarbijavaidluste lahendamine. Komisjoni esimehed valitakse avaliku konkursi korras ja komisjoni esimehele kehtivad nõuded ning neile makstava tasu suurus sätestatakse õigusaktis. TVK-le esitatavate avalduste keskmist arvu arvestades oleks vajalik värvata täistööajaga 3 esimeest.
- 2) TVK valdkondliku kompetentsi suurendamiseks näha ette tasu maksmine komisjoni liikmeks olevale ettevõtlusorganisatsiooni esindajale.
- 3) TVK menetluse mittesobivate avalduste hulga vähendamise ja menetluse kvaliteedi tõstmise eesmärgil kehtestada tarbijale tasu TVK-le esitatava avalduse läbivaatamise eest. Tasu suurus oleks sümbolne, ca 10 eurot, ja selle tulemusel peaks vähenema pahatahtlike ja ilmselgelt põhjendamatute pöördumiste arv, mis võimaldab TVK sekretariaadi ja liikmete vabanenud ressursi suunata asjakohaste pöördumiste läbivaatamisele ja ettevalmistamisele.
- 4) Innustamaks kauplejaid pakkuma senisest aktiivsemalt lahendusi vaidluste ennetamiseks, kehtestada tarbijavaidluse kohtuvälise lahendamise menetlusse kaasatud kauplejale kindlaks määratud summas menetluskulu tasumise kohustus juhul, kui menetluse tulemuseks on tarbija nõuet rahuldav või osaliselt rahuldav otsus. Menetlustasu sisseviimine aitaks omakorda alandada TVK koormust läbi kauplejate motivatsiooni TVK väliselt tarbijaga kokkuleppele jõuda. Menetluskulu tasumine oleks eelkõige pooli ühisele lahendusele ja kokkuleppele suunav ning seda ei pea tasuma kokkuleppe sõlmimisel või olukorras kus tarbija nõue oli põhjendamatult.
- 5) Vaidluse poolte võrdsemaks kohtlemiseks näha menetlustasu sisseviimisel ette TVK menetluskorras muudatus, mis annaks ka kauplejale võimaluse taotleda vaidluse suulist arutamist. Hetkel kehtiva regulatsiooni alusel on vaid tarbijal õigus valida kirjaliku või suulise menetluse vahel.
- 6) Eestis kasutatavate kohtuväliste menetluste ühtlustamiseks, tarbijavaidluste komisjoni otsusele suurema kaalu andmiseks ja otsuste paremaks täitmiseks muuta TVK otsus

kauplejale siduvaks, mis võimaldaks tarbijal taotleda otsuse täitmist täitemenetluse alusel. Hetkel on komisjoni otsus soovituslik ehk täitmine kauplejale on vabatahtlik.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Regulaatiivsed valikud on otseselt puutumuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2013/11/EL sätestatud raamtingimustega. Direktiiv ei piira liikmesriikides vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks kasutatavate menetluste vormi. Need võivad olla menetlused, kus vaidluste kohtuvälise lahendamise üksus toob pooled kokku eesmärgiga jõuda kokkuleppeni või kus üksus soovitab lahendust või määrab lahenduse. Need võivad olla ka kahest või enamast sellisest menetlusest kombineeritud menetlused. Samuti ei piira direktiiv vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste rahastamist kutseorganisatsioonide või ettevõtjate ühenduste poolt.

Direktiivi tingimuste kohaselt peab vaidluse lahendamise eest vastutavate füüsiliste isikute ametisse määramine toimuma läbipaistva menetluse alusel ja isikutele antakse vähemalt kolmeaastane ametiaeg, et tagada nende tegevuse asjatundlikkus ja sõltumatus.

Direktiivi art 8 punkti c) kohaselt peab vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlus olema tarbijale kättesaadav tasuta või sümboolse tasu eest.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

Mõjude täpsem hindamine viiakse läbi sõltuvalt valitud lahendusest võimaliku eelnõu koostamise raames.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kavas on välja töötada eelnõu, millega tehakse vastavad muudatused tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlust puudutavates õigusaktides, et saavutada punktis 3 kirjeldatud eesmärk. Eelnõu väljatöötamine algab pärast väljatöötamiskavatsusele saadud tagasiside analüüsimist.

Kavandatavad muudatused avaldavad mõju riigiasutuse (TTJA ja TVK) töökorraldusele, millega kaasneb kaudne majanduslik mõju.

Muudatused avaldavad majanduslikku mõju peamistele sihtrühmadele – tarbijatele ja kauplejatele.

Muudatused suurendaksid tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi usaldatavust, vaidluste lahendamise menetlus oleks lihtsam ja osapooltele arusaadavam, protsess tõhusam, suureneks võimalus pooltevahelisteks kokkulepeteks ning paraneks lahendite vabatahtlik täitmine. Samuti panustaksid menetlusosalised osaliselt ka rahaliselt menetluse, mis eeldatavalt suurendaks osapoolte osalust menetluses ja selle tulemuste jõustamist.

11.1. Kavandatav muudatus 1 – vähendada komisjoni esimeeste arvu ja asendada nende töö tunnipõhine tasustamine põhipalgaga ning näha ette tasu maksmine komisjoni liikmena kaasatud ettevõtliidu esindajale

Põhitöö kõrvalt vaidlusi lahendava 13 esimehe asemel valitakse avaliku konkursi korras 3 esimeest, kelle igapäevatöök on tarbijavaidluste lahendamine. Järjepidev tegelemine tarbijavaidluste lahendamise ja võimalik spetsialiseerumine teatud valdkonna vaidlustele suurendab esimeeste asjatundlikkust ja kompetentsi ning võimaldab tõsta otsuste kvaliteeti ja tagada ühetaolisem lähenemine vaidluste lahendamisel.

Väiksema arvu palgaliste esimeeste korral on lihtsam korraldada nende koostööd TVK-d teenindava sekretariaadiga ning muuta sisukamaks ja tõhusamaks sekretariaadi poolt läbiviidav eelmenetlus. TVK valdkondliku kompetentsi suurendamiseks näha ette tasu ka komisjoni liikmena kaasatud ettevõtliisupoole esindajale.

Kvaliteetsemad ja selgemad otsused ning samasisuliste vaidluste ühetaolisem lahendamine aitab tõsta nii tarbijate kui kauplejate usaldust TVK-s läbiviidava menetluse vastu ja paremini sisustada õigusaktides tarbijate kaitseks sätestatud normide tähendust ning kujundada valdkondlikku head tava.

Muudatus peaks avaldama märkimisväärset positiivset mõju lahendite kvaliteedile ja menetluse tõhususele, läbi mille tõuseb üldine vaidluse osapoolte rahulolu menetlusega ja tarbijavaidluse lahendamise. Eeldatavalt peaks suurenema ka vaidluste sisulise lahendamise määr.

11.1.1. Muudatusega kaasnev majanduslik mõju

Muudatusel ei ole otsest majanduslikku mõju sihtrühmadele. Muudatus puudutab TTJA ja TVK sekretariaadi töökorraldust. TTJA kulutused komisjoni esimeeste ja liikmete töötasudele suureneksid aastas hinnanguliselt 80 000 eurot.

Kehtiva regulatsiooni²⁸ alusel makstakse komisjoni esimeestele töötasu vastavalt töötatud tundide arvule. Kuutöötasu aluseks on kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud kõrgeima palgamäära ja koefitsiendi 0,55 korrutis, mis tänasel päeval oleks 3664 eurot. Ühe vaidluse menetlemise eest makstav töötasu ei või ületada 170 eurot. Komisjoni esimeeste töötasudeks kulus 2019. aastal 80 000 eurot.

TVK esimehe võimaliku ametipalga suuruse osas võib eeskujuks võtta näiteks töövaidluskomisjoni juhataja põhipalga, mis moodustab 80-100% riikliku lepitaja ametipalgast.²⁹ 2020. aastal on riikliku lepitaja ametipalga suuruseks 3664 eurot.³⁰ Töövaidluskomisjoni juhataja põhipalgaks on seega 2900-3664 eurot. Tööstusomandi apellatsioonikomisjoni alalise liikme põhipalk on justiitsministri määruse kohaselt vähemalt 2500 eurot.³¹

²⁸ Tarbijakaitse seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/108012020003>

²⁹ Töövaidluse lahendamise seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017018>

³⁰ Kõrgemate riigiteenijate indekseeritud ametipalk

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/personalipoliitika/memo_korgemad_riigit_ametipalk_03.2020.pdf

³¹ Tööstusomandi apellatsioonikomisjoni põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062019016>

11.2. Kavandatav muudatus 2 – kehtestada riigilõivuna TVK-le esitatud avalduse läbivaatamise tasu

Kavandatud muudatusega kehtestatakse riigilõiv TVK-le esitatud avalduse läbivaatamise eest. Riigilõivu kehtestamise eesmärgiks on vähendada TVK halduskoormust seoses pahatahtlike ja põhjendamatute avaldustega, mis tuleb läbi vaadata ja vormistada nende menetluse võtmisest keeldumise otsused. Kehtiva seaduse alusel on võimalik avalduse menetlemisest keelduda, kui kauba/teenuse või nõude suurus jääb all 30 euro ja vaidluse lahendamine ei ole oluline praktika kujundamise või senise praktika muutmise vajaduse seisukohast. Riigilõivu sisseviimisel on võimalik kaaluda nimetatud menetlusest keeldumise aluse kaotamist, arvestades et 2019. aastal oli tarbija nõuetest 41% vahemikus 101-500 eurot ja 35% nõuetest on üle 500 euro³².

Muudatuse kavandamisel on kasutatud eeskujuna Taani mudeli vastavat elementi. Taani süsteemis eksisteerivad nii eraõiguslikud riiklikult tunnustatud vaidlusi kohtuväliselt lahendavad üksused kui ka avalik-õiguslikud üksused. Taani süsteemi iseloomustab väga tugev spetsialiseerumine, mis väljendub vaidlusi kohtuväliselt lahendavate üksuste suure arvus. Ernst & Young'i uuringus kirjeldatud Taani tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemis on kasutusel sisenemistasu tarbijatele 100-500 DKK (13-67 eurot)³³, olenevalt menetlusetapist. Sisenemistasu 100 DKK, mis ei kuulu tagastamisele, tuleb tasuda vaidluste lahendamise keskusele avalduse esitamisel. Tarbija avaldusega tegelev menetleja viib läbi vahendusmenetluse, mille eesmärgiks on saavutada pooltevaheline vabatahtlik kokkulepe. Kui pooled vabatahtliku kokkuleppeni ei jõua, saab tarbija teha avalduse tarbijavaidluste komisjonile, tasudes 400 DKK (54 eurot) suuruse sisenemistasu, mis tagastatakse tarbijale juhul, kui tema nõue rahuldatakse või kui menetlus lõpetatakse tulemuseta.

11.2.1. Muudatusega kaasnev majanduslik mõju tarbijatele

Muudatusel on otsene majanduslik mõju tarbijatele.

Ernst & Young'i uuringu raames läbiviidud küsitluse tulemustest selgus, et 54% tarbijatest on nõus maksuma avalduse esitamise eest tasu, olenevalt muidugi summa suurusest. Lisaks 28% tarbijatest oleks nõus maksuma tasu juhul, kui see tarbijale tagastatakse tarbijale positiivse lahendi korral. Seega on 82% tarbijatest põhimõtteliselt nõus maksuma teatud tasu.³⁴

Fikseeritud riigilõivu summa puhul on lähtutud direktiivist 2013/11/EL, mille kohaselt peavad vaidluste kohtuvälised menetlused olema tarbijatele kättesaadavad ning vaidluste lahendamine olema tarbijale tasuta või sümboolse tasu eest.

Riigilõiv 10 eurot oleks vastavalt OECD statistikale Eesti kontekstis 0,5% igakuisest netosissetulekust. Arvestades OECD palgastatistikat, tarbijate poolt makstavaid analoogseid tasusid välisriikides ning tasu suurust suhtena vaidlusaluste toodete/teenuste väärtusesse, ei saa

³² E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 108

³³ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 56-60

³⁴ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 107

objektiivselt järeldada, et kavandatav riigilõiv piiraks tarbijate võimalust saada neile seadusega ettenähtud abi vaidluse kohtuvälise lahendamise näol.³⁵

Seega oleks sellise riigilõivu kehtestamine põhjendatud ning kooskõlas direktiiviga ega kahjustaks tarbijate huve. Riigilõiv on oluliselt väiksem kui vaidluse lahendamisega seonduvad menetluskulud. Samas oleks riigilõivul avalduse esitajale distsiplineeriv mõju. Keskmiselt on ühe vaidluse lahendamise kulu 145 eurot³⁶.

11.3. Kavandatav muudatus 3 - kehtestada menetlustasu kauplejatele

Kavandatud muudatusega kehtestatakse menetlustasu kauplejatele, kui menetluse tulemuseks on tarbija nõuet rahuldav või osaliselt rahuldav otsus. Muudatusel on majanduslik mõju kauplejatele. Vähesel määral mõjutab muudatus ka TTJA halduskoormust ja kohtutäitureid, kui kauplejad vabatahtlikult menetlustasu ei maksa. Menetlustasu sissenõudmine toimuks TTJA kui TVK sekretariaadi poolt eraldi menetluses täitedokumendi või ettekirjutusega, mis on täitedokumendiks vastavalt täitemenetluse seadusele.

Ernst & Young'i uuringu raames läbiviidud küsitluse põhjal oleks 21% kauplejatest valmis tarbijavaidluste rahastamises osalema juhul, kui tarbija nõue oli põhjendatud, 14% juhul, kui vaidlustega tegeleb valdkonnale spetsialiseerinud vaidlusüksus, ning 10% juhul, kui vaidlustega tegeleb erialaliit.³⁷

Ernst & Young on oma uuringus välja pakkunud fikseeritud määras vaidluse lahendamise tasu vastavalt menetluse tulemusele – tarbijaga kokkuleppele jõudmisel oleks tasu 100 eurot ning tarbija nõuet rahuldava otsuse korral oleks tasu 200 eurot.³⁸

Kuna kokkulepe peaks tagama suurema rahulolu nii tarbijale kui kauplejale, siis leiame, et kokkuleppe korral võiks kaupleja menetlustasust vabastada. Fikseeritud menetlustasu suuruses 150 eurot kuuluks sissenõudmisele vaid juhul, kui menetlus lõpeb tarbija nõuet rahuldava või osaliselt rahuldava otsusega. Samas tuleks ette näha ka võimalus nõuda kauplejalt kas osaliselt või täielikult menetluse käigus TVK poolt kantud täiendavate kulude tasumist (näiteks kulud ekspertiisile) juhul, kui kõnealused kulud olid vajalikud vaidluse lahendamiseks.

11.3.1. Muudatusega kaasnev majanduslik mõju kauplejatele

Menetlustasu sisseviimine peaks eelduslikult mõjutama kauplejad tegelema tarbija probleemidega tõsisemalt ja otsima probleemile lahendusi, mis omakorda vähendaks TVK-sse pöördumiste arvu. Vaidluse lahenduse tulemusest sõltuv menetlustasu peaks suunama kauplejaid ka eelmenetluse käigus pakkuma ning otsima kokkulepet. Vaidluse käigus kokkuleppe saavutamist tuleb igati toetada ja võimalusel selleni jõudmist suunata ja soodustada.

³⁵ E & Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 108

³⁶ E & Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 89

³⁷ E & Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 98

³⁸ E & Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 99

Eeltoodu tagaks samaaegselt mõlema vaidluse osapoolte huvide parema kaitse ja tagab tarbijale kindluse vaidluse tegeliku mõlemaid osapooli rahuldava lahenduse osas. Teisalt oleks positiivse mõjuga ka see, et tarbijavaidluse lahendamise kulud oleks väiksemad, kui pooled jõuavad koostöös kokkuleppele või leiavad muu lahenduse, mille puhul ei oleks vaja vaidluse menetlemist komisjoni poolt. See vähendaks menetluskoormust ka kaupleja jaoks. Kaudse positiivse mõjuna võib märkida ka kauplejate ja üldise ettevõtluskeskkonna usaldusväärse kasvu, kui suureneb TVK menetluses osalevate kauplejate osakaal võrreldes nendega, kes praegu mingilgi määral vaidluse lahendamise osa ei võta, kuigi tarbijal on selleks õiguspärane ootus.

2019. aastal tegi TVK vaidluse lahendamiseks 449 otsust ja neist tarbija kasuks oli 343 otsust. Kui eeldada, et kõik vaidlused olid seotud erinevate kauplejatega, oleks kavandatud muudatusest puudutatud sihtrühma suuruseks 343 kauplejat. Menetlustasuna laekuks sel juhul riigieelarvesse 51450 eurot. Eesmärgiks ei ole teha vaidluste kohtuvälise lahendamise eest võetava tasu suurust kulupõhiseks, vaid suunata kauplejaid tegelema rohkem tarbija probleemidega ja järgima ning arvestama tarbijate kaitseks kehtestatud norme. Suurem osa kauplejatest teeb seda juba täna, mistõttu võib kavandatud muudatuse negatiivset rahalist mõju teatud kauplejatele pidada väheoluliseks.

Kui kaupleja on tarbijaõigusi järginud ja seaduslikult toiminud, siis ei suurene tema kohustused muudatuste tagajärjel ehk kaupleja jaoks puuduvad senisega võrreldes täiendavad kohustused või kulud ning halduskoormus ei suurene. Samas, kui kaupleja on rikkunud tarbijaõiguseid, siis võib kaupleja põhjendatult eeldada, et sellega võib kaasneda tema jaoks ebasoodsaid tagajärgi nagu menetluskulu ning lahendi korral võimalik täitemenetlus.

Kavandatav menetlustasu kauplejale on väiksem kui tegelikud vaidluse lahendamise seonduvad kulud. Menetlustasu vormis menetluskulu osaline sissenõudmine tarbija kasuks tehtava lahendi korral suunab vaidluse osapoolt aktiivsemalt otsima kokkulepet ning aitab kaudselt vähendada võimalike pöördumiste arvu ning riigipoolseid kulutusi tarbija ja kaupleja vaheliste vaidluste lahendamisele.

11.3.2. Muudatuse mõju TTJA-le ja kohtutäituritele

Menetlustasu sissenõudmine toimuks TTJA kui TVK sekretariaadi poolt eraldi menetluses täitedokumendi või ettekirjutusega, mis on täitedokumendiks vastavalt täitemenetluse seadusele.

Menetlustasu sissenõudmiseks täitedokumendi või ettekirjutuse tegemine suurendab mingil määral TTJA halduskoormust. 2019. aastal tegi TVK tarbija kasuks 343 otsust. Menetlusstatistika kohaselt 70% otsustest täidetakse kauplejate poolt vabatahtlikult ja võib eeldada, et need kauplejad tasuvad ka menetlustasu vabatahtlikult. Eelduslikult 100-150 juhtumi puhul aastas võib tekkida vajadus nõuda menetlustasu täitemenetluse korras.

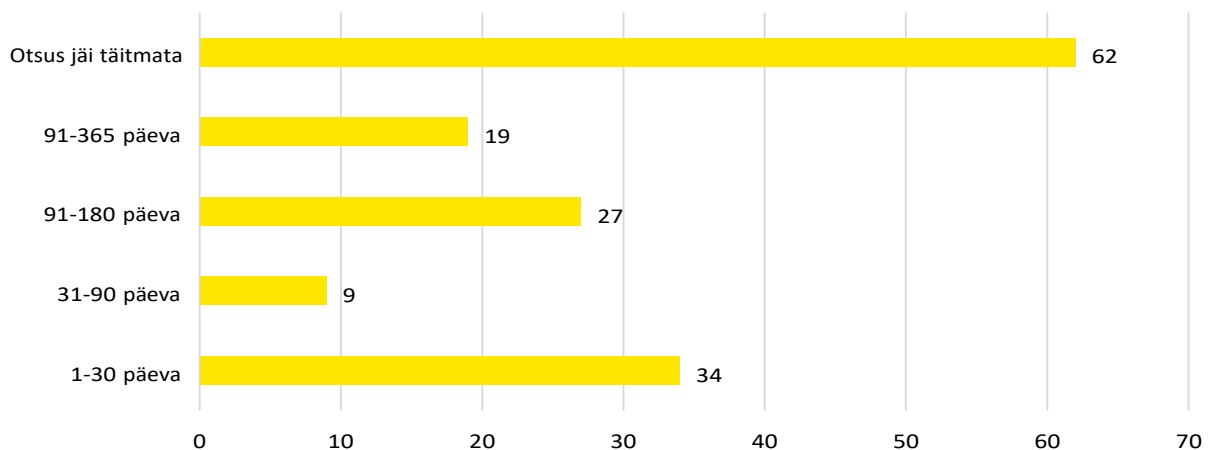
Mitteregulatiivse meetmena võib menetlustasu vabatahtlikku tasumist soodustada TTJA poolne positiivne teavitus vastutustundlikest ja õiguskuulekatest kauplejatest, kes täidavad TVK otsuseid ja tasuvad menetlustasu.

11.4. Kavandatav muudatus 4 – teha TVK otsus kauplejale siduvaks ja täitemenetluse korras täitmisele pööratavaks

Muudatus mõjutab otseselt kohtutäitureid, kaudselt tarbijaid ja kauplejaid. Alternatiiv oleks praeguse olukorra säilitamine, kus TVK otsus on kauplejale vabatahtlikuks täitmiseks, kuid mittetäitmise korral pannakse kaupleja TVK otsuseid mittetäitvate kauplejate nimekirja.

Kehtiva seaduse alusel on TVK otsus kauplejale vabatahtlikuks täitmiseks. Eesti õiguskorras on TVK-ga analoogsed vaidlusi kohtuväliselt lahendavad komisjonid, nt töövaidlus- ja üürikomisjon, mis teevad poolte jaoks siduvaid ja täitmisele pööratavaid otsuseid. Lähenemine vaidluste kohtuvälisele lahendamisele võiks olla ühetaoline, olenemata sellest, millise valdkonna vaidlusi lahendatakse.

Ernst & Young'i uuringu kohaselt tehti 2018. aastal TVK 398-st otsusest tarbija kasuks 269 (68% otsustest). Tähtaegselt ehk 30 päeva jooksul jäi neist täitmata 151 otsust kokku 129 erineva kaupleja poolt.³⁹ **Seega veidi enam kui pooled tarbijate kasuks tehtud otsused jäid kauplejate poolt tähtaegselt täitmata.** Otsuse mittetäitmise korral lisatakse kaupleja nn „musta nimekirja“, mis on ainsaks hoovaks survestada kauplejat otsust täitma. Suur osa otsustest täidetakse 30 päeva jooksul pärast kaupleja kandmist „musta nimekirja“ ehk siis tarbija peab ootama nõude rahuldamist sageli pool aastat või kauem.



Joonis 1. 2018. aasta jooksul mustast nimekirjast eemaldatud otsused⁴⁰

TVK otsuste täitmise protsent on siiski suhteliselt kõrge, võrreldes uuringus analüüsitud teiste riikidega. 2018. aastal tarbijate kasuks tehtud otsustest 77% täideti kauplejate poolt vabatahtlikult. Vastavad protsendid olid Soomes 80% ning Suurbritannias 84%.⁴¹

Sellegipoolest rikub olukord, kus peale tarbijavaidluse menetlust teatab kaupleja tarbijale, et ta ei kavatse otsust täita, kuna see on soovituslik – märkimisväärselt tarbijate rahulolu ja usaldust. Selline olukord ei vasta ka menetluse eesmärgile leida kiire ja lihtne lahendus pooltevahelise vaidluse lahendamiseks.

Sageli on eelnevat väljatoodud kui üht olulisemat aspekti, mis mõjutab tarbija rahulolu vaidluse tulemusega – paljudel juhtudel jääb tarbijale kohtuvälise menetluse eesmärk ebaselgeks, kui vaidluse lahend ei ole pooltele kohustuslik ning menetluse käigus ei jõuta ka kokkuleppele ega täideta nõuet vabatahtlikult.

³⁹ E & Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 28

⁴⁰ E&Y (2019). Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis – lõpparuanne, 17.12.2019, lk 29

⁴¹ sama

Sellises olukorras on põhjendatud kaaluda otsuste parema täitmise tagamiseks täiendavaid lahendusi, sest menetlus ei täida eesmärke liiga paljudel juhtudel. Arvestada tuleb ka seda, et sõltumata asjaolust, kas kaupleja otsuse täidab või mitte, on vaidluse lahendamine igal juhul juba kaasa toonud arvestatava menetluskulu.

TVK otsuse muutmine sundtäidetavaks eeldab TKS-is sisalduva regulatsiooni täpsustamist, et oleks tagatud erapooletu menetlus ning õiguslikult põhistatud ja pädevad otsused. Samuti on vajalik muuta täitemenetluse seadustikku.

Õiguslikult põhistatud ja pädevate otsuste tegemist aitab tagada ka komisjoni esimeeste töö ümberkorraldamine lähtudes VTK ettepanekutest.

Senise olukorra ja TVK soovitusliku otsuse säilitamisel oleks otsuste parema täitmise tagamiseks võimalik alternatiivne lahendus siduda muudatuse 3 kohaselt kavandatav kaupleja menetlustasu sissenõudmine otsuse täitmisega. Menetlustasu nõutakse kauplejalt sisse juhul, kui kaupleja ei täida tarbija kasuks tehtud otsust 30 päeva jooksul arvates otsuse saamisest. Selline lahendus aitaks eeldatavasti samuti mõnevõrra suurendada TVK otsuste täitmise protsenti, kuid tarbija suuremate nõuete puhul jääks kauplejale siiski võimalus teha majanduslikult kasulik otsus, tasudes menetlustasu, kuid jättes tarbija nõude siiski rahuldamata. Samuti ei soodusta taoline lahendus kaupleja poolt kompromissi otsimist vaidluse lahendamiseks võimalikult varajases etapis.

TVK otsuse sundtäidetavaks muutmisest puudutatud tarbijate ja kauplejate sihtrühmad on väikesed – see võib puudutada umbes 100 kauplejat aastas, kes ei täida TVK otsuseid ja kelle osas tekib võimalus algatada sundtäitmine ning umbes sama suurusjärg tarbijaid, kellel tekib võimalus TVK otsuse sundtäitmiseks. Muudatuse otsene mõju sihtrühmadele on vähene. Samas võimaldaks muudatus suurendada tarbijate usaldust TVK ja selle menetluse vastu ning aitaks parandada TVK otsuste täitmist kauplejate poolt ning muuta kohtuväline tarbijavaidluste lahendamine tõhusamaks.

Võib eeldada, et otsuste täitemenetluses täitmise võimaluse tekkimisel kaob vajadus olemasoleva otsuseid mittetäitvate kauplejate nimekirja järele ja selle pidamisest loobutakse.

11.4.1. Muudatuse mõju tarbijatele

Tarbija võimalus pöörata TVK otsus täitmisele suurendaks kindlasti kauplejate poolt otsuste täitmise protsenti ja kiirendaks seda. See omakorda tõstaks tarbijate kindlustunnet ja usaldust vaidluse kohtuvälise menetlemise vastu. Võimalus saada täitmisele pööratav otsus, võiks eelduslikult suurendada tarbijate valmisolekut otsida probleemile lahendust kohtuvälises menetluses. Kuna täitemenetluse algatamine nõuab tarbijalt täiendavate sammude astumist ning teatud kulutusi, siis võib eeldada, et mitte kõik positiivse otsuse saanud tarbijad ei algata selle otsuse sundtäitmist. Kindlasti ei ole ka TVK sundtäidetava otsuse korral võimalik saavutada otsuste 100%-list täitmist, kuid teatud distsiplineeriv mõju kauplejale oleks kindlasti.

11.4.2. Muudatuse mõju kauplejatele

TVK 2019. aasta tegevusaruande alusel ei täitnud TVK otsuseid 123 kauplejat, kellel oli kokku täitmata 171 otsust. Tarbija kasuks tehtud 343 otsusest oli poole aasta jooksul täitmata 93

lahendit⁴², mis näitab, et suurem osa kauplejatest siiski täidab TVK otsuseid vabatahtlikult ja nendele kavandatav muudatus mõju ei avalda. Ülejäänutele on muudatusel eelduslikult distsiplineeriv mõju, mille tagajärjel TVK otsuste mittetäitmise protsent väheneb. Kauplejatel, kes TVK otsuseid vabatahtlikult ei täida, tuleb arvestada ka täitemenetluse läbiviimisega seotud kulude hüvitamisega.

11.4.3. Muudatuse mõju kohtutäituritele

Kavandatava muudatuse tulemusena suureneb eelduslikult kauplejate poolt vabatahtlikult täidetavate TVK otsuste osakaal ja täitmata jääks hinnanguliselt 100 otsust aastas. Eeldusel, et osad tarbijad täitemenetlust ei algata, võib sundtäitmisele pööratavate otsuste arv aastas olla 50-70.

Seisuga 1. jaanuar 2020 kuulus ametikogusse 43 kohtutäiturit.⁴³

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatused ei suurenda ettevõtjate ega tarbijate halduskoormust. Menetlusnõuete täpsustamine võib vähesel määral suurendada TVK menetluse läbiviimise koormust, kuid arvestades, et menetluse eesmärgid saavutatakse tõhusamalt, on see aktsepteeritav.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamine toob riigile eeldatavasti nii kulusid kui tulusid. Kolme palgalise esimehe ja komisjoni liikme töötasudeks makstav summa suureneb ligi 80 tuhande euro võrra aastas, võrreldes senise komisjoni esimeeste töötasudeks makstava summaga. Samuti lisanduksid TTJA-le teatud kulud seoses menetlustasu sissenõudmisega.

Tarbijale kavandatav sisenemistasu 10 eurot TVK-sse esitatava avalduse läbivaatamise eest tooks eelarvesse umbes 25 000 eurot eeldusel, et aastas on keskmiselt 2500 tarbija pöördumist. Eeldades, et tarbijavaidluste komisjonis lahendatakse keskmiselt 500 vaidlust otsusega ja neist 60% ehk 300 vaidlust lahendatakse tarbijale positiivselt, oleks kauplejatel menetlustasuna sissenõutav summa 45000 eurot.

14. Edasine mõjude analüüs

Täiendavat mõjuanalüüsi planeeritakse eelnõu koostamise käigus. Esialgse hinnangul märkimisväärsed olulise mõjuga muudatusi ei ole.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

⁴² Tarbijavaidluste komisjoni 2019 tegevusaruanne
https://komisjon.ee/sites/default/files/komisjoni_2019_tegevuse_aruanne.pdf

⁴³ <https://kpkoda.ee/wp-content/uploads/2020/07/Arengukava-2020-2024-1.pdf>

<ol style="list-style-type: none"> 1. Nimetatakse TVK esimehed täistööajaga ametiajaga 5 aastat ja määratakse nende põhipalk ning tasu komisjoni liikmena kaasatud ettevõtluspoole esindajale. 2. Kehtestatakse tarbija tasuta riigilõiv TVK-le esitatava avalduse läbivaatamise eest. 3. Kehtestatakse kindlaksmääratud suuruses menetlustasu maksmise kohustus kauplejale, kui tarbija nõue kaupleja vastu on TVK otsuse kohaselt täielikult või osaliselt põhjendatud. 4. Kehtestatakse TVK otsuse täitmisele pööramise võimalus. 		
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris X
15.3 Selgitus	Tarbijavaidluste komisjoni tegevus on reguleeritud tarbijakaitseseaduse 6-ndas peatükis, mistõttu uue seaduse väljatöötamine ei ole vajalik.	
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid		
Muudatus 2 (tarbija sisenemistasu) eeldab riigilõivuseaduse täiendamist. Muudatus 3 ja 4 puudutavad täitemenetluse seadustikku.		
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse		
VTK edastatakse arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Harju Maakohtule, Õiguskantsleri kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudile, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti E-kaubanduse Liidule, Eesti Turismifirmade Liidule, Eesti Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Assotsiatsioonile, Eesti Tarbijakaitse Liidule, Tartu Tarbijate Koostöökojale.		
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg		
Mõjude hindamine viiakse läbi eelnõu koostamise raames.		
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu õiguslikke valikuid kajastavat kontseptsiooni ei koostata	
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	I-II kvartal 2021	
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	I kv 2022	
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Riina riina.piliste@mkm.ee Thea thea.palm@mkm.ee	Piliste Palm