

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Matthias Pärn

**Krediidivahendaja kohustused tarbijakrediidi vahendamisel: muudatused Eesti õiguses
lähtuvalt direktiivi (EL) 2023/2225 ülevõtmisest**

Magistritöö

Juhendajad: *dr iur* Age Värv, *dr iur* Karin Sein

Tallinn

2026

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Direktiivi 2023/2225/EL eesmärk ja ulatus	9
1.1. Komisjoni järeldused direktiivi 2008/48/EÜ toimimise kohta.....	9
1.2. Direktiiv (EL) 2023/2225 ja selles taotletud eesmärgid.....	10
1.2.1. Kohaldamisala ja mõistete muutmine.....	11
1.2.2. Lepingueelne teave ja selgitamiskohustus.....	12
1.2.3. Krediidivõimelisuse hindamine.....	13
1.2.4. Krediidivahendaja tasustamine ja huvide konflikti maandamine.....	15
1.2.5. Krediidivahendajate järelevalve	15
2. Direktiivi (EL) 2023/2225 ülevõtmine Eesti õigusesse.....	17
2.1. Direktiivi (EL) 2023/2225 mõistete ja kohaldamisala ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse.....	17
2.1.1. Probleemi raamistik ja seos Komisjoni tuvastatud regulatiivse lüngaga	17
2.1.2. Direktiivi (EL) 2023/2225 kohaldamisala ja mõisted	19
2.2. Direktiivi (EL) 2023/2225 selgitamiskohustuse ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse.....	26
2.2.1. CCD2-st tulenev krediidivahendaja lepinguelse teabe andmise kohustus..	26
2.2.2. Krediidilepingute reklaamimine.....	26
2.2.3. Lepingueelne teave	27
2.2.4. Kõrvalteenused ja nende vaikimisi pakkumine.....	29
2.2.5. Nõustamisteenuse pakkumise tarbijale teatavakstegemine	30
2.3. Direktiivi (EL) 2023/2225 krediidivõimelisuse hindamise kohustuse ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse	31
2.3.1. Krediidivõimelisuse hindamise kohustuse täpsustamine (VÕS § 403 ⁴ muutmine).....	31
2.3.2. Andmebaaside kasutamine ja krediidivahendaja roll (IKS § 10 ¹).....	36

2.4. Krediidivahendaja tasustamise ja huvide konflikti juhtimise ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse	39
2.4.1. Krediidivahendaja tasustamisreeglite ülevõtmine KAVS-i	40
2.4.2. Krediidivahendaja töötajate teadmisele ja pädevusele esitatavate nõuete ülevõtmine	42
2.4.3. Krediidivahendaja konkreetsete kohustuste ülevõtmine Eesti õigusesse	43
2.5. Direktiivist (EL) 2023/2225 tulenevate krediidivahendaja järelevalvekohustuste ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse	44
2.5.1. Krediidivahendaja tegevusloakohustus tarbijakrediidi pakkumisel	44
2.5.2. Tarbija diskrimineerimiskeeld ja selle ülevõtmine	49
Kokkuvõte	53
Kasutatud allikad	59
Summary	63

Sissejuhatus

Tarbijakrediit on tänapäeval võimalus, mille abil tarbijad saavad planeerida oma tarbimiskulutusi ning finantseerida suuremaid oste. Krediiti pakuvad näiteks krediidasutused (pangad), kaupmehed kui ka teenusepakkujad, kes võimaldavad järelmaksu või „osta kohe, maksa hiljem“ (*buy now, pay later* (edaspidi „BNPL“)) lahendusi, ning seda üha sagedamini digiplatvormide kaudu. Seejuures täidavad olulist rolli kredidivahendajad, kes võrdlevad krediitooteid, vahendavad tarbijale krediitpakumisi ning osutavad ka nõustamisteenuseid. Kuna tarbija kokkupuude finantsturuga toimub paljudel juhtudel just kredidivahendaja kaudu, mõjutab krediidi-vahendaja tegevus otseselt tarbija tehtavaid krediiti puudutavaid valikuid.

Eesti tarbijakrediiditurul tegutsevate kredidivahendajate ärimudelid jaotuvad nii siseriikliku kui ka piiriülese tegevuse vahel. Eesti Panga andmetel on tarbijakrediidivahendajate seas olulise turuosaga eeskätt Omaraha OÜ, OÜ Altero, ja Maksekeskus AS.¹ Kui eelnimetatud on keskendunud siseriiklikule turule, siis Mifundo OÜ on oma ärimodelis keskendunud piiriülese tarbija- ja elamuskinnisvaraga seotud krediidi vahendamisele.² Finantsinspektsiooni järelevalvele alluvad ka mitmed välismaised kredidivahendajad, kes vahendavad elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediiti.³ Lisaks tegutseb Finantsinspektsiooni järelevalve subjektina Eestis kolm krediidiandjate agent.⁴ Näiteks AutoPayments OÜ (tegutseb *AutoPay* kaubamärgi all) ja Montonio Finance OÜ, kes pakub e-poodidele Inbanki BNPL-lahendusi.⁵

Eesti Panga statistikast ilmneb, et kredidivahendamise turg moodustab kogu tarbijakrediiditurust üksnes marginaalse osa. Kui kredidivahendajad teenisid 2025. aasta I pooles tarbijakrediidi vahendamiselt 13 miljonit eurot, siis samal perioodil teenisid krediidiandjad 325 miljonit (võrdluseks: 2024. aastal olid vastavad arvud 14 ja 430 miljonit).⁶ Sellisest statistikast järeldub, et kredidivahendajate tegevus, mis on peamiselt suunatud vara ostule järelmaksuga (krediidisummat ei tehta tarbijale kättesaadavaks) ning muu rahalise

¹ Eesti Finantsteenuste turg 30. juuni 2025. aasta seisuga. Finantsinspektsioon, 2025. Laenamine, lk 19. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2025-10/FI_EFT_2_2025_est_tttt.pdf (25.04.2026).

² Mifundo OÜ. Key features for cross-border lending. – <https://www.mifundo.com/#Data> (25.04.2026).

³ Finantsinspektsioon. Turuosaliste register. – <https://www.fi.ee/et/supervised-entities> (25.04.2026).

⁴ *Ibid.*

⁵ Montonio: Inbank ja Montonio alustavad koostööd. 06.02.2024. – <https://www.montonio.com/et/blog/inbank-ja-montonio-alustavad-koostood> (25.04.2026).

⁶ Eesti Finantsteenuste turg 30. juuni 2025. aasta seisuga. Finantsinspektsioon, 2025. Laenamine, lk 19.

krediidi pakkumisele (krediidisumma tehakse tarbijale rahas kättesaadavaks),⁷ on võrreldes kogu tarbijakrediidituruga pigem marginaalne.

Tarbijakrediidi turg on samal ajal seotud ülelaenamise ja makseraskuste riskiga. Laenuotsuseid tehakse tihti piiratud teabe ja keerukate tingimuste taustal, seejuures võivad tarbijate käitumuslikud eripärad (näiteks kalduvus alahinnata pikaajalisi kulusid) soodustada liiga kulukate või mittesobivate krediiditoodete tarbimist. Suuremate majanduskriiside, nagu 2008. aasta finantskriis ja COVID-19 pandeemia, järel on mitmes liikmesriigis täheldatud töökohtade kaotuse ja reaalse sissetulekute langust, mis vähendab tarbijate suutlikkust täita oma võlakohustusi, tuues omakorda kaasa nn halvaks läinud laenude kasvu, mõjutades sellega finantssektori stabiilsust ja majanduse taastumist.⁸

Tarbijakrediiti reguleeris pikka aega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ⁹ (edaspidi "CCD1" või "vana direktiiv"), mille eesmärk oli ühtlustada tarbijakrediidi lepingute õigusraamistikku ning soodustada EL-i siseturu arengut. Direktiiviga (EL) 2023/2225¹⁰ (edaspidi "CCD2" või "uus direktiiv") ajakohastatakse ja laiendatakse tarbijakrediidi regulatsiooni. Uus direktiiv hõlmab varasemalt reguleerimata krediiditooteid, võtab arvesse digitaliseerumist ning täpsustab nõudeid vastutustundliku laenamise, lepingueelse teabe, haavatavate tarbijate kaitse ja järelevalve suhtes.

Uue direktiivi keskseteks eesmärkideks on sarnaselt CCD1-ga tagada tulemuslik tarbijakaitse kõrgete standardite tagamine ja krediidi andmise ühtse turu väljakujundamise toetamine. Muudatusi selgitatakse sellega, et CCD1 jõustumise järel jäi Euroopa Liidu krediiditurg ikkagi killustatuks ning digiülemineku tingimustes ebatõhusaks.¹¹ Seejuures on CCD2 eesmärk luua laiema kohaldamisalaga ja tulevikukindel tarbijakrediiditurg, laiendades regulatsiooni mh krediidilepingutele vahemikus 0–100 000 eurot, kuni kolmekuulistele tasuta krediidilepingutele ja BNPL-lahendustele, kuna ka varem reguleerimisest välja jäänud lepingud võivad tarbijale

⁷ Krediidivahendajate Eestis vahendatud tarbijakrediidi käive. Mõisted. – <https://statistika.fi.ee/fistar/#/et/d/4270/moisted-metoodika/4054> (25.04.2026).

⁸ Stănescu, C.-G. A Critical Assessment of the Need for harmonization of the Legal Framework Concerning Abusive Informal Debt Collection Practices in the European Union. – Journal of Consumer Policy, 2021/44, lk 531–557. Lk 532.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ. – ELT L 133 22.5.2008, lk 66. (edaspidi „CCD1“ või „vana direktiiv“).

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2023/2225, 18. oktoober 2023, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ. – ELT L 2225 30.10.2023, lk 1. (edaspidi „CCD2“ või „uus direktiiv“).

¹¹ CCD2, pp-d 3–9.

kahjulikud olla. Täieliku ühtlustamise kaudu soovitakse vähendada killustatust ja konkurentsimoonusi ning soodustada piiriülest krediidipakkumist.¹²

Liikmesriigid pidid CCD2 üle võtma siseriiklikku õigusesse hiljemalt 20. novembriks 2025 ning uut raamistikku kohaldama alates 20. novembrist 2026, millest alates tunnistatakse CCD1 kehtetuks. Kahetsusväärset ei ole Eesti tähtaegselt CCD2 veel Eesti õigusesse üle võtnud.

Eestis kavandatakse CCD2 ülevõtmist võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine)¹³ (edaspidi „eelnõu“). Eelnõu kohaselt muudetakse eelkõige võlaõigusseaduse (edaspidi „VÕS“),¹⁴ krediidiandjate ja -vahendajate seaduse (edaspidi „KAVS“),¹⁵ tarbijakaitse seaduse (edaspidi „TKS“),¹⁶ reklaamiseadust (edaspidi „ReKS“)¹⁷ ja isikuandmete kaitse seadus (edaspidi „IKS“).¹⁸ Eelnõu avalikustati Justiits- ja Digiministeeriumi poolt 13.02.2026. Käesolev magistritöö on väga ajakohane, analüüsisides CCD2 kitsaskohti eesmärgiga tagada selle ülevõtmine selliselt, et maandada riske määral, mis tagab harmoneeritud krediidivahendajate siseturu. Magistritöö aluseks on Eelnõu ja selle seletuskirja hetkel avalikustatud versioon, mis kirjutamise või töö kaitsmise perioodil võib veel muutuda.

Enne CCD2 vastuvõtmist analüüsis Euroopa Komisjon (edaspidi „Komisjon“) CCD1 toimimist ning tuvastas viis suuremat kitsaskohta, mis puudutasid CCD1 kohaldamisala, vastutustundlikku laenamist, lepingueelset teavet, haavatavate tarbijate kaitset ja piiriülest konkurentsi.¹⁹ Need probleemid moodustavad ka käesoleva töö analüütilise raami, mida hinnatakse krediidivahendajaid puudutavate regulatsioonide muudatuste kontekstis.

Kuigi Komisjoni tuvastatud probleeme pole jagatud krediidivahendajaid ja -andjaid puudutavateks, on krediidivahendajatel tarbijakrediidi pakkumisel oma roll, kuivõrd nad on sageli tarbija esimene ja peamine kokkupuutepunkt, mõjutades otseselt nii krediidipakkumiste valikut, tarbijatele info esitamise viisi ning nende otsustusprotsessi. Seetõttu on see olemuslikult seotud EL-is taotletava kõrgetasemelise tarbijakaitsega ning samaaegselt kaupade

¹² CCD2, pp-d 14–15 ja 31.

¹³ Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Eelnõu seletuskiri seisuga 13.02.2026. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026). (edaspidi „eelnõu“ või „seletuskiri“).

¹⁴ Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

¹⁵ Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 11.11.2025, 6.

¹⁶ Tarbijakaitse seadus. – RT I, 08.07.2025, 32.

¹⁷ Reklaamiseadus. – RT I, 06.03.2026, 8.

¹⁸ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 06.03.2026, 10.

¹⁹ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Euroopa Komisjon, 2021. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c215929c-dd39-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en> (25.04.2026). Lk 13.

ja teenuste piiriülese pakkumisega. Mh on ka kohtupraktikas täheldatud, et ka kredidivahendajate osalust tarbija krediitvõimelisuse hindamisel,²⁰ sh on kohus mõnevõrra arusaamatult selgitanud krediidi vahendamisel tarbija antava teabe kontrollimise vajadust.²¹

Käesolev magistritöö vaatlleb Komisjoni viidatud viit kitsaskohta eeskätt kredidivahendajate regulatsiooni ja rolli vaatenurgast, analüüsides, kas ja mil määral aitavad CCD2 ning selle ülevõtmine Eestis kredidivahendajaid puudutavate regulatsioonide kaudu viidatud probleemide lahendamisele kaasa.

Töö eesmärk on anda hinnang, milliseid olulisi muudatusi toob CCD2 kredidivahendajate regulatsiooni võrreldes CCD1-ga ning kas ja millisel määral aitavad kredidivahendajaid puudutavad CCD2-st tulenevad muudatused ning nende eelnõus kajastuvad ülevõtmise valikud kaasa Komisjoni analüüsis tuvastatud viie probleemi lahendamisele tarbijakrediiditurul. Seejuures ei ole töö eesmärk anda üldist tagasisidet tervele CCD2-le, vaid keskenduda kredidivahendajate regulatsioonile ning Eesti seadusandlikele valikutele selle osas.

Eesmärgi saavutamiseks vastab autos töös kolmele uurimisküsimusele:

- 1) Millised on kredidivahendajate tegevuse vaatest olulisemad CCD2-st tulenevad muudatused võrreldes CCD1-ga?
- 2) Kuidas kajastuvad kredidivahendajaid puudutavad muudatused ja valikud Eestis 13.02.2026 avalikustatud CCD2 ülevõtmise eelnõus?
- 3) Kas ja kuidas aitavad kredidivahendajaid puudutavad eelnõus kavandatud seadusmuudatused kaasa Komisjoni analüüsis esile toodud viie probleemi lahendamisele?

Töö esimeses peatükis võrreldakse CCD1 ja CCD2 regulatsiooni kredidivahendajaid puudutavate muudatuste vaatest ning jaotatakse regulatsioon viieks oluliseks valdkonnaks: kohaldamisala ja mõisted, lepingueelne teave ja selgitamiskohustus, krediitvõimelisuse hindamine, tasustamine, huvide konfliktid ja pädevusnõuded ning järelevalve ja sanktsioonid. Teises peatükis analüüsitakse, mil määral ja milliste valikute kaudu on need viis valdkonda kaetud 13.02.2026 avaldatud eelnõus ning millised võivad olla nende mõjud kredidivahendajate rollile ning Komisjoni tuvastatud probleemide lahendamisele.

²⁰ TrtRnKm 2-22-16129/57, p 6.

²¹ TrtRnKo 2-19-121857/25, p 5.

Metoodiliselt tugineb töö kahele meetodile: õigusdogmaatilise meetod kätkeb endas asjakohast õigusnormide väljaselgitamist ning tõlgendamist; õiguspoliitiline meetod hõlmab kredidivahendajatega seotud riskide ja võimalike täienduskohtade esitamist, mis puutub CCD2 ülevõtmise eelnõusse. Töö keskseks allikaks on 13.02.2026 avalikustatud CCD2 ülevõtmise eelnõu ja selle seletuskiri, kus autor hindab kredidivahendajaid puudutavaid muudatusi ja uue direktiivi valikuvõimaluste kasutamist. Probleemipüstituse ja mõjude hindamise raamistikuna kasutatakse Komisjoni analüüsi ja mõjuhinnangut, mis tuvastasid CCD1 rakendamisega seotud puudujäägid. Lisaks tuginetakse Euroopa Liidu õigusaktidele, Eesti kehtivatele seadustele (VÕS, KAVS, TKS, IKS), asjakohasele õiguskirjandusele ja järelevalveasutuste materjalidele.

Märksõnad: tarbijakrediit, laenamine, krediit, direktiivid.

1. Direktiivi 2023/2225/EL eesmärk ja ulatus

1.1. Komisjoni järeldused direktiivi 2008/48/EÜ toimimise kohta

Euroopa Liidu tarbijakrediiti puudutava õiguse keskne element on senimaani olnud 2008. aastal vastu võetud CCD1, mida asendab 2023. aastal vastu võetud CCD2. Mõlemad taotlevad peamises osas tagada tarbijakrediidi pakkumisel tarbijatele kõrgel tasemel tarbijakaitset ning Euroopa Liidu siseturu ühtset toimimist. Seevastu, kuivõrd uus direktiiv on mõeldud asendama seni kehtinud tarbijakrediididirektiivi, on muutunud CCD2-s sisalduvate regulatsioonide kohaldamisala kui ka kasutatavad vahendid, lähtudes sellest, et – sarnaselt krediitootetega – on muutunud krediidi kasutamine, selle pakkumise vorm kui ka tarbijate vajadused.

Esimene probleem puudutas CCD1 kohaldamisala piiratust. Paljud uued krediitooted ja teatud krediidivormid ei olnud selgelt vana direktiivi kohaldamisalas, mistõttu jäi osa tarbijaid CCD1-s ette nähtud kaitseta. Esiteks jäid mitmed krediitooted vanast direktiivist sõnaselgelt välja. Näiteks alla 200-eurosed või teatud intressita krediidid, millele kohaldati üksnes liikmesriigi riigisisest õigust. Teiseks tekitas õiguslik ebakindlus küsimuse, kas CCD1 laieneb teatud krediitootetele, mis oma vormilt või lepingulise ülesehituse poolest ei sobitunud CCD1 tarbijakrediidi mõiste alla, mis see vähendas nii tarbijate kui krediidiandjate õiguskindlust.²²

Teine probleem puudutas vastutustundliku laenamise põhimõtte ebapiisavat rakendamist. Komisjoni hinnangul ei käsitletud EL-i tasandi regulatsioon kõiki vastutustundliku laenamise olulisi elemente, näiteks ei olnud krediidivõimelisuse hindamise sisu, andmeallikad ja riskijuhtimise standardid piisavalt täpsed. Praktikas ei hinnanud paljud krediidiandjad tarbijate krediidivõimelisust piisavalt hoolikalt, mille tulemusena pakuti tarbijatele ebasobivaid krediitooteid ning seda eriti teatud turusegmentides nagu kiirlaenu ja kõrge kulukusega lühiajalised laenud. Lisaks tekitas digiüleminek ja alternatiivsete andmeallikate kasutamine ning automatiseeritud otsustusprotsessid uusi riske, mida CCD1 raames ei olnud selgelt reguleeritud ega ette nähtud.²³

Komisjoni leitud kolmas probleem seisnes lepingueelse teabe ebapiisavuses. Kuigi CCD1 nägi ette standardinfo esitamise enne lepingu sõlmimist, ei toetanud tegelik praktika alati tarbijat läbimõeldud otsuse tegemisel. Tarbijale esitatav teave oli sageli mahukas, keerukas ja esitatud viisil, mis ei võimaldanud keskenduda krediidilepingu põhilistele tingimustele ega kuludele.

²² Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 7 ja 13.

²³ *Ibid.* Lk 7 ja 13.

Samuti kasutasid mõned krediidiandjad ära CCD1 sätete ebamäärasust, kujundades kommunikatsiooni nii, et see võis CCD2-ga formaalselt sobituda, kuid kasutas tarbijate käitumismustreid, rõhutades näiteks krediidi lühiajalisi eeliseid, varjates pikaajalisi kulusid.²⁴

Neljas probleem puudutas haavatavate tarbijate ebapiisavat kaitset. Ülelaenamise või sellele lähedase olukorra puhul erines tarbijate kaitstuse tase liikmesriigiti ning CCD1 ei andnud selgeid miinimumnõudeid võlgade restruktureerimiseks, makseraskuste ennetamiseks või võlanõustamise korraldamiseks. See tähendab, et ülelaenamise riski all olevad või juba üle võlgu tarbijad ei olnud kogu ELi lõikes ühtmoodi kaitstud. Lisaks ei pakkunud vana direktiiv piisavaid instrumente tarbijate kaitseks erakorraliste või süsteemsete kriiside korral, mille puhul laialdane võlgadesse sattumine võib muutuda ka riikliku finantsstabiilsuse riskiks.²⁵

Viimase murekohana tõi Komisjon välja krediidituru killustatuse ja minimaalsele ühtlustamisele rajatud lähenemise, mis jättis piiriülese krediidipakkumise osa kogu turust minimaalseks (0,9%). Komisjoni analüüsis välja toodud viies probleem puudutas piiriülese tegutsemise takistusi ja konkurentsi piiratust. Kuigi CCD1 eesmärk oli aidata kaasa siseturu arengule, ei saavutatud krediidiandjate võrdsete konkurentsitingimuste eesmärki. Krediidiandjatele kohalduvad reeglid ja järelevalve erinesid liikmesriigiti, mis piiras võimalusi piiriülese tegevuse arenguks. Tarbijatel oli keeruline pääseda ligi piiriülestele krediidipakkumistele ning ettevõtetel oli raskendatud piiriülese tarbijakrediidi pakkumine. See ei kasuta aga ära potentsiaalselt suuremat konkurentsi, vähendades tarbijate valikuvõimalusi ning soodustades EL siseturu killustatust.²⁶ Samast probleemi on mh täheldatud ka hüpoteekkrediidi direktiivi ülevõtmisega Ungari ja Tšehhi võrdluses, mis näitas hüpoteekkrediidi direktiivi näitel, et liikmesriikidele laia otsustusruumi jätmine võib viia märkimisväärselt erineva tarbijakaitse taseme ja kredidivahendajaid puudutava regulatsioonini, mistõttu takistab omakorda siseturu arengut.²⁷

1.2. Direktiiv (EL) 2023/2225 ja selles taotletud eesmärgid

Nagu eelmises alapeatükis selgitatud, kujunes vana direktiiv tarbijakrediidi keskseks reguleerimisaktiks, mille eesmärk oli ühtlustada liikmesriikide tarbijakrediiti puudutavaid regulatsioone ning tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse.²⁸ Samas tõi Komisjoni hilisem analüüs

²⁴ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 13. Lk 7 ja 21.

²⁵ *Ibid.* Lk 7–8 ja 24.

²⁶ *Ibid.* Lk 8 ja 27.

²⁷ Marin, R. Transposition of the Mortgage Credit Directive into Hungarian and Czech law – The problem of Credit intermediaries. – Journal of European Consumer and Market Law 2017/3, lk 111–112.

²⁸ CCD1, pp-d 1–7.

CCD1 reguleerimisalas esile viis eelmainitud puudust. Komisjoni hinnangul ei võimaldanud vana direktiiv seega enam saavutada selles sätestatud tarbijakaitse ja siseturuga seonduvaid eesmärke.²⁹ Järgnevates alapeatükkides käsitletakse CCD2 eesmärke ja kohaldamisala kredidivahendajate seisukohast, keskendudes sellele, kuidas uus raamistik määratleb nende rolli ja kohustused ning kuidas see erineb CCD1 lahendusest.

1.2.1. Kohaldamisala ja mõistete muutmine

Kehtiva õiguse kohaselt on kredidivahendusleping leping, millega üks isik (kredidivahendaja) kohustub oma majandus- ja kutsetegevuses vahendama teisele isikule tasu eest krediiti või osutama krediidilepingu sõlmimise võimalusele või kohustub krediidiandja jaoks ja tema huvides iseseisvalt ja püsivalt lepinguid vahendama või neid krediidiandja nimel ja arvel sõlmima.³⁰ Seejuures ei muuda nt müüdud kauba eest kokkuleppel tasumine pärast kauba üleandmist ega kauba tellimine kolmandalt isikult seda kredidivahenduslepinguks.³¹

CCD2 kohaldamisala ja põhimõistete raam määrab, millistele krediitoodetele uue direktiivi sätteid kohaldatakse ning millal tegutseb konkreetne isik uue direktiivi tähenduses kredidivahendajana. CCD1 puhul jäid tarbijakrediidi kohaldamisalast välja mitmed krediidiliigid: krediidilepingud, mille krediidi kogusumma oli väiksem kui 200 või suurem kui 75 000 eurot, lühiajalised arvelduskrediidid, mille puhul tuli krediit tagastada ühe kuu jooksul, intressivabad või üksnes väheoluliste tasudega lühilaenud, mis tuli tagasi maksta kolme kuu jooksul, olemasoleva võla tasuta ajatamisega seotud lepingud ning mitmesugused tasumise edasilükkamine. CCD2 art 2 muudab seda pilti: alla 200 euro krediidid ei ole enam automaatselt CCD2 kohaldamisalast välja jäetud ning tarbijakrediidi ülempiiri tõsteti 100 000 euron, lühiajaliste ja „tasuta“ krediidi üldised erandid on suures osas kadunud ning tasumise edasilükkamise puhul jätab uus direktiiv reguleerimisalast välja üksnes kitsalt piiritletud juhud, kus kolmas isik krediiti ei paku, ostuhind tasutakse lühikese tähtaja jooksul täies ulatuses ning tasuda tuleb üksnes piiratud hilinemistasud. Samal ajal säilitab CCD2 mitmed CCD1 erandid sisuliselt muutumatul kujul, näiteks hüpoteegiga või kinnisasjaga seotud õigusega tagatud krediidilepingud ning maa või ehitise omandamiseks antud laenud, tööandja antud sooduslaenud ning piiratud ringile seadusjärgselt ja üldistes huvides antavad sooduslaenud.

CCD2 lisab CCD1-ga võrreldes ka mõned uued erandid. Eluasemeks oleva kinnisasja renoveerimiseks antud laenud võetakse CCD2 reguleerimisalasse ka siis, kui krediidi

²⁹ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 7–8.

³⁰ VÕS, § 401¹.

³¹ TrtRnKo 2-22-10404/25, p-d 12.1–12.2.

kogusumma ületab üldise 100 000-eurose piiri, tingimusel et leping ei ole tagatud hüpoteegiga (art 2 lg 3). Arvelduskonto jäägi ületamise, teatud arvelduskrediidi vormis lepingute, määratud tagasimaksega deebetkaartide, liikmete vastastikuse kasu eesmärgil loodud organisatsioonide laenude ning makseviivituse lahendamiseks sõlmitud ajatamise puhul määrab CCD2, et direktiivi kohaldatakse üksnes osaliselt. Lisaks võivad liikmesriigid jätta teatud määratud tagasimaksega deebetkaardid CCD2 kohaldamisalast välja, kui need vastavad teatud rangetele tingimustele. Krediidivahendaja seisukohalt tähendab see, et mitmed krediidiliigid, mida CCD1 ajal käsitleti kas täielikult või suuresti kohaldamisalast väljajäätavana, on need CCD2 järgi kas täielikult tarbijakrediidi reguleerimisalasse kaasatud või alluvad vähemalt minimaalsetele tarbijakaitsega seotud reeglitele.

Mõistete tasandil säilib krediidivahendaja definitsioon CCD2 art 3 p-s 12 sisuliselt samal kujul, nagu CCD1 art 3 p-s f, kuid laienenud kohaldamisala ja kitsamalt sõnastatud erandite taustal tuleb seda mõistet sisustada varasemast laiemalt. Kokkuvõttes tähendab see, et krediidivahendaja jaoks kuulub CCD2 järgi tarbijakrediidi reguleerimisalasse senisest suurem osa väikese mahuga, lühiajalistest ja tasumise edasilükkamisega seotud krediiditoodetest ning ka mitmed varem osaliselt uue direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad lepinguliigid, mille puhul see kehtestab vähemalt miinimumtasemel rakendatavad reeglid. Antud lähenemine ei muuda aga Euroopa Kohtu senist põhimõtet, mille kohaselt krediidivahendamisega kõrvaltegevusena tegutsemine ei mõjuta Euroopa Liidu üldisemat eesmärki tagada tarbijate kõrgetasemeline kaitse, mistõttu kõrvaltegevusena tegutsemisega kaasnevad leebemad meetmed ei mõjuta krediidivahendaja ega -andja kohustust pakkuda tarbijatele vajalikku lepingueelset teavet.³²

1.2.2. Lepingueelne teave ja selgitamiskohustus

CCD2 täpsustab ja laiendab CCD1 raamistikku nii lepingueelse kui lepingu aegse teavitamise osas, seades sihiks tugevama tarbijakaitse. Reklaamile ja üldinfole kehtestatakse detailsemad nõuded (art-d 7–9), sh kohustus anda selget, arusaadavat ja veebis kättesaadavat infot ning hoiatada tarbijat laenamise kulukuse eest. Lepingueelses faasis uuendatakse standardinfo teabelehte (art-d 10–11), nõutakse info andmist aegsasti enne lepingu sõlmimist ja keelatakse vaikimisi nõusolek eeltäidetud lahtrite kaudu (art 15). Oluliseks muudatuseks on selgitamiskohustuse tõstmine iseseisvaks normiks (art 12), mis seob nii krediidiandja kui krediidivahendaja kohustusega arvestada tarbija finantsolukorda, kogemust ja vajadusi ning toetada teadliku otsuse tegemist. Digiülemineku kontekstis lisandub automatiseeritud

³² EKo C-127/15, *Verein für Konsumenteninformation versus INKO, Inkasso GmbH*, ECLI: EU:2016:934, p-d 51–52.

pakkumistega seotud teavitamiskohustus (art 13). Lepingu kestel reguleeritakse põhjalikumalt info andmist lepingu muutmise, intressimuutuste, arvelduskrediidi kasutamise, makseraskuste ja krediidivõimelisuse hindamisega seotud automatiseeritud otsuste ning andmebaaside kasutamise kohta (art-d 18, 19 ja 22–25), seostades teavitamiskohustused selgemalt ülelaenamise ja makseraskuste ennetamisega.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et CCD2 liigutab teabe andmise ja selgitamiskohustuse raamistiku oluliselt konkreetsemaks, täpsustades selleks nii krediidilepingu sõlmimise eel ja jooksul pakutavat, selle reklaamimisel pakutavat teavet kui ka tarbija teadliku otsustusprotsessi toetamiseks vajalikku teavet. Seega on tegemist Komisjoni tuvastatud kolmandale probleemi (CCD1 raames oli tarbijale antav info sageli liiga mahukas, tehniline või liikmesriikidele tõlgendamiseks ebaselge) lahendamisega.

1.2.3. Krediidivõimelisuse hindamine

CCD1 käsitles tarbija krediidivõimelisuse hindamist ühe üldnormiga. Vana direktiivi art 8 kohustas krediidiandjat enne lepingu sõlmimist tarbija krediidivõimelisust hindama, kuid jättis hindamise metoodika, kasutatavad andmed ja hindamise sügavuse suuresti liikmesriigi enda määratleda. CCD1 art 9 reguleeris üldisel tasandil juurdepääsu tarbija krediiditeavet sisaldavatele andmebaasidele, nõudes tarbija teavitamist, kui laenutaotlus lükati tagasi andmebaasist saadud info põhjal. Kuivõrd CCD1 ei määratlenud ega täpsustanud, milline võiks olla krediidivahendaja panus krediidivõimelisuse hindamisse, isegi kui just krediidivahendaja kogus tarbijalt andmeid või vahendas taotlusi krediidiandjale, oli krediidivahendaja roll selles raamistikus ebaselge.

Eelnevast teatud ebaselgusest tulenevalt analüüsis Euroopa Kohus CCD1 krediidiandja krediidivõimelisuse hindamise kohustuse sisu ning täpsustas sellele kohalduvaid põhimõtteid. Kohus rõhutas mh, et CCD1 art 8 lg 1, mille kohaselt peab krediidiandja enne krediidilepingu sõlmimist hindama tarbija krediidivõimelisust vajaduse korral tarbijalt saadud piisava teabe alusel ja kasutades vajaduse korral asjakohaseid andmebaase, tuleks vaadata sellisena, et antud säte annab krediidiandjatele hindamisruumi, otsustamaks, kas tarbija antud teave on piisav ning kas seda tuleks kontrollida. Seejuures tuli Euroopa Kohtu hinnangul seda hinnata mh sõltuvalt krediidilepingu sõlmimise asjaoludest, tarbija isiklikust olukorrast või krediidilepingus ette nähtud summast, kuid ei saa välistada, et krediidiandja tunneb tarbija olukorda juba varasemast. Seega leidis kohus, et CCD1 art 8 lg 1 tuli tõlgendada viisil, mille kohaselt tarbija krediidivõimelisuse hindamist on võimalik viia läbi, ilma et krediidiandja kontrolliks tarbija

esitatud teabe tõlevastavust³³, et vältida krediidiandja vastutustundetust ning krediidi andmist krediidivõimetutele tarbijatele³⁴. Seega jäeti sellise tõlgendusega tarbija krediidivõimelisuse hindamise piisava põhjalikkuse analüüsimine krediidiandja teatud kaalutlusõiguse lahendada, mis kinnitas omakorda selle kohustuse täitmisega seotud riski asetamist krediidiandjatele.

CCD2 muudab krediidivõimelisuse hindamise raamistikku oluliselt täpsemaks. Art 18 nõuab põhjalikku krediidivõimelisuse hindamist ning lubab krediiti anda vaid siis, kui on tõenäoline, et tarbija suudab kohustused täita. CCD2 art 19 reguleerib detailsemalt krediiditeabe andmebaase (andmete ajakohasus, lubatud/keelatud andmeliigid, tarbija teavitamine ja vaidlustamine), mida täiendavad automatiseeritud otsuste ja isikupärastatud pakkumiste (art 13), selgitamiskohustuse (art 12), andmekaitse ning krediidiandjate ja -vahendajate käitumisstandardite (art 32) nõuded.

Krediidivahendaja seisukohalt ei võimalda CCD2 aga seda, et krediidiandjal oleks võimalik krediidivõimelisuse hindamise kohustust üle anda krediidivahendajale. Art 18 sõnastuse kohaselt on selle subjekt jätkuvalt krediidiandja. Küll aga võimaldab uus raamistik tõlgendada krediidivahendaja rolli sisuliselt laiemalt: kui krediidivahendaja kogub tarbijalt andmeid, aitab täita taotlusi, selgitab pakutavaid krediidingimusi või kasutab automatiseeritud vahendeid pakkumiste järjestamiseks, on tema tegevus osa krediidivõimelisuse hindamise protsessist. Art 12 kohustab krediidivahendajat koos krediidiandjaga andma tarbijale piisavaid selgitusi, et tarbija mõistaks nii krediiditoote olemust kui ka selle mõju tema finantsolukorrale, ning art-d 13 ja 19 eeldavad, et tarbijat teavitatakse selgelt automatiseeritud otsuste ja andmebaasipäringute kasutamisest. Seeläbi ei saa krediidivahendaja enam praktikas tugineda argumendile, et krediidivõimelisuse hindamise eest vastutab ainuisikuliselt krediidiandja, kuivõrd CCD2-s eeldab, et krediidivahendaja panus andmete kogumisel, selgituste andmisel ja tehniliste platvormide kasutamisel on suunatud vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamisele ning et liikmesriigid võivad ja peaksid seda rolli siseriiklikus õiguses täpsustama, et vältida olukordi, kus krediidivõimelisuse hindamine on formaalselt korrektne, kuid krediidivahendaja praktiline müügikäitumine soodustab siiski tarbijate maksehäireteks tekkimiseks.

³³ EKo C-449/13, *CA Consumer Finance*, ECLI:EU:C:2014:2464, p-d 34–39 ja 43.

³⁴ EKo C-303/20, *Ultimo Portfolio Investment*, ECLI:EU:C:2021:479, p 28.

1.2.4. Krediidivahendaja tasustamine ja huvide konflikti maandamine

CCD2 raamistik on tasustamise ja huvide konflikti osas CCD1-st märksa ambitsioonikam. CCD2 art 32 kehtestab krediidiandjatele ja -vahendajatele üldise tegevusstandardi tegutseda ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt, võttes arvesse tarbija huve. Sama sätte lg-s 2–4 nähakse ette, et tasustamisskeemid ja müügieesmärgid ei tohi motiveerida krediidiandja töötajaid ega krediidivahendajaid pakkuma tooteid, mis ei sobi tarbija vajadustega või mille valik ei ole tarbija huvidega kooskõlas. Art 33 sätestab liikmesriikidele krediidivahendajate töötajate teadmiste ja pädevuse miinimumstandardite seadmise kohustuse. CCD2 art 31 kohustab liikmesriike kehtestama meetmed intressimäärade, krediidi kulukuse aastamäära ja krediidi kogukulu piiramiseks, mis tähendab, et krediidivahendaja tasu ei saa olla piiramatu, vaid peab mahtuma tarbijale lubatud kogukulude raami. Krediidivahendaja erisäte CCD2 art-s 38 säilitab CCD1-st (art 21) tuttavad kohustused avaldada oma staatus ja tasu ning arvestada tasu krediidi kogukulu hulka, kuid seob need selgesõnaliselt uue üldise käitumisstandardiga ja nõudega, et tasu suurus ja struktuur ei tohi olla vastuolus tarbija parimate huvidega.

Krediidivahendaja seisukohalt on kvalitatiivne muutus see, et tasustamise küsimus ei ole enam pelgalt tasu suuruse ega selle krediidi kogukulukuse määra arvestamise küsimus, vaid osa hinnangust krediidivahendaja olulisusele kogu tarbijakrediidi andmise protsessis. Kui CCD1 võimaldas liikmesriikidel kehtestada reegleid, kus krediidivahendaja tasu sõltus peamiselt lepingute arvust või kindlate toodete müügist, ilma et vana direktiiv seda kuidagi piiraks, siis CCD2 lubab ja eeldab, et liikmesriigid astuksid samme tasustamisskeemide ja müügieesmärkide piiramiseks, kui need huvid lähevad konflikti tarbija huvidega. See puudutab eriti krediidivahendajaid, kes tegutsevad mitme krediidiandja nimel ning kellel on võimalus suunata tarbijat kallimate, riskantsemate või krediidivahendajale kõrgemat vahendustasu toovate toodete juurde. Seega võimaldab uus direktiiv tõstatada küsimuse, kas krediidivahendaja tasu ja müügipraktika on vastuolus tarbija huvidega.

1.2.5. Krediidivahendajate järelevalve

CCD2 annab järelevalve raamistikule märksa täpsema kuju. Art 37 sätestab, et muude kui krediidiasutuste ja makseteenuse pakkujate krediidiandmise ja krediidivahendamise tegevus peab alluma tegevusloa andmise menetlusele, registreerimisele ja regulaarsele järelevalvele, ning kirjeldab minimaalseid nõudeid, mida liikmesriigid peavad selle puhul järgima. CCD2 art 38 täpsustab krediidivahendajate konkreetseid kohustusi, mille täitmist järelevalveasutused peavad kontrollima, sh krediidivahendaja staatuse, volituste ja tasu avalikustamise kohustus. Art 41 sätestab, et liikmesriigid määravad pädevad asutused, kelle ülesandeks on uue direktiivi

täitmise järelevalve, ning kirjeldab nende volitusi ja koostöömehhanisme, sh piiriülese tegevuse puhul. Art 44 täpsustab sanktsioonide raamistikku, nõudes, et rikkumiste eest ette nähtud karistused oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad iseloomuga ning et nende kohaldamine oleks kooskõlastatud järelevalveasutuste vahel ka piiriülese rikkumise korral. Art 40 reguleerib kohtuvälist vaidluste lahendamist, eeldades, et tarbijatel peab olema võimalik kasutada tõhusaid vaidluste lahendamise mehhanisme nii krediidiandjate kui kredidivahendajate vastu. Kõige olulisemana sätestavad art-d 42–43 täpsustavad ühtlustamise taset ja uue direktiivi imperatiivset iseloomu, välistades tarbija kahjuks tehtava kõrvalekaldumise.

Kredidivahendaja seisukohalt tähendab see, et CCD2 järgi ei ole ta enam – sõltuvalt liikmesriigist – pelgalt krediidiandja toodete ja teenuste müüja, vaid selgelt järelevalve objekt oma eraldiseisvate õiguste ja kohustustega. Kui CCD1 jättis liikmesriikidele vabaduse otsustada, kas ja kuidas kredidivahendajaid registreerida või muuta nende tegevust tegevusloakohustuslikuks, siis CCD2 eeldab, et kredidivahendajad kuuluvad kas tegevusloa või kohustusliku registreeringu alusel pädeva asutuse järelevalve alla ning et rikkumiste korral kohaldatakse nende suhtes iseseisvaid sanktsioone. Samuti peab tarbijal olema praktiline võimalus vaidlustada kredidivahendaja tegevust kohtuvälise vaidluste lahendamise korras. See loob eeldused, et kredidivahendaja suhtes kehtivad usaldatavusnõuded ei jää vaid üldiseks, vaid oleks seotud kredidivahendajatega seni seotud riskide maandamisega.

2. Direktiivi (EL) 2023/2225 ülevõtmine Eesti õigusesse

2.1. Direktiivi (EL) 2023/2225 mõistete ja kohaldamisala ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse

2.1.1. Probleemi raamistik ja seos Komisjoni tuvastatud regulatiivse lüngaga

CCD1 kohaldamisala ja kasutatud mõisted kujundati olulisel määral traditsiooniliste tarbijakrediititoodete ning klassikaliste krediidiandjate ja -vahendajate tegevuse järgi, mistõttu jäid mitmed uuemad krediidivormid ning ärimudelid selle regulatsioonide kohaldamisalast välja. Komisjoni analüüs rõhutas, et pärast 2008. aastat on oluliselt kasvanud tarbijakrediititoodete valik, mis pakuvad kiiret ja paindlikku juurdepääsu krediidile, kuid mis on kas CCD1 kohaldamisalast selgesõnaliselt välja jäetud või ei pruugi olla sellega alati hõlmatud. Nende hulka kuuluvad muu hulgas teatud intressivabad laenud, liisingulepingud, asjade pantimisega seotud krediidilepingud, lühiajalised kõrge hinnaga krediidid, krediitkaardid, ning uued BNPL-lahendused, mille populaarsus on paljudes liikmesriikides kasvanud. Sellest tulenevalt ei ole kõigile tarbijatele tagatud CCD1-st tulenev kaitsetase, kuigi mitmed neist toodetest on oma riskitaseme ja tarbijate võimalikku võlgnevusse sattumise ohtu arvestades tarbijale eriti ohtlikud.³⁵

Komisjoni uuring seostab selle olukorra esmajoones oma analüüsis välja toodud esimese probleemiga, mille kohaselt teatud liiki krediiditooted jäid CCD1 reguleerimisalast välja ning seetõttu ei ole osa tarbijatest – sõltuvalt liikmesriigist – tagatud kaitsega, mida CCD1 eelduslikult pakkuma peaks.³⁶ Komisjon osutas probleemi alamtasandil 1.1, et kiirelt areneval tarbijakrediiditurul on märgatavalt laienenud just selliste krediititoodete mahu kasvamist, mis on CCD1 art 2 alusel sõnaselgelt välistatud, kusjuures mitmed neist toodetest on laialt kasutatavad krediiditooted, mis näivad tarbija jaoks esmapilgul soodsana, kuid hõlmavad olulisi varjatud kulusid või riske. Analüüsi järelduste kohaselt võib ilma EL-tasandi sekkumiseta selliste CCD1 reguleerimisalalt välja jäävate krediititoodete kasutajate arv tulevikus pigem suurened, mis süvendab tarbijakaitse killustatust ja regulatiivset ebaselgust.³⁷

³⁵ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 13–15.

³⁶ *Ibid*, lk 13.

³⁷ *Ibid*, Lk 14–15.

Komisjoni analüüsis mainitud alamprobleemi 1.2 raames juhitakse lisaks tähelepanu sellele, et osa krediitoodete puhul ei tulene regulatiivne lünk mitte niivõrd otsesest välistamisest, vaid ebakindlusest selles, kas need tooted üldse kuuluvad CCD1 kohaldamisalasse. Eelkõige tuuakse välja laenu, mida pakutakse tarbijatele platvormipõhise *peer-to-peer lending* (edaspidi „P2P“) mudeli kaudu, samuti teatud tüüpi arvelduskrediidid. Uuring rõhutab, et CCD1 art 3 sisaldab „krediidiandja“ ja „kredidivahendaja“ mõisteid, mille sidumine uute platvormipõhiste ärimudelitega on nii kirjanduses kui ka praktikute seas tekitanud märkimisväärset ebaselgust. Näiteks on ebaselge, kas P2P-platvormid kvalifitseeruvad kredidivahendajaks. Selline mõistetest tulenev ebaselgus tähendab, et osa tarbijaid võib jääda sisuliselt kaitseta isegi juhul, kui toote majanduslik iseloom on võrreldav CCD1 selgesõnaliselt hõlmatud krediidiga, kuivõrd liikmesriikidele jäeti kohati liiga palju võimalusi CCD1 sätete ülevõtmiseks.³⁸

Kredidivahendajate seisukohast võimendab reguleerimisala ja mõistete ebaselgus eeskätt neid riske, mis tulenevad kredidivahendaja rollist tarbija peamise kontaktpunktina erinevate krediidiandjate ja -toodetega.³⁹ Komisjoni analüüsist ilmneb, et turul tegutsevad kredidivahendajad ja -platvormid vahendavad nii selliseid lepinguid, mis alluvad CCD1 info- ja käitumisharjumistele, kui ka selliseid krediittooteid, mis on kas sõnaselgelt vana direktiivi kohaldamisalast välja jäetud või mille suhtes valitseb ebaselgus. Olenemata sellest, kas vahendatav toode kuulub CCD1 kohaldamisalasse või mitte, võib lihtsasti tekkida mulje, et kõiki kredidivahendaja vahendatavaid krediittooteid reguleeritakse samaväärsel tasemel. Selline olukord soodustab aga CCD1-s olevate lünkade ära kasutamist, kus krediidiandjad ja -vahendajad struktureerivad tooteid viisil, tänu millele ei kohalduks neile täiendavad nõuded, ilma et tarbija sellest aru saaks, suurendades seeläbi läbipaistmatust ja potentsiaalselt ka tarbijate ülelaenamise riski.⁴⁰

Seega on CCD2 mõistete ja kohaldamisala ümberkujundamine suunatud otseselt Komisjoni esimese probleemi lahendamisele, vähendades olukordi, kus teatud krediittooted jäävad regulatsioonist välja kas sõnaselgete erandite või ebaselgete mõistete tõttu. Kohaldamisala laiendamine ja mõistete täpsustamine on vajalik eeldus tarbijakaitse taseme tõstmiseks, kuid ei taga iseenesest, et raamistik püsib ajas ajakohane, sest turu areng võib uute toodete kaudu taastoota teatud lünkasid.

³⁸ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 15–16.

³⁹ *Ibid*, lk 13.

⁴⁰ *Ibid*, lk 15–16.

2.1.2. Direktiivi (EL) 2023/2225 kohaldamisala ja mõisted

Autori hinnangul on CCD2 kohaldamisala muutmine suunatud esmajoones Komisjoni tuvastatud esimese probleemi lahendamisele, hõlmates alla 200-euroseid ja intressivabu krediite ning tõstes ülempiiri 100 000 euron, et katta suurem osa tarbijakrediiditurust.⁴¹ Eesmärk on vähendada regulatiivseid lünki, mis jätsid osa riskantseid tooteid CCD1 ajal tarbijakaitse alt välja, kuigi ei ole kindel, kas see tagab pikas plaanis soovitud tasemel kaitse, arvestades tarbijakrediidituru edasist arengut.⁴²

Lisaks CCD2-s leitakse, et BNPL-lahendused, kus krediidiandja annab tarbijale krediiti üksnes konkreetse kauba või teenuse ostmiseks ning mis on sageli intressivabad ja ilma muude tasudeta, tuleb hõlmata direktiivi kohaldamisalasse, kuivõrd tegu on uute digitaalsete finantsvahenditega, mis võimaldavad tarbijatel tasuda ostude eest teatava aja jooksul. Seejuures nähakse, et ka intressita ja tasudeta tooted võivad kujutada tarbijale riski, eriti kui maksetega hilinemise korral rakendatakse kõrgeid viiviseid või teisi tasusid.⁴³ Selline lähenemine on krediidivahendajate seisukohalt oluline, kuna BNPL-lahendusi vahendatakse tihti just kauplejate või eraldiseisvate platvormide kaudu ning tarbija jaoks ei pruugi olla selge, kas tegemist on tarbijakrediidiga või üksnes maksetähtaja pikendamisega.

Sarnaselt CCD1-ga sisaldab CCD2 ka teatud erandeid, täpsustades olukordi, kus teatud edasilükatud maksed võivad jääda kohaldamisalast välja või kus liikmesriikidel on õigus teatud krediidivorme vabastada CCD2 kohaldamisest.⁴⁴ CCD2-s tuuakse näiteks juhtumeid, kus kaupade või teenuste pakkuja lubab tarbijale intressivaba edasilükatud makset ilma kolmanda osapoole osaluseta, tingimusel et makse toimub piiratud tähtaja jooksul (50 päeva või internetipõhiste kaubatarbijate ja teenuseosutajate puhul, kellel on juurdepääs suurele kliendibaasile, 14 päeva), ning selgitab, et sellised praktikad võivad tarbija jaoks olla kasulikud, näiteks ravikulude tasumisel.⁴⁵ Need CCD2 selgitused näitavad, et uus direktiiv püüab kohaldamisala kujundamisel eristada tarbijat objektiivselt aitavaid paindlikke maksevõimalusi nendest krediiditoodetest, mis on üles ehitatud pigem krediidikulu varjamiseks või tarbimise stimuleerimiseks, suurendades sellega tarbijatega seotud riskide kasvu.

⁴¹ CCD2, pp 15.

⁴² *Ibid*, pp 20.

⁴³ *Ibid*, pp-d 15–16.

⁴⁴ CCD2, pp-d 17–18.

⁴⁵ *Ibid*, pp 17.

CCD2 kohaldamisala määratlemisel mängivad keskset rolli kasutatavad mõisted. CCD2-s on selgitatud, et uues direktiivis sätestatud mõisted määravad ühtlasi ühtlustamise ulatuse, ning liikmesriikide kohustuse võtta selle sätted üle on piiritletud just nende mõistetega. Samas sätestab CCD2, et liikmesriigid võivad soovi korral laiendada uue direktiivi sätteid ka nende krediitdilepingute suhtes, mis CCD2 reguleerimisalasse ei kuulu, nt teatud krediitdilepingud, mille puhul tarbija vastutus piirdub rangelt hoiustatud esemega ning sellised krediitdilepingud, mis ületavad 100 000 euro piiri.⁴⁶ Võimalus on krediitvahendajate seisukohalt oluline, kuivõrd see võimaldab liikmesriikidel vältida olukorda, kus osa vahendatavatest krediitdoodetest jäävad CCD2 kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et need ei mahu täpselt selle mõistetega määratud kohaldamisalasse, kuid Eestis seda võimalust ei kasutata.

CCD2 art 3 ei uuenda „krediitvahendaja“ mõistet, mis oli CCD1, kuivõrd probleemina ei nähtud mõisteid, vaid CCD1 kohaldamisala. Seejuures võib CCD1 mõistete „krediidiandja“ ja „krediitvahendaja“ kohaldamisala väljaselgitamine praktikas tekitada ebakindlust, kas näiteks P2P-platvormid või seal krediiti pakkuvad isikud alluvad direktiivis sätestatud kohustustele, kuivõrd mõisted ise jätavad selle lahtiseks, samas kui kohaldamisala ei paku samuti vastuseid.⁴⁷

CCD2 art 3 defineerib „krediitvahendaja“ mõiste kui füüsilise või juriidilise isiku, kes ei tegutse krediidiandja ega notarina ja kelle tegevus on ulatuslikum kui üksnes otseselt või kaudselt tarbija tutvustamine krediidiandjale ning kes rahalises või muus kokkulepitud majanduslikku kasu andvas vormis tasu eest, oma kaubandus-, äri- või kutsetegevuse raames:

- a) esitleb või pakub tarbijatele krediitdilepinguid;
- b) abistab tarbijaid, tehes krediitdilepingutega seotud ettevalmistavat tööd või muud lepingueelset administratiivset tööd, v.a punktis a) osutatud tegevus; või
- c) sõlmib tarbijaga krediitdilepinguid krediidiandja nimel.⁴⁸

Seejuures ei sõltu krediitvahendajaks kvalifitseerumise juures, kas isik on finantsjärelevalve subjekt, tema formaalse tegevusloa olemasolust. See tähendab, et kui isik osutab teenuseid, mis nõuavad seaduse järgi tegevusloa, ilma tegevusloata, on ilma loata teenuseid pakkuv isik sellegipoolest järelevalve subjekt.⁴⁹ Lisaks on kohtupraktikas leitud, et krediitvahendajana tuleb käsitleda ka selliselt tegutsevat inkassofirmat, kes tegutseb krediidiandja nimel ning

⁴⁶ *Ibid*, pp 14.

⁴⁷ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 15–16.

⁴⁸ CCD2, art 3 p 12.

⁴⁹ RKTko 3-19-885, p 14.

krediidivahendajana kõrvaltegevusena, mille eesmärk on sõlmida juba sissenõutavaks muutunud võla osamaksete kaupa tagasi-maksmise leping, millega tarbija võtab endale kohustuse maksta tagasi krediidi kogusumma ning tasuda viivised ja kulud.⁵⁰ Vastupidine tõlgendus tähendaks seejuures, et tarbijad jääks ilma neile CCD2-s tagatud kaitsest, eriti aga siis, kui nad sõlmivad krediidilepingu krediidi tagasimaksmise edasilükkamise kohta.⁵¹ Samuti kuuluvad krediidivahendajate alla Eesti praktika kohaselt teatud faktooringuteenuse pakkujad.⁵² Kuivõrd CCD2-s toodud krediidivahendaja mõiste ei ole võrreldes CCD1-ga muutunud, tuleks eeldada sellise praktika jätkuvat kohaldamist.

Autori hinnangul on CCD2 kohaldamisala ümberkujundamine seotud tihedalt sellega, kuidas uus direktiiv püüab vastata Komisjoni tuvastatud esimesele probleemile, mis seisneb tarbijakrediidi regulatsioonide kohaldamisega seotud lünkades ja nendega seotud tarbijakaitse killustatuses. CCD2 tekstist ja põhjendustest ei nähtu, et CCD1 tasandi „krediidivahendaja“ või „krediidilepingu“ mõisteid oleks peetud iseenesest puudulikeks, vaid probleem väljendus pigem kohaldamisalas ning selles, milliseid krediiditooteid ja olukordi need mõisted koos artiga 2 hõlmasid. Kohaldamisala muutmise vajadusele viitab ka Riigikohtu 2023. lahend, mille kohaselt ei ole intressi maksmise kokkulepe tarbijakrediidilepingu tekkimise eelduseks.⁵³ Ühelt poolt suurendab CCD2 kohaldamisala laiendamine õiguskindlust nii krediidivahendajate kui järelevalveasutuste jaoks, vähendades vaidlusi selle üle, kas konkreetne toode või krediidivahendaja ärimudel kuulub CCD2 kohaldamisalasse. Teisalt on tegemist valdkonnaga, kus regulatsioon peab ajakohastuma: kui kohaldamisala ja mõisted piiritletakse liiga detailsetelt, võimaldaks see struktureerida uusi tooteid just väljapoole direktiivi reguleerimisraami. Seevastu, kui need jäävad liiga üldiseks, võib liikmesriikide tõlgendus- ja rakenduspraktika muutuda oluliselt erinevaks, olles vastuolus CCD2 ühtlustamisesmärgiga. Nende muudatuste sisuline hindamine, eelkõige krediidivahendajate tegevust silmas pidades, toimub allpool Eesti ülevõtmissätetega seonduvates alapeatükkides.

2.1.2.1. Võlaõigusseaduse peamised muudatused

Eelnõu kohaselt on VÕS-i tarbijakrediidi regulatsiooni üks olulisemaid muudatusi selle kohaldamisala laiendamine sellistele lepingutele, mis seni jäid tarbijakrediidi kohaldamisalast

⁵⁰ C-127/15, *Konsumenteninformation*, p 44.

⁵¹ EKo C-127/15, *Verein für Konsumenteninformation versus INKO, Inkasso GmbH*, ECLI: EU:2016:934, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 36.

⁵² TrtRnKo 2-19-394/18, p 2.

⁵³ RKTko 2-21-20479, p 11.

välja, eelkõige nn tasuta krediidilepingutele ja lisakuludeta järelmaksu ehk BNPL-lahendustele.⁵⁴ CCD1 puhul välistati selle kohaldamisalast tarbijakrediit, mis anti intressita ning millega ei nõutud muude tasude maksmist, mis tähendab, et vana direktiiv ei pakkunud tarbijakaitse kõrge tasemega seotud kaitsemeetmeid eelmainitud lepingute puhul. Samas on Riigikohus 2023. aasta otsuses leidnud, et tarbijakrediidilepingu sõlmimist intressi tasumise kokkuleppe puudumine.⁵⁵ CCD2 muudatused tähendavad, et ka sellised krediiditooted, mille puhul krediidiandja ei võta tarbijalt intressi ega muid tasusid ning mille hind väljendub peamiselt kaupmehe poolt makstavas tasus krediidiandjale või peidetakse ajatatud tasumisega seondud kulud toote või teenuse hindadesse, kvalifitseeruvad edaspidi tarbijakrediidilepinguteks. Krediidivahendajate seisukohast tähendab see, et varasemast laiem ring kaupmehi ja platvorme, kes vahendavad tarbijale BNPL-lahendusi, maksetähtaja tasuta pikendamist ja teisi sarnaseid lahendusi, muutuvad edaspidi VÕS-i tarbijakrediidireeglite subjektiks.

2.1.2.2.CCD2 art 2 lg 2 punkti i välistuse kasutamine

Eelnõu kohaselt ei laiene tarbijakrediidi regulatsioon VÕS § 403 lg 3 p 7 järgi tasuta maksetähtpäeva edasilükkamisele, sõltumata sellest, kas edasi lükatakse olemasoleva krediidi või muu sissenõutavaks muutunud kohustuse tähtaega.⁵⁶ Autori hinnangul on tegu õigustatud CCD2-s lubatud erandi kasutamisega, kuivõrd maksetähtpäeva edasilükkamine tähendab võrreldes klassikalise BNPL-lahendusega, et tarbija on selleks hetkeks juba saanud tarbijakaitseks mõeldud info esialgse lepingu sõlmimisel. Seega, kui tarbija sõlmib olemasoleva tagasimakse tähtpäeva pikendamiseks kokkuleppe, on tarbijakrediidi sätete mittekohaldamine mõistlik, kuivõrd kauba või teenuse müüja poolne tarbijale vastutulek on tarbija huvisid silmas pidades oluline. Vastasel juhul, kui kaupmehed peaksid maksetähtpäevasid pikendades kohaldama teistkordselt tarbijakrediidiga seotud nõudeid, võiks see olla krediidivahendajate jaoks kulu, mida nad ei ole huvitatud kandma, mistõttu oleks suurem oht, et tarbija satuks tõsisemasse maksehäiresse, selmet sõlmida kaupmehega maksetähtpäeva edasilükkamise tehing, mis võimaldab tarbijale lisaäga kohustuste täitmiseks. Seejuures tuleb aga jälgida, et rakendataks Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt ei saa CCD1 mõistes lugeda „tasuta“ sõlmituks krediidilepingut, mille puhul tarbija võtab juba olemasoleva võla tagasimaksmiseks lepingulise kohustuse, mille kohaselt tuleb lisaks krediidisumma täies ulatuses tagasi maksmisele tasuta ka veel viivised ja kulud, mida esialgses lepingus, mille alusel tarbijakrediiti

⁵⁴ Eelnõu, lk 7.

⁵⁵ RKTko 2-21-20479, p 11.

⁵⁶ Eelnõu, lk 11.

anti, polnud.⁵⁷ Seega on välistus sellisel kujul eelnõu vaatest tarbijat kaitsev ja kredidivahendajaid motiveeriv meede, mitte krediiditoode, mis ei tohiks praktikas kujuneda lüngaks ehk võimaluseks pakkuda tarbijakrediiti, millele ei kohaldata tarbijakaitselisi sätteid.

Antud potentsiaalse lünga peaks välistama on Euroopa Kohtu samas kohtuasjas avaldatud kohtujuristi seisukoht, mille kohaselt ei tuleks lugeda tasuta antud krediidiks tarbijakrediiti, mille kohaselt võlgnevusse sattunud tarbija vastutas esialgses krediidilepingus sätestatu järgi kindlaks määramata sissenõudmiskulude eest, kuna ka viivise ja sissenõudmiskulude nõudmine tarbijalt seoses krediidiandjale tekkinud võlgnevustega kvalifitseerub klassikalises mõttes kuluks.⁵⁸ Kuivõrd uus direktiiv ei taotle kõrgetasemelise tarbijakaitsesega seotud senise praktika leebemaks muutmist, võiks eeldada selle tõlgenduse jätkuvat kehtivust, võttes arvesse CCD2 laiendatud kohaldamisala.

2.1.2.3.CCD2 art 2 lg 2 punkti h välistuse kasutamine

Eelnõus nähakse lisaks VÕS § 403 lg-ga 7 ette ka välistus, mille kohaselt soovitakse kasutada CCD2 art 2 lg 2 p-s h ette nähtud võimalust jätta tarbijakrediidi regulatsiooni kohaldamisalast välja teatud tingimustele vastavad tasuta maksetähtaja edasilükkamise kokkulepped. Nimetatud erand puudutab olukordi, kus tarbija saab kaupmehelt või teenusepakkujalt õiguse maksta kauba või teenuse eest hiljem, ilma et finantseerimiseks kasutataks kolmanda isiku krediiti, maksetähtaeg ei ületa 50 päeva alates kauba üleandmisest või teenuse osutamisest ning maksetega viivitamise korral on ettevõtjal õigus nõuda tarbijalt üksnes seadusjärgset viivist ja piiratud sissenõudmiskulusid. Seletuskirja kohaselt soovitakse välistusega vältida ettevõtjatele ebaproportsionaalse koormuse panemist ning säilitada võimalus pakkuda tarbijatele paindlikke ja odavaid maksevõimalusi, mis võivad olla oma hinnastruktuurilt soodsamad kui enamik alternatiivseid reguleeritud krediiditooteid.⁵⁹

Sellele lisanduvalt kasutatakse eelnõu kohaselt CCD2 art 2 lg s 2 p-s h nimetatud teist võimalust välistada CCD2 kohaldamisalast müüja või teenusepakkuja, kes pakub tasuta tasumise edasilükkamist, ei ole mikro-, väike ega keskmise suurusega ettevõtja soovitus 2003/361/EÜ⁶⁰ tähenduses, kes müüb kaupu või pakub teenuseid kauglepingute vahendusel ehk internetis. Selliste kaupmeestele tasumise edasilükkamine ei kvalifitseeru eelnõu tarbijakrediidi kohaselt

⁵⁷ C-127/15, *Konsumenteninformation*, p-d 40–41.

⁵⁸ C-127/15, *Konsumenteninformation*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p-d 43 ja 54.

⁵⁹ Eelnõu, lk 14.

⁶⁰ Komisjoni 6. mai 2003 soovitus mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratluse kohta. – ELT L 124, lk 36–41.

sätetele, kui krediiti ei paku kolmas isik (sh puudub krediidiandja osalus), tasumiskohustus tuleb täita 14 päeva jooksul ning ostuhind tasutakse intressivabalt ja muude tasudeta ning üksnes seadusjärgsete maksete hilinemise korral nõutavaid tasusid makstes.⁶¹ Antud välistus võetakse eelnõu kohaselt üle VÕS § 403 lg-sse 8.⁶² Autori hinnangul on selliste välistuste (VÕS § 403 lg-d 7 ja 8) kasutamine kaheldava väärtusega, kuivõrd tarbijatele selliste võimaluste pakkumine on oma olemuselt mõeldud suunama tarbijate tegema läbimõtlemata tarbimisotsuseid, millega kaasnevad tarbijakrediidiga sarnased kohustused.

Antud seisukoht kattub eelnõu huvirühmade arvamusi avaldades selgelt teisele seisukohale jäänud kohtutega, kes juhtisid tähelepanu sellele, et igasugune tasumise tähtpäeva edasilükkamine, kontojäägi ületamine ja muu nn võlgu elamine kujutab endast tarbija jaoks olulist riski, sõltumata sellest, kas sellega kaasnevad lisakulud. Kohtute hinnangul ahvatleb ka tasuta järelmaks tarbijaid tegema üle jõu käivaid kulutusi. Seejuures on praktikas makseraskustesse sattumine toimunud ka just intressivabade või näiliselt tasuta maksevõimaluste kasutamisel.⁶³ Autori arvates on kohtute argumentatsioon veenev, sest tarbija ülelaenamise risk ei sõltu üksnes sellest, kas talle pakutav krediit eeldab intressi maksmist⁶⁴, vaid sellest, mil määral soodustab pakutud tasumislahendus emotsioonidel põhinevat kulutamist ja tulevaste kohustuste alahindamist.

Autori hinnangul ei ole seetõttu VÕS § 403 lg 7–8 välistuste kasutamine tarbijakaitse seisukohalt põhjendatud. Sarnane probleem toodi välja ka Komisjoni mõjuhinnangus, mille kohaselt intressivabad laenud ja teatud tasuta antava krediidi puhul võivad tarbijad jätta tähelepanuta seoses krediidiga tagasimaksmisega seotud seadusjärgsed kulud ning viia makseraskusteni.⁶⁵ Sellised lahendused on aga kerged soodustama tarbijate impulsiivset käitumist, mistõttu ei tundu kooskõlas CCD2 eesmärgiga jätta sellised lepingud täielikult tarbijakrediidi raamistikust välja üksnes põhjusel, et need on lühiajalised ja pealtnäha tasuta (s.t intressivabad). Kokkuvõttes tähendab see, et sellise tasumise ajatamise puhul, mille korral ettevõtjad võimaldavad oma kaupade või teenuste eest tasumistähtaega edasi lükata või maksed teatud perioodile jaotada, ei pea järgima tarbijakrediidile kohalduvaid nõudeid. See tähendab, et sellistel tingimustel pakutava tarbijakrediidi puhul välistatakse selle potentsiaalsel

⁶¹ CCD2, art 2 lg 2 p h.

⁶² Eelnõu, lk 17–18.

⁶³ Eelnõu, lk 15.

⁶⁴ Vt ka RKTko 2-21-20479, p 11, kus Riigikohus selgitas, et tarbijakrediidilepingu sõlmimine ei sõltu intressi tasumise kokkuleppe olemasolust.

⁶⁵ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 14.

finantseerimisel kredidivahendajad ja krediidiandjad, kuivõrd nad ei paku seda toodet või teenust ise. Kuivõrd maksetähtpäeva ajatamine on üldjuhul teenus, millel on üldjuhul oma hind ja pakkuja jaoks kulu, tähendab selline lahendus, et sellega seonduvad kulud saavad lahutamatuks osaks toote või teenuse hinnast, vähendades tarbija vaates läbipaistvust. Lisaks sellele pakub seda teenust, mis on oma olemuselt tarbijakrediit, vaid toote/kauba enda müüja, mis tähendab, et sellega kaasneva kulu seab paika vaid kauba müüja, välistades konkurentsi, mis tähendab tarbija jaoks kõrgemaid kulusid. Seevastu võiksid kredidivahendajad pakkuda tarbijakrediidi turul tarbijatele sobivamaid krediidilahendusi, kes võimaldaks mastaabisäästu abil pakkuda tarbijatele tugevamat positsiooni.⁶⁶

Samas tuleb mõnda, et probleemi olemus ei seisne üksnes Eesti seadusandja valikus ning menetluses osalenud huvirühmade arvamuses, vaid CCD2 art 2 lg 2 p-s h nimetatud liikmesriikide vabaduses nimetatud välistust kasutada. Kui osa liikmesriike jätab eelmainitud kaupa või teenust müüvate ja maksetähtaja edasilükkamist pakkuvate ettevõtjate intressita makseaja edasilükkamised tarbijakrediidi regulatsiooni alt välja, teised aga otsustavad neid täielikult või osaliselt reguleerida, tekib paratamatult piiratum harmoneerimine, mis õõnestab CCD2 eesmärki tagada tarbijatele ühtne kõrgetasemeline kaitse ja vähendab kredidivahendajate jaoks õigusraamistiku prognoositavust piiriülesel tasandil, olles kaheldav mitme Komisjoni analüüsis tõstatatud probleemi osas. Seejuures leitakse, et piiratum harmoneerimine takistab ühtse krediidituru arenemist.⁶⁷ Sellises olukorras võib kriitika olla suunatud mitte ainult eelnõu konkreetse valiku, vaid ka CCD2 enda suunas, kuivõrd see võimaldab sarnase riskipotentsiaaliga kredidivorme välistada tarbijakrediidi alt.

Eelnevat kokku võttes on autori hinnangul eelnõus kasutatud välistused, mille kohaselt ei hõlmata tarbijakrediidi reeglistikuga teatud BNPL-lahendusi, kohati riskantne ning vastuoluline CCD2-s sätestatud I ja IV probleemi vaates. Kuivõrd CCD2 näeb ohukohana, et tarbijate makseraskustesse sattumine ei pruugi olla tingimata võrdelises sõltuvuses intressi tasumise kohustusega⁶⁸, on ennatlik välistada CCD2-ga seotud sätete ülevõtmisel tarbijakaitseliste kohustuste alt need lepingutüübid, mille krediidisumma on piisavalt väike. Kuigi CCD2 põhjendab oma selgitustes, justkui tagaks riski maandamise see, et tavapärase BNPL-lahendusega sarnaselt pole nende erandite puhul kolmanda isiku ehk kredidivahendajat ja/või

⁶⁶ Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 42.

⁶⁷ Bruloot, D., *et al.* Lk 46.

⁶⁸ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 14.

-andjat⁶⁹, muudab välistus vaid seda, kes krediiti pakub. Välistuse kasutamine välistab finantseerimise juurest krediidivahendajad, vähendades maksmise edasilükkamise pakkumise juurest konkurentsi, moonutades sellega toodete ja teenuste hindu ning tarbijakaitsega seotud meetmete pakkumist tarbijatele.

2.2. Direktiivi (EL) 2023/2225 selgitamiskohustuse ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse

CCD1 raames rajanes tarbijale lepingueelse teabe andmise kohustus peamiselt standardinfo teabelehel ja krediidilepingu kohustuslikel tingimustel, selgitamiskohustus ise oli pigem napp. Komisjoni 2021. aasta analüüs nentis, et selline lähenemine ei toiminud, sest tarbijale antav teave oli sageli liiga mahukas, tehniline või esitatud viisil, mis ei toetanud eri pakkumiste sisulist võrdlemist, eriti digikeskkonnas.⁷⁰ See puudutab eriti krediidivahendajaid, kelle huvi võiks olla suunata tarbija valima krediidivahendajale majanduslikult soodsama, kuid tarbijale ebasobiva lahenduse olukorras, kus selgitused jäid formaalseks või puudulikeks.

2.2.1. CCD2-st tulenev krediidivahendaja lepingueelse teabe andmise kohustus

CCD2 täpsustab krediidi reklaamimise ja lepingueelse teabe andmise nõudeid ning tõstab selgitamiskohustuse eraldi keskseks normiks, mille adressaadiks on nii krediidiandjad kui ka krediidivahendajad. CCD2 art-d 7 ja 8 reguleerivad tarbijakrediidi reklaami sisu, nähes ette standardinfo kohustusliku loetelu, kohustusliku hoiatuse sõnastuses „Hoiatus! Laenuvõtmine maksab raha“, ning keelab mitmed reklaamivõtted. Näiteks keelatakse CCD2 art 8 lg 7 p-s a jätta mulje, et krediit parandaks tarbija finantsolukorda või et maksehäirete andmed ei mõjuta laenu saamist (punkt b).

2.2.2. Krediidilepingute reklaamimine

Eelnõu kohaselt täiendatakse RekS § 29 lg-ga 2¹ hoiatuslausega „Hoiatus! Laenuvõtmine maksab raha.“, mille lisamine kujutab endast CCD2 art 8 lg-s 1 ette nähtud standardse hoiatuse ülevõtmist Eesti õigusesse. Sisuliselt liidetakse see olemasolevale üleskutsele tutvuda finantsteenuse tingimustega ning vajaduse korral konsulteerida asjatundjaga RekS § 29 lg 2 mõttes, ilma et reklaami üldine ülesehitus muutuks.⁷¹ Tegemist on pigem täpsustusega, mille eesmärk on rõhutada tarbijale krediidiga kaasnevat rahalist koormust, kuid mille tegelik mõju

⁶⁹ CCD2, pp 17.

⁷⁰ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 2.

⁷¹ Eelnõu, lk 75.

tarbijate otsustuskäitumisele on küsitav, arvestades, et hoiatus esitatakse muu kohustusliku teabe hulgas.

Eelnõus selgitatud digireklaami ja andmekandjate tehniliste piirangute arvestamine RekS § 29 lg 8 ja 8¹ kaudu on suunatud eelkõige sellele, et tüüpnaites esitatav standardinfo oleks tarbijale nähtav ka piiratud mahuga kanalites ja seadmetes. Direktiivi põhjendustes rõhutatud vajadus kohandada teave kasutatava andmekandja formaadiga võetakse üle, lubades osa standardteabest esitada klõpsamise, kerimise või ülelibistamise teel, eeldusel, et enne krediidipakkumise juurde jõudmist on tarbijal kogu nõutav info siiski kättesaadav.⁷² Praktikas tähendab see pigem tehnilist paindlikkust reklaami kujundamisel, mitte olulist täiendavat kaitset, sest norm ei taga, et tarbija tegelikult ka lisainfole ligi pääseb või selle läbi töötab.

Lisaks käsitleb eelnõu RekS § 29 lg-s 7 sisalduvate keelatud reklaamivõtete täpsustamine vastavalt CCD2 art 8 lg-le 7 selles, et senisest vastutustundliku reklaami avatud sõnastusest liigutakse konkreetsemate keeldude suunas, mis puudutavad krediiti kui finantsolukorda parandava, säästmist asendava või varasemate kohustuste mõju vähendava vahendi kujutamist.⁷³ Samas on muudatus siiski täpsustav, kuivõrd sarnane mõte leidis varasemalt RekS § 28 lg-s 7, mis tähendab, et antud muudatuse mõju võiks pidada oluliseks pigem vaidluste lahendamisel.

Kokkuvõtlikult on RekS § 29 muudatused peamiselt tehnilist laadi täpsustused, mille eesmärk on CCD2 art 7 ja 8 korrektne ülevõtmine ning õigusselguse suurendamine, eelkõige digitaalse reklaami puhul. Nende panus lepingueelse teabe selgemaks muutmisel ja haavatavate tarbijate tugevamasse kaitsmisse on aga piiratud, sest need ei vähenda oluliselt tarbijale esitatava info mahtu ega keerukust.

2.2.3. Lepingueelne teave

CCD2 art 12 lg 1 sätestab, et krediidiandjad ning „asjakohasel juhul krediidivahendajad“ peavad enne krediidilepingu sõlmimist andma tarbijale piisavad selgitused pakutava krediidilepingu ja kõrvalteenuste kohta, et tarbija saaks hinnata, kas need on kohandatud tema vajadustele ja rahalisele olukorrale, ning loetleb selgituste minimaalse sisu.⁷⁴ Lepingueelse teabe olulisust krediidivahendajate kontekstis rõhutatakse ka õiguskirjanduses, mille kohaselt

⁷² Eelnõu, lk 77–78.

⁷³ Eelnõu, lk 76.

⁷⁴ CCD2, art 12 lg 1.

on kredidivahenduslepingu mõiste⁷⁵ defineerimise eesmärgiks kohaldada kredidivahendajale samu lepingueelse teabe andmise nõudeid, mida kohaldatakse krediidiandjale.⁷⁶ Eelnõu seletuskiri selgitab, et VÕS § 403⁵ muudatused põhinevad selle sätte ülevõtmisel ja lg 4 puhul direktiivi automatiseeritud otsuseid reguleerival art-1 13.⁷⁷

Eelnõus selgitatakse oluliselt, et Saksa õiguskirjanduse järgi vastutavad krediidiandja ja kredidivahendaja lepingueelse teabe andmise eest solidaarvõlgnikena. Sama lähenemist on kinnitanud ka Komisjon, mistõttu muudetakse VÕS § 403¹ lg 1 teist lauset vastavalt, et väljendada krediidiandja ja -vahendaja solidaarset vastutust lepingueelse info ja selgituste eest.⁷⁸ Seevastu ei tohiks eeldada, et kui kredidivahendaja täidab tarbijale lepingueelse teabe esitamise kohustuse, vabaneks krediidiandja sellest.⁷⁹ Antud muudatus on kõrgetasemelise tarbijakaitse seisukohalt oluline täpsustus, millises ulatuses vastutab kredidivahendaja lepingueelse info ja selgituste eest võrreldes krediidiandjaga. Uue regulatsiooni järgi on selge, et tarbija vaatest on tegu solidaarkohustusega, kus krediidiandja ja -vahendaja vastutavad solidaarselt selle eest, et kõik CCD2-st tulenevad teabe- ja selgitamisnõuded oleksid täidetud nõuetekohaselt. See võtab tarbijalt vajaduse eristada, kumb pool konkreetset teavet tegelikult edastas, vaid saab rikkumise korral pöörduda mõlema vastu kui solidaarvõlgniku vastu, mis suurendab tarbija huvide kaitset olukorras, kus krediidilepingu sõlmimisse on kaasatud kredidivahendaja.

Seevastu tuleb arvestada, et lepingueelse teabe nõuete täpsustamine ei pruugi alati viia paremate laenuotsusteni, sest nii CCD1 kui CCD2 pigem suurendavad tarbijale esitatava standardinfo hulka. Kirjanduses on seda kritiseeritud kui „väikese kirja“ üleküllust, mis võib otsustusprotsessi hoopis raskendada,⁸⁰ mistõttu on küsitav, kui suures ulatuses aitab üksnes info lisamine kõrgetasemelise tarbijakaitse eesmärki tegelikult täita.

Seega on eelnõus pakutud lahendused justkui suunatud CCD2 eesmärgile lahendada Komisjoni analüüsis tuvastatud kolmandat ja neljandat probleemi, mille kohaselt on reklaami ja lepingueelse info puhul tarbijale antav teave ning haavatavate tarbijate kaitse puudulikud:

⁷⁵ VÕS, § 401¹.

⁷⁶ Käerdi, M., Õunpuu, A. § 401¹. – Võlaõigusseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2019. Lk 583.

⁷⁷ Eelnõu, lk 35–36.

⁷⁸ Eelnõu, lk 21.

⁷⁹ Sein, K. Lisa 1: Tarbijakrediidi direktiivi 2023/2225 ülevõtmine Eesti õigusesse. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Eelnõu seisuga 13.02.2026. – <https://eelnaud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026). Lk 5.

⁸⁰ Marin, R., lk 106–107.

tarbijale pakutava lepingu eelse teabe kohustus muutub konkreetsemaks ja standardiseeritumaks, ning probleemide tekkimise korral ei saa kredidivahendaja ega -andja vastutust tarbija ees välistada või sellest hoiduda, kuivõrd tarbija vaatest on tegu solidaarvõlgnikega.

2.2.4. Kõrvalteenused ja nende vaikimisi pakkumine

CCD2 keelab krediidiandjatel ja -vahendajatel eeldada tarbija nõusolekut krediidilepingu sõlmimisel või kõrvalteenuste ostmisel, eelkõige kasutades vaikimisi kuvatavaid valikuid, näiteks eelnevalt märgistatud lahtrite näol, ning nõuab, et tarbija annaks nõusoleku ühemõttelise ja selge tahteavaldusega.⁸¹ Selline muudatus on osa laiemast suunast piirata veebikeskkonnas „dark patterns“ kasutamist kus manipuleerivad kujunduslahendused võivad muidu soodustada läbimõtlemata tarbimisotsuseid.⁸² Eelnõu võtab selle üle VÕS § 404 uue lõikega 1¹, mille kohaselt ei loeta tarbija vaikimist ega tegevusetust – sealhulgas eeltäidetud valikute tagasi lükkamata jätmist – tarbijakrediidilepingu või kõrvallepingu sõlmimise nõusolekuks. Seletuskiri rõhutab, et kui krediidiandja või kredidivahendaja kasutab eeltäidetud valikuid, ei teki nende tagasi lükkamata jätmisel krediidi- ega kõrvallepingut. Sama kehtib näiteks krediidilepinguga seotud kindlustuse pakkumisel.⁸³

Seletuskirjas tuuakse konkreetse näitena olukord, kus veebipoes on makseviiside hulgas internetipanga makse, PayPal ja lisakuludeta järelmaksu BNPL-lahendus ning varasem praktika on olnud, et kredidivõimalus on vaikimisi eelvalitud. Uue regulatsiooni kohaselt on selline eelmärgistamine keelatud: tarbija võib küll valida BNPL-lahenduse, kuid see ei tohi olla vaikimisi valitud, vaid tarbija peab ise tegema aktiivse toimingut, näiteks märkima linnukese, mis peab väljendama vabatahtlikku, konkreetset, teadlikku ja ühemõttelist nõusolekut. CCD2 art 15 ülevõtmine VÕS § 404 lõikesse 1¹ laiendab seda loogikat aga krediidilepingu ja kõrvalteenuste lepingute sõlmimisele tervikuna, sõltumata sellest, kas nendega kaasneb lisatasu.⁸⁴

Antud muudatus on kredidivahendaja tegevuse seisukohalt oluline just kõrvalteenuste ja mitme teenuse tervikliku paketina pakkumisel. Kui kredidivahendaja tegutseb kaupleja või platvormi juures ja pakub lisaks krediidile ka nt krediidilepingu kindlustust või muid lisatooteid, peab ta

⁸¹ CCD2, art 15 lg-d 1–2.

⁸² Sein, K. Finantsteenuste kaugturstuse direktiivi ülevõtmine Eesti õigusesse. Teatud aspektide õiguslik analüüs. Justiits- ja digiministeerium. – <https://www.justdigi.ee/media/5213/download> (25.04.2026). Lk 28–29.

⁸³ Eelnõu, lk 37.

⁸⁴ Eelnõu, lk 37–38.

tagama, et tarbija ei nõustuks ühegagi neist ei, ilma et tegu oleks vabatahtliku, konkreetse, teadliku ja ühemõttelise tahteavaldusega. Selline oht oli aga varasema regulatsiooni puhul, mis ei keelanud vaikimisi kõrvalteenuste tarbijale kaasa eeltäidetud valiku kaudu müümist. Muudatus tähendab, et tarbija peab igale krediidi- või kõrvallepinguga ühemõtteliselt nõustuma, mis vähendab riski, et kredidivahendaja peidab kõrvalteenusega seotud kohustused oma platvormi või lepingu osasse, mida tarbija suure tõenäosusega ei märka ega loe. See tugevdab tarbija positsiooni eriti digitaalses keskkonnas, kus kredidivahendusteenused ja kõrvalteenused võivad olla integreeritud ühte lepingu sõlmimise protsessi ning kus eeltäidetud lahtrite kasutamine võiks muidu märkimisväärselt soodustada läbimõtlematuid otsuseid ja tarbijale kaasnevaid kohustusi.

2.2.5. Nõustamisteenuse pakkumise tarbijale teatavakstegemine

CCD2 kohaselt on nõustamisteenused krediidlepinguga seotud ühte või mitut tehingut käsitlevad tarbijale suunatud isikustatud soovitusel, mis kujutavad endast eraldiseisvat tegevust krediidi andmisest ja kredidivahendajate tegevusest. Väärrib mainimist, et „nõustamisteenus“ on erinev mõistest „võlanõustamisteenused“, mida kredidivahendajad pakkuda ei tohi, kuivõrd need on suunatud tarbijatele, kellel on või võib tekkida raskusi oma finantskohustuste täitmisel.⁸⁵

Kehtiva õiguse kohaselt kehtib nõustamisteenuse regulatsioon üksnes elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidlepingute (nn hüpoteekkrediidi) puhul: VÕS § 419¹ ja KAVS § 7 tuginesid hüpoteekkrediidi direktiivile⁸⁶ ning kohustasid krediidiandjaid ja -vahendajaid selgitama tarbijale, kas nad osutavad nõustamisteenust.⁸⁷ CCD2 art 16 nõuab liikmesriikidelt, et sama kehtiks ka tarbijakrediidi puhul, kuivõrd nõustamisteenuse mõiste (art 3 p 17) ja art 16 on sisult samad kui hüpoteekkrediidi direktiivis.

Eelnõuga muudetakse VÕS § 419¹, laiendades sätte kehtivust kõikidele tarbijakrediidlepingutele. Samal ajal peetakse eelnõus otstarbekaks koondada nõustamisteenuse mõiste ühte õigusakti: VÕS § 419¹ lg-s 3 viidatakse edaspidi KAVS §-dele 7 ja 51, kus nõustamisteenuse mõiste ja sisuline regulatsioon paiknevad. Seletuskiri rõhutab, et nii KAVS § 7 kui § 51 kohaldatakse eelnõu kohaselt kõigile krediidiandjatele ja -vahendajatele,

⁸⁵ CCD2, art 3 p-d 17 ja 22.

⁸⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/17/EL, 4. veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidlepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010. – ELT L 060 28.02.2014, lk 34. (edaspidi „hüpoteekkrediidi direktiiv“).

⁸⁷ Eelnõu, lk 57.

mitte üksnes neile, kes pakuvad elamukinnisvaraga seotud krediiti, mistõttu laieneb nõustamisteenuse regulatsioon ka tarbijakrediidile.⁸⁸

CCD2 põhjendustes rõhutatakse, et nõustamisteenuse osutamine eeldab tarbija teavitamist sellest, kas sellist teenust üldse osutatakse ja mida see endast kujutab.⁸⁹ VÕS § 419¹ ning KAVS §-de 7 ja 51 muudatus teenib seega eesmärki tagada, et kredidivahendaja oleks selles osas tarbija suhtes läbipaistvam: tarbija peab teadma, kas kredidivahendaja annab talle üksnes üldist infot ja selgitusi või pakub ka individuaalset nõustamisteenust, mille alusel tarbija võib eeldada, et soovitus on kohandatud just tema olukorrale.

Arvestades, et nõustamisteenuse regulatsioon eksisteeris Eesti õiguses juba varem, on selle laiendamine kõikidele tarbijakrediidilepingutele tarbija vaates tervitatav ega lisa kredidivahendajatele liigset koormust. Pigem võib küsida, miks ei kasutatud sama lahendust juba varasemalt. Vajalikke täpsustusi saaks edaspidi anda Finantsinspektsiooni oma juhendites.

Nõustamisteenuse pakkumise osas tarbija teavitamine annab tarbijale suurema kindlustunde, aidates vältida olukordi, kus kredidivahendajad võivad jätta mulje, et osutavad „nõustamist“, kuigi tegelikult tegutseb ta üksnes ühe krediidiandja huvides, kelle tasu sõltub konkreetsete toodete vahendamise mahust. Samas ei tähenda see, et kredidivahendaja peaks automaatselt muutuma nõustamisteenuse pakkujaks, sest nõustamisteenuse pakkumise reeglite kohaselt on see endiselt vabatahtlik, kuid tarbijakrediidi puhul peab kredidivahendaja selgesti ütlema, kas ta osutab sellist teenust või mitte.

2.3. Direktiivi (EL) 2023/2225 krediivõimelisuse hindamise kohustuse ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse

2.3.1. Krediivõimelisuse hindamise kohustuse täpsustamine (VÕS § 403⁴ muutmine)

Kuigi CCD2 ei too vastutustundliku laenamise põhimõtte osas võrreldes CCD1-ga kaasa põhimõttelisi, vaid pigem täpsustavaid ja selgitavaid muudatusi, säilib uue direktiiviga Euroopa Kohtu praktikas kujunenud põhimõte, et krediivõimelisuse hindamise ja vastutustundliku laenamise kohustuse täitmise tõendamine lasub eelkõige krediidiandjal kui selle kohustuse kandjal, mitte asjakohasel juhul kredidivahendajal ega ka nt selle rikkumisele tugineval tarbijal. Euroopa Kohus on selgitanud, et siseriiklikud tõendamiskoormise normid ei või

⁸⁸ *Ibid*, lk 57.

⁸⁹ CCD2, pp 50.

nihutada vastutustundliku laenamise reeglite rikkumise tõendamiskoormust tarbija kanda ega muuta tarbijale CCD1-st tulenevatele õigustele tuginemist liiga raskeks.⁹⁰ Seega on krediitdivõimelisuse kohustuse täitmise kontrollil kaks ülesannet: distsiplineerida krediidiandjat ning kaitsta tegelikkuses krediitdivõimetut tarbijat ülelaenamise eest.⁹¹ Seejuures võiks kohtute töö kohtumenetluses lihtsamaks tegemiseks kaaluda variante kehtestada menetluslikud piirmäärad (sissetuleku olemasolu kontroll, tarbija kohustuste kontroll, laenukoormuse mõistlikkus).⁹² Vajadusele piirmäärade järele viitab ka kohtutes leitav praktika, et mh ei piira kohustuse täitmiseks ainult tarbija maksehäirete puudumise kontrollimine Krediidiinfo registrist.⁹³ Samuti ei ole lõpuni selge, millistel juhtudel pole tarbijalt vajalik küsida kontoväljavõtteid.⁹⁴

Eesti kohtupraktika kohaselt seisneb vastutustundliku laenamise põhimõtte krediidiandja kohustuses tagada, et krediiti ei antaks isikule, kelle puhul on tõenäoline, et ta ei suuda seda jooksvast sissetulekust või muust eluks otseselt mittevajalikust varast tagasi maksta, tagades selliselt, et tarbija ei satuks krediidi tõttu „laenuorjusesse“.⁹⁵ Seejuures on krediitdivõimelisuse hindamise läbiviija (krediidiandja) kohustatud kontrollima tarbija esitatavat teavet.⁹⁶

Praktikas kasutatakse tarbijate krediitdivõimelisuse hindamisel laialdaselt automatiseeritud otsustusprotsesse, sh kolmandate teenusepakkuja krediitdiskoore ja arvelduskonto väljavõtte automatiseeritud analüüsi.⁹⁷ Arvestades, et puudub ammendav selgus, milliseid asjaolusid ja andmeid tuleb krediitdivõimelisuse hindamisel arvesse võtta, on võimalik, et vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmine vajaks täpsemat reguleerimist, kuivõrd vastasel juhul on oht, et krediidiandjad jätkavad krediitdivõimelisuse hindamise kohustuse mittetäitmist, kuivõrd nende ärimudelid eelistavad mahtude kasvades oma sisemisi protsesse automatiseerida.

CCD1 art 8 sätestas küll krediidiandja kohustuse hinnata enne krediidilepingu sõlmimist tarbija krediitdivõimelisust, kuid jättis selle kohustuse sisu pigem üldiseks. Krediitdivõimelisuse

⁹⁰ C-449/13, *CA Consumer Finance*, p-d 27 ja 31.

⁹¹ Puust, J. Vastutustundlik laenamine: kas võlg on jätkuvalt võõra oma? *Juridica* 9–10/2024, lk 738.

⁹² *Ibid*, lk 736.

⁹³ TrtRnKo 2-21-125271, p 8.

⁹⁴ TlnRnKo 2-18-124589, p 48.

⁹⁵ RKTOKO 2-14-21710, p 25.3.

⁹⁶ TrtRnKo 2-19-121857/25, p 5.

⁹⁷ Kask, A. Algoritmiline diskrimineerimine tarbijakrediidi väljastamisel ja selle õiguslik regulatsioon Euroopa Liidus. Magistritöö. Juhendaja *dr iur* Karin Sein. Tallinn: 2025. Lk 43.

hindamiseks tuli tugineda „piisavale teabele“ tarbija kohta ning vajaduse korral kasutada asjakohaseid andmebaase.⁹⁸

Eesti õiguses oli vastutustundliku laenamise raamistiku (praegune VÕS § 403⁴) suhteliselt põhjalik juba enne CCD2 ülevõtmist, sest varasemate muudatustega võeti nn hüpoteekkrediidi direktiivi standardid üle kõigi tarbijakrediidilepingute jaoks. Seetõttu järeldeb eelnõu seletuskiri, et CCD2 art 18 ei too Eesti õiguses kaasa põhimõttelisi muudatusi, vaid pigem ühtlustab sõnastust ning lisab mõned täpsustused.⁹⁹

Olulisemad VÕS §-s 403⁴ tehtavad muudatused on järgmised:

- 1) Põhjaliku hindamise nõue – § 403⁴ lg 1 p 2 täpsustatakse viitega, et krediitdivõimelisuse hindamine peab olema põhjalik, mis vastab CCD2 art 18 lg 1 sõnastusele. See on pigem terminoloogiline ühtlustus, kuna kehtiv regulatsioon on niigi lähtunud põhjaliku analüüsi vajadusest, kuid pole nõudnud seda selgesõnaliselt¹⁰⁰ (vrkl VÕS § 403⁴ lg 1).
- 2) § 403⁴ Lõike 2 täpsustused – vastavalt eelnõule säilib põhimõte, et tarbija krediitdivõimelisuse hindamisel tuleb arvestada tarbija varalist seisundit, regulaarset sissetulekut ja teisi varalisi kohustusi, mis haakub CCD2 art 18 lg 3 I–II lausega.⁶ Samas põhjendab seletuskiri, miks säilitatakse ka kaks elementi, millel CCD2-s otsest vastet ei ole: tarbija varasemate maksekohustuste täitmine ning krediitilepingust tulenevate rahaliste kohustuste võimaliku suurenemise mõju. Esimese puhul toetutakse CCD2 art 18 lg 11 loogikale (krediidiavalugu ei tohi olla ainus alus krediitdivõimelisuse hindamiseks, kuid see on üks asjakohaseid tegureid) ja EBA suunistele, mille puhul argumenteeritakse, et tõenäosushinnang eeldab paratamatult ka kohustuste võimaliku suurenemise mõju arvestamist.¹⁰¹
- 3) § 403⁴ lg 2 teises lauses lisatakse kohustus arvestada tarbijale krediidi võtmisega kaasnevaid riske, mitte ainult lepingutingimusi ja rahalise kohustuse suurust. Seletuskiri toob näidetena eluasemelaenu pika kestuse ja lühiajalise, kõrge hinnaga krediidi suure kulukuse, mis on rohkem suunitusliku juhisega sätete mõistmiseks.¹⁰²

⁹⁸ CCD1, art 8 lg 1 II lause.

⁹⁹ Eelnõu, lk 30

¹⁰⁰ Võrdluseks VÕS § 403⁴ lg 1: „/.../ on krediidiandja enne tarbijakrediitilepingu sõlmimist kohustatud:

1) omandama teabe, mis võimaldab hinnata, kas tarbija on võimeline krediidi lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksma (edaspidi *krediitdivõimelisus*) ja

2) hindama tarbija krediitdivõimelisust.“

¹⁰¹ Eelnõu, lk 31–32.

¹⁰² *Ibid*, lk 31–32.

- 4) § 403⁴ lg-t 3 täpsustatakse kogutavate andmete ja allikate osas. Edaspidi keelatakse sotsiaalmeediast pärineva teabe kasutamise krediitdivõimelisuse hindamise allikana ning eriliigiliste isikuandmete (nt terviseandmete) kogumine selleks otstarbeks, mis vastab CCD art 18 lg 3 kolmandale lausele. Samuti rõhutatakse, et hinnang ei tohi põhineda üksnes krediidi ajalool (art 18 lg 11), kuigi varasem maksekäitumine jääb üheks arvestatavaks teguriks.¹⁰³
- 5) § 403⁴ lg-t 4 korrastatakse ja täiendatakse tarbija kohustusega esitada õiget ja täielikku teavet ning säilib krediidiandja kohustus seda kontrollida, kuid täpsustatakse, et kontrollimise kohustus hõlmab ka muud krediitdivõimelisuse hindamisel kasutatud teavet, mitte ainult tarbijalt saadut (CCD art 18 lg 3 II lõik).¹⁰⁴
- 6) §-i 403⁴ lisatakse uus lõige 5¹, mille kohaselt peab krediidiandja ühislaenude puhul hindama tarbijate ühist tagasimaksevõimet, mis võtab üle CCD art 18 lg 5.¹⁰⁵
- 7) Muudetakse § 403⁴ lg-t 9, mille kohaselt on krediitdivõimelisuse uuesti hindamine kohustuslik krediidisumma või limiidi märkimisväärse suurendamise korral, mitte igal limiidi muutmisel, mis on kooskõlas CCD art 18 lg-ga 10.¹⁰⁶
- 8) §-i 403⁴ lisatakse lõiked 10, 11 ja 11¹, 14, mis puudutavad andmebaasi päringute alusel tehtud tagasilükkamiste teatavaks tegemist ning tarbija õigust saada infot automatiseeritud otsuste kohta (CCD2 art 18 lg 8–9 ja art 19 lg 6) ning keeldu krediitdilepingut hiljem tarbija kahjuks muuta või üles öelda põhjendades seda sellega, et krediitdivõimelisust hinnati valesti, kui tarbija ise ei ole teadlikult andmeid varjanud ega võltsinud (CCD2 art 18 lg 7).¹⁰⁷

Muudatuste peamine sisuline nihe seisneb, et VÕS § 403⁴ sõnastus muutub veelgi konkreetsemaks: krediidiandja ei saa enam sedavõrd lihtsalt väita, et on viinud läbi tarbija krediitdivõimelisuse hindamise, vaid peab suutma näidata, millist teavet koguti, milliseid riske arvestati ja et ei piirdutud üksnes krediidi ajaloo kontrollimisega. Sellist tarbijakaitselist lähtepunkti kinnitab ka senine Riigikohtu praktika, mille kohaselt peavad kohtud, kui asjaolud viitavad tarbijakrediitdilepingu sõlmimisele, omaalgatuslikult kontrollima lepingu kehtivust ning kas krediidiandja on rikkunud lepingueelset kohustust hinnata tarbija krediitdivõimelisust.¹⁰⁸ Seejuures on Euroopa Kohus varasemalt selgitanud, et vastasel juhul ei

¹⁰³ *Ibid*, lk 32–33.

¹⁰⁴ *Ibid*, lk 33.

¹⁰⁵ *Ibid*, lk 33–34

¹⁰⁶ *Ibid*, lk 34.

¹⁰⁷ Eelnõu, lk 34–35.

¹⁰⁸ RKTko 2-21-13098, p 13.

oleks võimalik saavutada tarbija tegelikku kaitset, kuivõrd esineb arvestatav risk, et – tingitud oma teadmatusest – ei pruugi osata tugineda oma õiguste kaitsele.¹⁰⁹

Kuigi krediidiandjate vaatest võiks tegu olla pelgalt krediidivõimelisuse hindamise keerulisemaks tegemisega, on CCD2-ga nähtud ette suurem loetelu konkreetsetest allikatest, mida tuleb krediidivõimelisuse hindamisel kasutada, kuid kohustus oma olemuslikult pigem ei muutu. Samas ei muutu krediidivõimelisuse hindamisel krediidivahendaja roll: CCD2 art 18 jätab krediidivõimelisuse hindamise kohustuse krediidiandjale, samas kui krediidivahendaja ülesanne on pigem tarbijalt saadud info korrektne edastamine krediidiandjale ning oma lepinguelse selgitamiskohustuse täitmine.

Kuigi CCD2 art 18 lg 1 sätestab tarbija krediidivõimelisuse hindamise kohustuse selgelt krediidiandjale, tulnuks töö autori hinnangul kaaluda võimalust selgitada selle kohustuse täitmisel krediidivahendaja rolli ning arvestada nende omavahelist koostööd. See tähendab, et – võttes arvesse CCD2 eesmärki püsida võimalikult kaua ajakohasena – CCD2 võinuks arvestada olukordadega, kus piiriüleselt tegutsevad krediidivahendajad aitavad standardiseerimise ja andmekogumise teel viia krediidiandjateni tarbijad, kes muidu nende juurde ei satuks. Seejuures tuleks arvestada krediidivahendajate potentsiaali, kuivõrd nad aitavad viia kokku tarbija vajadused ja turul pakutavad lahendused, tuues kokku nii nõudluse kui pakkumise.¹¹⁰

Sellise võimaluse hõlmamine ei peaks aga tähendama aga, krediidiandjatel võiks olla võimalik krediidivõimelisuse hindamise kohustusest vabaneda. Vastupidi, selle kohustuse täitmine peaks igal juhul jääma krediidiandja vastutuseks, kuid uus direktiiv oleks võinud olla veidi ajas ette vaatav, võttes arvesse, et krediidiandjad oleksid huvitatud kasutama krediidivõimelisuse hindamiseks krediidivahendajaid jt teenusepakkujaid, kelle omavahelise suhte reguleerimine ei ole CCD2-ga reguleeritud.

Täiendavalt kaotatakse eelnõu kohaselt VÕS § 403 lg-s 1 viide §-le 403⁴, kuna sellest nähtub ekslikult, justkui ei kohaldataks vastutustundliku laenamise põhimõtet krediidivahendajatele,

¹⁰⁹ EKo C-679/18, *OPR-Finance*, ECLI:EU:C:2020:167, p-d 22–23.

¹¹⁰ Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 42.

kes tegelevad sellega kõrvaltegevusena.¹¹¹ Antud probleemile on viidanud ka õiguskirjandus, kuivõrd sätte senist sõnastust on peetud eksitavaks.¹¹²

2.3.2. Andmebaaside kasutamine ja kredidivahendaja roll (IKS § 10¹)

CCD2 art 19 liigub CCD1 art-ga 9 võrreldes palju kaugemale. Kui CCD1 keskendus peamiselt piiriülesele juurdepääsule kredidivõimelisuse hindamiseks kasutatavatele andmebaasidele ja kohustusele teavitada tarbijat andmebaasidest saadud tabel põhineva otsuse tegemisest, kui taotlus lükati tagasi, siis CCD2 art 19¹¹³: kehtestab reeglid andmebaasidele juurdepääsu tingimuste, andmete liigi, täpsuse ja ajakohasuse kohta, nõuab kaebuste esitamise menetluste loomist, et vaidlustada andmebaaside sisu, keelab eriliiki isikuandmete ja sotsiaalvõrgustikest pärit andmete kasutamise ning näeb ette, et andmebaasidele on juurdepääs üksnes nendele krediidiandjatele, kes on riikliku järelevalve all ja järgivad täielikult IKÜM-i¹¹⁴. Eesti õiguses puudus seni eriregulatsioon just tarbija kredidivõimelisuse hindamiseks kasutatavate registrite kohta, mistõttu otsustati CCD2 art 19 üle võtta isikuandmete kaitse seadusesse (IKS) uue § 10¹ kaudu. Eelnõus leitud selgituste kohaselt on see loogiline, sest CCD2 art 19 keskmes on andmesubjekti (tarbija) õiguste kaitse ning sarnast lahendust on kasutanud ka nt Saksamaa.¹¹⁵

IKS § 10¹ sätestab andmebaaside:

- 1) kohaldamisala – avalikud ja eraõiguslikud registripidajad, kelle peetav register sisaldab maksehäireandmeid või muud tarbija kredidivõimelisuse hindamiseks kasutatavat teavet (sh krediidiskoorid ja positiivse krediiditeave). Kohaldamisala on piiratud tarbijakrediidilepingutega ning tarbijate ja krediidiandjate vaheliste suhetega.¹¹⁶
- 2) Juurdepääs registrile – eelnõus kirjeldatud IKS § 10¹ lg 2 järgi on juurdepääs registrile lubatud ainult krediidiandjatele, kes on finantsjärelevalve subjektid (s.t kellel on Finantsinspektsiooni tegevusluba või mõnes teises liikmesriigis samaväärne staatus) ning kes järgivad täielikult IKÜM-i ja IKS-i nõudeid. Tegemist ei ole eraldiseisva õigusliku alusega andmete töötlemiseks.¹¹⁷

¹¹¹ Eelnõu, lk 11.

¹¹² Käerdi, M., Õunpuu, A. § 4011. – Võlaõigusseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2019. Lk 584.

¹¹³ CCD2, art 19, lg-d 1–8.

¹¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119 04.05.2016, lk 1.

¹¹⁵ Eelnõu, lk 59–60.

¹¹⁶ *Ibid*, lk 61–62.

¹¹⁷ *Ibid*, lk 62–63.

- 3) Diskrimineerimiskeeld – eelnõus kirjeldatud IKS § 10¹ lg 3¹¹⁸ lahendab analüüsis välja toodud viiendat probleemi, mille kohaselt peab CCD2 suutma tagada krediidiandjatele võrdsed tingimused piiriüleseks tegutsemiseks¹¹⁹. Eelnõu selgituste kohaselt on selline säte vastavuses CCD2 art 19 lg-ga 1.¹²⁰ Paraku ei hõlma see säte aga kredidivahendajaid, kes võiks sarnaselt krediidiandjatele mängida tarbijatele tarbijakrediidi pakkumisel olulist rolli.
- 4) Andmekoosseis ja kvaliteet – § 10¹ lg 4 sätestab minimaalse andmekoosseisu (võlgnevus, krediidi liik ja krediidiandja nimi) ning kohustab registripidajat tagama andmete täpsuse ja ajakohasuse, kooskõlas CCD2 art 19 lg 4 ja 7 ning IKÜM art 5 loogikaga.¹²¹
- 5) Teavitamine ja vaidlustamine – eelnõu kohaselt peab registripidaja IKS § 10¹ lg-st 5 tulenevalt teavitama tarbijat 30 päeva jooksul andmete registrisse kandmisest ja andma infot tema IKÜM-i õiguste kohta (CCD2 art 19 lg 7 teine lause). IKS § 10¹ lg 6 kohustab looma sisemise vaidlustamismenetluse, mille kaudu tarbija saab registrisse kantud andmeid hõlpsalt vaidlustada, täiendades IKÜM-i vastuväite esitamise õigust ning tagades, et vaidlustamine ei piirdu üksnes Andmekaitse Inspeksiooni poole pöördumisega.¹²²

Seega loob IKS § 10¹ tarbija jaoks selgema reeglistiku nende registrite tegevuseks, mis sisaldavad teavet kredidivõimelisuse hindamiseks. Samas toob CCD2 art 19 kaasa piirangu, mille kohaselt tuleb ligipääs tagada vaid krediidiandjatele, kuid mitte kredidivahendajatele.

Siin näeb töö autor CCD2-st tulenevat kasutamata potentsiaali. Kuigi art 18 lg 1 kohaselt lasub kredidivõimelisuse hindamise kohustus selgelt krediidiandjal, võinuks kaaluda, kas art 19 juurdepääsureeglid võiksid hõlmata vähemalt osaliselt ka kredidivahendajaid, eelkõige piiriülestel turgudel tegutsevaid kredidivahendajaid. Seejuures võiksid kredidivahendajad leevendada tarbijate- ja krediidiandjatevahelist asümmeetriat, luues tarbijate ja tugevamas positsioonis oleva krediidiandja vahel võrdsema jõupositsiooni, pakkudes suuremat turukonkurentsi ja tarbijatele paremaid tingimusi.¹²³

¹¹⁸ Eelnõu, lk 63.

¹¹⁹ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 27.

¹²⁰ Eelnõu, lk 63.

¹²¹ *Ibid*, lk 63.

¹²² *Ibid*, lk 63–64.

¹²³ Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 42.

Praeguse lahenduse korral jääb kredidivahendaja krediivõimelisuse hindamiseks andmete kogumisel osaliselt sõltuvusse krediidiandjast, kuivõrd kredidivahendajad ei saa ise registritest infot hankida, et nt krediidiandjat krediivõimelisuse hindamise protsessis toetada, sõeludes välja mitte-sobilikke kliente või aidata krediidiandjal krediivõimelisuse kohustust täita. Lisaks võib krediidiandjatel olla vähem motivatsiooni kasutada piiriüleselt tegutsevaid kredidivahendajaid, sest nemad ei saa ise andmebaasidest teavet ega saa seetõttu krediidiandjat krediivõimelisuse hindamise protsessis sisuliselt toetada. Seejuures tuleks potentsiaalsena hinnata kredidivahendajate rolli piiriülesel tarbijakrediidi turul, kuivõrd kredidivahendajate tegevust reguleeriv ühtlustatud regulatsioon võiks suurendada ka tarbijakrediidi vahendamist EL-is.¹²⁴ Siiski tuleb mõõnda, et kuigi krediidiandjatel on võimalus kasutada kredidivahendajaid uutele turgudele sisenemiseks, jääb krediivõimelisuse hindamine täielikult krediidiandjate kohustuseks, kuid see ei lahenda kredidivahendajate praktikas esinevat raskust, et neil puudub ligipääs vajalikele piiriülestele andmetele, mis võiks lihtsustada tarbija krediivõimelisuse hindamist.

Autori hinnangul ilmestab see olukord CCD2 struktuurset piiratust kredidivahendajate piiriülese tegevuse arendamisel: Eesti ei saa oma õigusruumis seda probleemi iseseisvalt lahendada, kuivõrd kredidivahendajate piiriülene tegutsemine nõuab liikmesriikides ühtlustatud lähenemist. Kuigi Eesti võiks teoreetiliselt laiendada andmebaasile ligipääsu ka kredidivahendajatele, poleks sellel EL siseturu vaatest suurt tähtsust, kuivõrd selline säte lihtsustaks mõne üksiku kredidivahendaja huvi saada Eesti andmebaasidest teavet tarbija krediivõimelisuse hindamiseks. Seega võiks ühtlustatud registrile ligipääsu võimaldamine kredidivahendajatele teoreetiliselt soodustada krediidiandjate piiriülest tegevust, kuna nad saaksid mittediskrimineerival alusel ligi teiste liikmesriikide registritele, kuid selle mõju suhtes tuleks olla ettevaatlik, kuivõrd kredidivahendajad jäävad tarbija krediivõimelisuse hindamise protsessis parimal juhul endiselt pigem abistavasse, mitte iseseisvasse rolli. Kredidivahendajatele andmebaasidesse ligipääsu tagamine oleks seevastu täitnud ka tarbijakaitse ja piiriülest tegutsemist võimaldavaid eesmärke, tagades tarbijatele, et krediivõimelisuse hindamiseks vajalikud andmed on ka kredidivahendajatel, mitte ainult krediidiandjatel, mis võimaldaks tarbijatel saada senisest enam võrreldavaid pakkumisi. Kuivõrd eluasemega seotud krediidi puhul on leitud, et paljud tarbijad ei võrdle erinevate

¹²⁴ *Ibid.*

krediidiandjate pakkumisi (piisavalt), on tõenäoline, et paljud neist – sõltuvalt tarbijakrediidi summast – võiks olla huvitatud usaldama selle ülesande kredidivahendajatele.¹²⁵

Samas seob CCD2 art-d 19 ja art 18 Eesti vastutustundliku laenamise regulatsiooni Komisjoni analüüsis tuvastatud probleemiga nr 2: vajadusega tagada, et kredidivõimelisuse hindamine oleks sisuline, põhineks laiemal andmekogumil kui pelgalt krediidiajalugu ning toimuks tarbija parimatest huvidest lähtuvalt, sh automatiseeritud otsuste korral läbipaistvalt ja vaidlustamist võimaldades.¹²⁶ CCD1 vastuvõtmise ajal ei olnud automatiseeritud kredidivõimelisuse hindamine ja krediidskooride laialdane kasutamine veel sama relevantne, mistõttu ei käsitletud neid teemasid eraldi. Seega täidavad IKS § 10¹ muudatused selle tühimiku, kuid jätavad kredidivahendaja rolli selles piiratuks ning potentsiaali kasutamata.

2.4. Kredidivahendaja tasustamise ja huvide konflikti juhtimise ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse

CCD1 käsitles kredidivahendaja tasustamist ja huvide konflikte võrdlemisi kitsalt, piirdudes eeskätt tasu ning kredidivahendaja staatuse avalikustamisega tarbija ees. Vana direktiivi art 21 kohustas kredidivahendajat näitama tarbijale ette nähtud reklaamis ja dokumentides oma volituste ulatuse, sh kas vahendaja tegutseb ühe või mitme krediidiandja nimel või sõltumatu vahendajana, ning avaldama tarbijale tasu, mida tarbija kredidivahendajale potentsiaalselt maksuma peab, ja lepingueelselt selle tasu osas püsival andmekandjal kokku leppima. Samuti tuli kredidivahendaja tasu teatavaks teha krediidiandjale, et viimane saaks selle arvestada krediidi kulukuse aastamäära arvutamisel.¹²⁷

Kredidivahendaja tasustamise struktuuri, müügimahtudest või konkreetsete toodete müügist sõltuvaid stiimuleid ega seda, kuidas tasu kujundus võib tekitada või võimendada huvide konflikti vahendaja ja tarbija vahel, CCD1 ei reguleerinud. CCD1-s jäi aga käsitlemata, kas ja kuidas motiveerivad tasumudelid kredidivahendajat pakkuma tarbijale ebasobivaid või liigselt kulukaid krediiditooteid, andes liikmesriikidele võimaluse reguleerida kredidivahendajate tasustamist ja huvide konfliktide maandamist erinevalt.

CCD2 art 33 kohustab liikmesriike kehtestama krediidiandjate ja kredidivahendajate töötajate teadmiste ja pädevusele miinimumnõuded ning tagama, et nende teadmised ja pädevus on

¹²⁵ Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 42.

¹²⁶ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 16–17.

¹²⁷ CCD1, art 21 p-d a–b.

pidevalt ajakohased. Antud säte rõhutab, et tasustamise kõrval on vastutustundliku laenamise seisukohalt määrav ka vahendaja ja tema töötajate erialane kompetents, sh tarbijaõiguste ja tarbijakrediidiga seotud riskide mõistmine.¹²⁸

CCD2 art 38 säilitab CCD1 art-st 21 tuttavad kredidivahendaja staatuse ja tasu avalikustamisega seotud kohustused, nõudes, et kredidivahendaja märgiks reklaamis ja dokumentides oma volituste ulatuse ja koostöö ulatuse krediidiandjatega, teeb tarbijale teatavaks võimalikud tasud, lepib need tarbijaga kokku püsival andmekandjal enne lepingu sõlmimist ning teeb tasud teatavaks krediidiandjale krediidi kulukuse aastamäära arvutamiseks.¹²⁹ Uues raamistikus on need kohustused aga otseselt seotud art-s 32 sätestatud käitumisstandarditega, mis muudab kredidivahendaja tasustamise mitte pelgalt läbipaistvuse, vaid ka sisulise vastutustundliku laenamise instrumendiks, üritades tagada, et ka kredidivahendajad peaksid oma teenuseid pakkudes silmas eelkõige tarbija parimaid huve.

Kredidivahendaja seisukohalt tähendab CCD2, et tasustamine ei ole enam ainult tasu suuruse ega selle krediidi kulukuse määra arvestusse kaasamise küsimus, vaid osa hinnangust kredidivahendaja rollile kogu tarbijakrediidi andmise protsessis. Kui CCD1 lubas tasumudeleid, kus vahendaja tulu sõltus peamiselt lepingute arvust või kindlate toodete müügist, ilma et vana direktiiv seda piiraks, siis CCD2 eeldab, et liikmesriigid võtavad vastu meetmeid, et piirata müügi- ja tasustamispraktikaid, mis pole kooskõlas tarbija huvidega.

2.4.1. Kredidivahendaja tasustamisreeglite ülevõtmine KAVS-i

Komisjoni analüüsi kolmas probleem tõi välja, et üks olulisemaid probleeme CCD1 rakendamisel oli ebapiisav vastutustundliku laenamise raamistik¹³⁰, mis on mh tihedalt seotud kredidivahendajate (ja nende töötajate) tasustamispoliitikaga, mille huvi on müüa tarbijatele ebasobivaid krediiditooteid. Analüüs rõhutab, et müügiühenduse põhinev tasustamine motiveerib sageli kredidivahendajaid ja -andjaid soovutama tarbijale liiga kulukaid või riskantseid krediiditooteid, eriti turusegmentides nagu lühiajalised kallid laenud, krediitkaardid ja BNPL-lahendused jmt.¹³¹

CCD2 muudab tasustamisreegleid olulisel määral, sidudes krediidiandjate ja -vahendajate tasustamise laiemalt vastutustundliku laenamise ja tarbija huvide kaitsega. CCD2 art 32

¹²⁸ CCD2, art 33 lg-d 1–3.

¹²⁹ CCD2, art 38.

¹³⁰ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 21–22.

¹³¹ *Ibid*, lk 23.

sätestab üldise käitumisstandardi, mille kohaselt peavad nii krediidiandjad kui kredidivahendajad tegutsema ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt ning arvestama tarbijate õigusi ja huve nii krediitoodete kavandamisel, reklaamimisel, andmisel, vahendamisel, nõustamisel kui ka lepingu täitmisel.¹³²

Kui CCD2 art 32 lg 4 lubab liikmesriigil keelata krediidiandjalt kredidivahendajale makstava vahendustasu, et vältida müügieesmärkidega seotud tasumudeleid nõustamisteenuse puhul, siis eelnõu sellist võimalust ei kasuta, kuivõrd antud teema on Eesti õiguses juba varasemalt, kajastudes KAVS § 43 lg-s 4 ja § 51 lg-s 5. Avaldatud eelnõu kohaselt plaanitakse aga CCD2 art 32 lg-s 1 sätestatud üldise käitumisstandard üle võtta eeskätt KAVS § 38 lg 1 p 1 sõnastuse muutmise kaudu. Seletuskirja kohaselt muudetakse p-i 1 sõnastust, et see vastaks paremini CCD2 art 32 lg 1 terminoloogiale, tuues senise „asjatundliku, ausa, täpse ja hoolika“ tegutsemise kõrval selgemalt esile nõude tegutseda „ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt“ ning „arvestada tarbijate õigusi ja huve“.¹³³

Seletuskiri rõhutab, et sisuliselt jäävad KAVS § 38 lg 1 p 1 alusel krediidiandja ja -vahendaja tegevusele kehtivad nõuded suurel määral samaks, kuna CCD2 art 32 on olulises osas kooskõlas juba varem KAVS-i aluseks olnud hüpoteekkrediidi direktiivi¹³⁴ art-ga 7.¹³⁵

Tasustamise ja huvide konflikti seisukohalt on CCD2 art 32 lg 2 keskne nõue, et tasustamispoliitika ei tohi takistada üldise käitumisstandardi täitmist. Eelnõu võtab selle sätte üle KAVS § 43 lg 1 täiendamisega uue p-ga 3. Muudatus tuleneb CCD2 art 32 lg 2-st liikmesriigi kohustusest tagada, et viis, kuidas krediidiandjad tasustavad oma töötajaid ja kredidivahendajaid ning kuidas kredidivahendajad tasustavad oma töötajaid, ei takistaks KAVS § 38 lg 1 p 1 nõuete täitmist¹³⁶.

Seetõttu sätestab KAVS § 43 lg 1 p 3 eelnõus, et kredidivahendaja sise-eeskirjades määratud töötajate tasustamise põhimõtted ei tohi soodustada sellist krediidiandja töötaja või kredidivahendaja käitumist, mis ei vasta nõudele tegutseda ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt. Seetõttu rõhutab, et uus punkt seab selgesõnaliselt tasustamispoliitika ja

¹³² CCD2, art 32 lg 1.

¹³³ Eelnõu, lk 66.

¹³⁴ Hüpoteekkrediidi direktiiv, art 7.

¹³⁵ Eelnõu, lk 66.

¹³⁶ *Ibid*, lk 66–67

KAVS § 38 lg 1 p 1 käitumisstandardid, luues järelevalveasutusele aluse hinnata tasumudelite kooskõla tarbija parimate huvidega.¹³⁷

Seega jääb kredidivahendaja seisukohalt tasustamise ja huvide konflikti juhtimise raamistik CCD2 ülevõtmisel suuresti samale tasemele nagu varem: KAVS §-de 38 ja 43 muudatused on peamiselt sõnastuslikud, tuginevad juba hüpoteekkrediidi direktiivi ülevõtmisel kasutatud lahendustele ega sea tasumudelitele uusi sisulisi piiranguid, vaid seovad need üldise käitumisstandardiga tegutseda lähtuvalt tarbija huvidest.

Autori hinnangul ei kasuta Eesti seadusandja CCD2 art 32 ja Komisjoni analüüsi pakutud täielikku potentsiaali tasustamispoliitika kaudu vastutustundliku laenamise tugevdamiseks. Eelnõu seletuskirja üldosas rõhutatakse küll, et uus direktiiv on vastutustundliku laenamise osas põhjalikum, kuid samas kinnitatakse, et Eesti ei kehtesta direktiivis nõutust rangemaid nõudeid ega loo ühtegi uut kohustust, mida uuest direktiivist ei tulene. Arusaadavatel põhjustel on tegu poliitilise valikuga, ning kuna eelnõus pakutava lahenduse õnnestumist pole võimalik ettemääravalt selgeks teha, jääb võimalus reegleid tulevikus kas seaduslikul või järelevalve tasandil täpsustada ja karmistada.

Sellest tulenevalt võiks seaduseelnõus kaaluda, lähtudes Komisjoni analüüsis pakutud meetmetest, et vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamist tuleks tugevdada mitte ainult siduvate normide, vaid ka näiteks Finantsinspektsiooni juhendite või mõne muu meetme kaudu, sh töötajate tasupoliitika juhenditega, mis täpsustaksid lubatud ja lubamatuid tasumudeleid. Eestis piirdub eelnõu tasustamise osas siiski seaduse tasandi üldnormiga, ilma et viidataks vajadusele kujundada Finantsinspektsiooni poolt detailsemaid juhendeid kredidivahendajate tasustamispoliitika kohta. Seega võiks seadusandja kaaluda, kas leidub vajadus volitada Finantsinspektsiooni töötama välja juhised krediidiandjate ja -vahendajate tasustamispoliitika kohta, täpsustades, millised praktikad on lubatud ja millised võivad olla vastuolus eelnõus sätestatud KAVS § 38 lg 1 p 1 ja § 43 lg 1 p 3 nõuetega.

2.4.2. Kredidivahendaja töötajate teadmisele ja pädevusele esitatavate nõuete ülevõtmine

CCD2 art 33 lg 1 nõuab, et kredidivahendajad tagaksid oma töötajate teadmiste ja pädevuse asjakohase taseme ning nende pideva ajakohasuse kogu krediidilepingute kavandamise,

¹³⁷ *Ibid*, lk 67.

pakkumise, sõlmimise ja kredidivahendustegevuse ulatuses. Eelnõu kohaselt viiakse see nõue kooskõlla KAVS § 40 lg 2 sõnastuse muutmisega, täpsustades sissejuhatavat lauseosa nii, et see rõhutab töötajate teadmiste ja pädevuse pideva ajakohasuse kohustust.¹³⁸

Eelnõus märgitakse, et sisulised nõuded töötajate teadmiste ja pädevusele on Eestis juba olemas KAVS § 40 lg-s 5 ning rahandusministri 18.11.2016. a määruses nr 52¹³⁹ „Nõuded krediidiandja või -vahendaja juhtide ja töötajate erialastele teadmiste, oskustele ning kogemustele“. CCD2 art 33 lg 2 kohustus liikmesriigil kehtestada miinimumnõuded loetakse seega Eesti õiguses täidetuks kehtiva raamistiku kaudu, mistõttu piirduvad muudatused eeskätt terminoloogilise ja rõhuasetuse täpsustamisega, mitte sisulise rangemaks muutmisega.¹⁴⁰

CCD2 art 33 lg 3 nõue tagada, et töötajate teadmiste ja pädevuse üle teostaks järelevalvet pädevad asutused ning et neil oleks volitus nõuda vajalikke tõendeid, on kehtivas õiguses juba olemas, kuivõrd neid katab KAVS §-d 76 ja 86–95.¹⁴¹

Autori hinnangul võib järeldada, et CCD2 art 32 ja 33 ülevõtmine Eesti õigusesse on valdavalt minimaalne, kuivõrd eelnõus ette nähtud muudatuste kohaselt viiakse kasutatav terminoloogia uue direktiivi sõnastusega paremini vastavusse ning lisatakse üks siduv norm tasustamise ja käitumisstandardite seose kohta, kuid tasustamispoliitika sisulisi piiranguid ega kredidivahendajate eripärasid detailsemalt ei reguleerita. Seda kinnitab ka seletuskirja korduv rõhuasetus, mille kohaselt regulatsioon „jääb suures osas samaks“, vaid püütakse võimalikult palju säilitada olemasolevat sõnastust, kuivõrd Eesti õigusesse on sarnased reeglid üle võetud juba nn hüpoteekkrediidi direktiivi ülevõtmisel KAVS §-i 43 ja § 51 lg-sse 5.

2.4.3. Kredidivahendaja konkreetsete kohustuste ülevõtmine Eesti õigusesse

CCD2 art 38 sätestab kredidivahendajatele konkreetset kohustused, mille kohaselt kredidivahendaja peab tarbijatele ette nähtud reklaamis ja dokumentides märkima oma volituste ulatuse ning selgitama, kas ta teeb koostööd ainult ühe või mitme krediidiandjaga või tegutseb sõltumatu vahendajana. Samuti peab kredidivahendaja tegema tarbijale teatavaks võimalikud tasud, mida tarbija peab kredidivahendajale osutatavate teenuste eest maksma, ning leppima need tasud tarbijaga kokku paberil või muul püsival andmekandjal enne

¹³⁸ Eelnõu, lk 66.

¹³⁹ Nõuded krediidiandja või -vahendaja juhtide ja töötajate erialastele teadmiste, oskustele ning kogemustele. Rahandusministri määrus nr 52, 18.11.2016. – RT I, 22.11.2016, 23.

¹⁴⁰ Eelnõu, lk 66.

¹⁴¹ Võlaõiguseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Vastavustabel, lk 21. Eelnõu seisuga 13.02.2026. – <https://eelnaud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026).

krediidilepingu sõlmimist. Vastavalt p-le d peab kredidivahendaja tegema krediidiandjale teatavaks tarbijalt saadavad tasud, et neid saaks arvestada krediidi kulukuse aastamäära arvutamisel.¹⁴²

Eelnõu kohaselt võetakse CCD2 art 38 üle eeskätt KAVS-i uue § 50² lisamisega. Seletuskirja järgi põhineb uus paragrahv otse CCD2 art-l 38 ning näeb p-s 1 ette, et kredidivahendaja peab järgima kehtiva VÕS §-des 417¹ ja 418 sätestatud. Nimetatud VÕS-i sätted reguleerivad tarbijakrediidi vahendamise lepinguõiguslikke aspekte, sh kredidivahendaja tasu kokkuleppimist ja avalikustamist tarbijale ning tasu arvestamist krediidi kogukulu hulka, ning vastavad olemuslikult CCD2 art 38 nõuetele. Seejuures, kuivõrd kredidivahendusleping võib olla oma olemuselt kas maaklerileping (vahendab mitme krediidiandja pakutavat krediiti) või agendileping (tegutseb ühe krediidiandja nimel).¹⁴³ Seletuskirjas rõhutatakse, et need normid jäetakse VÕS-i, kuna neile kohaldub ka VÕS § 421, mis muudab need tarbija kaitseks imperatiivseks.¹⁴⁴

Autori hinnangul ei too KAVS § 50² lisamine kredidivahendaja tasu avalikustamise osas kaasa sisulist muutust, vaid on olemuslikult täpsustavad ja süstematiseerivad normid, et need oleksid selgemalt seostatud krediidiandjate ja -vahendajate tegevust reguleeriva seadusega.

2.5. Direktiivist (EL) 2023/2225 tulenevate kredidivahendaja järelevalvekohustuste ülevõtmine Eesti siseriiklikku õigusesse

2.5.1. Kredidivahendaja tegevusloakohustus tarbijakrediidi pakkumisel

CCD1 käsitles krediidiandjate ja -vahendajate järelevalvet üksnes üldisel tasandil. Vana direktiivi art 20 nägi ette kohustuse tagada krediidiandjate „asjakohane reguleerimine ja järelevalve“, ning art 21 keskendus kredidivahendaja teatud infokohustustele (staatus, volituste ulatus, tasu avalikustamine), kuid ei näinud ette kredidivahendaja tegevusloa ega registreerimiskohustust ning jättis järelevalveraamistiku ülesehituse olulises osas liikmesriikide otsustada.¹⁴⁵

¹⁴² CCD2, art 38 p-d a–d.

¹⁴³ Kalamees, P. jt. Lepinguõigus. 10. peatükk. Laenu- ja krediidilepingud. Tartu: Juura 2024. Lk 308. Vt ka TlnRnKo 2-18-128465/15, p 11.2.

¹⁴⁴ Eelnõu, lk 70.

¹⁴⁵ CCD1, art 20–21.

CCD2 muudab selle lähenemise rangemaks, kuivõrd selle art 37 sätestab, et kõigi mittekrediidiasutusest krediidiandjate ja kredidivahendajate suhtes tuleb kohaldada nõuetekohast tegevusloa andmise menetlust ning registreerimise ja järelevalvekorda, mille kehtestab sõltumatu pädev asutus. Samas täpsustab art 37 lg 2, et tegevusloakohustus ei kohaldu krediidiasutustele, makseasutustele ega e-raha asutustele, mis on juba muude EL finantssektori õigusaktide alusel järelevalve all. CCD2 art 37 lg 3 annab liikmesriigile valikuvõimaluse jätta loakohustus kohaldamata mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate suhtes, kes tegutsevad kas kredidivahendajana või krediidiandjana kõrvaltegevusena oma kaupade ja teenuste eest tasumise edasilükkamise vormis, tingimusel et krediit on intressivaba ning tarbijale kohaldatakse üksnes piiratud hilinevad maksetega seotud tasusid. Seega vähendab CCD2 sellega olukordi, kus kredidivahendajad jäävad täielikult tarbijakrediidi vahendamisega seotud kohustuste alt välja, kuid ei sea kõigile tarbijakrediiti pakkuvatele ettevõtjatele (peamiselt kaupmeestele) kohustust taotleda tegevusluba.

Eesti õiguses oli tarbijakrediidi andjate ja vahendajate tegevusloakohustus kehtestatud juba enne CCD2 vastuvõtmist. KAVS § 10 lg 2 näeb ette Finantsinspektsiooni tegevusloa nõude krediidi andmiseks ja vahendamiseks. Eesti lähenemine vastas seega sisuliselt CCD2 art 37 lg 1–2 raamile juba enne uue direktiivi ülevõtmist, mistõttu CCD2 ei nõua siinses osas põhimõttelisi muutusi, vaid pigem olemasoleva süsteemi kinnistamist ja erandite võimaliku kasutamise kaalumist.¹⁴⁶

Oluline sisuline muudatus tuleneb CCD2 art 37 lg 3 erandi kasutamisest. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et KAVS § 2 sätestab seaduse kohaldamisala ning sisaldab ka mitmeid erandeid, mille tõttu teatud isikute suhtes KAVS-i nõuded, sh tegevusloakohustus, ei kohaldu. CCD2 art 37 lg 3 annab liikmesriigile võimaluse otsustada, et mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjatest kredidivahendajatele, kes vahendavad krediiti üksnes kõrvaltegevusena, ning intressivaba maksetähtaja edasilükkamise vormis krediiti andvatele kaupmeestele ei kohaldata registreerimis- ja tegevusloakohustust.¹⁴⁷ Kõrvaltegevusena krediiti vahendavateks isikuteks peetakse mh kaupu või teenuseid järelmaksuga pakkuvaid ettevõtjaid, kelle põhitegevuseks on kauba või teenuse müük, kuid kes viitavad võimalusele tarbida neid järelmaksuga (nt elektroonikapood).¹⁴⁸

¹⁴⁶ Eelnõu, lk 65.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Käerdi, M., Õunpuu, A. § 401¹. – Võlaõigusseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2019. Lk 593.

Eesti on otsustanud seda valikuvõimalust kasutada. Eelnõuga täiendatakse KAVS § 2 uue lõikega 9¹, millega nähakse ette, et KAVS-i nõudeid, sh Finantsinspektsiooni tegevusloakohustust, ei kohaldata isikute suhtes, kes vastavad kahele tingimusele. Esiteks ei tohi tegemist olla suurettevõtjaga raamatupidamise seaduse¹⁴⁹ § 3 p-de 14–16 mõttes, s.t nad peavad kvalifitseeruma mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjaks. Teiseks peab tegemist olema kas kredidivahendajaga, kes vahendab tarbijale krediiti üksnes kõrvaltegevusena, või ettevõtjaga, kes müüb tarbijale kaupu või teenuseid ja võimaldab nende eest tasumist hiljem intressivaba maksetähtaja edasilükkamise vormis, kusjuures tarbijalt võib hilineamise korral nõuda üksnes seadusjärgset viivist ja piiratud sissenõudmiskulusid VÕS § 113 ja § 113² alusel.¹⁵⁰

KAVS § 2 lg 9¹ erand tähendab, et kirjeldatud ettevõtjad ei pea taotlema Finantsinspektsioonilt krediidiandja või -vahendaja tegevusluba ega täitma KAVS-ist tulenevaid organisatsioonilisi ja järelevalvelisi nõudeid. Samas kohaldub neile endiselt VÕS-i tarbijakrediidi regulatsioon, eeldusel et ei kohaldu mõni tarbijakrediidi välistus. Seega tagatakse, et nende pakutavad krediiditooted ja -teenused alluvad lepinguõiguslikult tarbijakrediidi normidele, kuid neil ei ole finantsjärelevalve asutuse ees sama ulatuslikku aruande- ja sisekorra kohustust nagu tegevusluba omavatel krediidiandjatel ja -vahendajatel.¹⁵¹

Autori hinnangul tuleb CCD2 art 37 ülevõtmist Eesti õigusesse hinnata kahest küljest. Esiteks on selge, et Eesti oli juba CCD1 perioodil üks rangemaid liikmesriike järelevalve intensiivsuse osas, nõudes tarbijakrediidi vahendamisel tegevusluba ja Finantsinspektsiooni järelevalvele allumist. Selles mõttes kinnitab CCD2 pigem Eesti varasemat poliitilist valikut ning loob EL tasandil miinimumtasandi, sundides sarnaseid nõudeid kehtestama neid riike, kus kredidivahendaja tegevusloata tegutsemine seni lubatud oli. Samas tuleks aga tulevikus, kui EL õigus peaks arenema ning lubama kredidivahendajate piiriülest tegutsemist sarnaselt hüpoteekkrediidi direktiiviga, et erinevused Liidu õiguse ülevõtmisel ja piiratum harmoneerimine võib tulevikus tähendada, et piiriüleselt tegutseda võivad kredidivahendajad „šoppavad“ omale sobilike jurisdiktsioonide vahel.¹⁵²

¹⁴⁹ Raamatupidamise seadus. RT I, 10.07.2025, 3.

¹⁵⁰ Eelnõu, lk 65.

¹⁵¹ *Ibid*, lk 65.

¹⁵² Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 48.

Teiseks tõstatab KAVS § 2 lg 9¹ kasutusele võetud erand küsimuse regulatsiooni proportsionaalsusest ja tarbijakaitse tasemest mikro- ja väikeettevõtjatest kaupmeeste pakutavate intressivabade makselahenduste puhul. Autori hinnangul on arusaadav, et väiksele kauplejale täieliku KAVS-is sätestatud tegevusloa kohustus laiendamine oleks ebaproportsionaalne, kui krediidi osakaal nende äritegevuses on marginaalne ja lahendus on tõepoolest intressivaba ning piirduv üksnes seadusjärgsete hilinemistasudega. See aga tähendab, et juhul kui pärast seadusmuudatuse rakendumist hakkaks ilmnenema laialdasi probleeme sellise krediidi pakkumisega, peaks seadusandja olema valmis sellega tegelema.

Seevastu tuleb aga arvestada, et Komisjoni analüüs tõi eraldi välja, et just uued BNPL-lahendused on olnud oluline allikas probleemidele, mis seonduvad haavatavate tarbijate ülelaenamise ja läbipaistmatu hinna kujunemisega.¹⁵³ Autori hinnangul jääb Eesti kasutatav erand KAVS § 2 lg 9¹ puhul siiski mõistlikuks, kuivõrd see on kitsalt piiritletud mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele ning tingimusel, et krediit on antud intressita ning sellega seotud lisatasud on rangelt piiratud. Sellise lähenemise korral on õigustatud eeldada, et risk muudatuste kahjulikkuseks tarbijatele on väiksem ning VÕS-i tasandil kohaldatavad tarbijakrediidi normid koos üldise tarbijakaitse raamistikuga on suutelised põhilisi riske maandama, kuid ei välista, et vajaduse korral võib tekkida vajadus eelnõus tehtud ettepanek ümber hinnata.

Siiski oleks asjakohane pidada meeles, et CCD2 art 37 eesmärgiks on mh lahendada Komisjoni analüüsis esile toodud kohaldamisala probleemi, kus osa krediiditooteid ja pakkujaid jäid CCD1 reguleerimisalast välja¹⁵⁴. Eesti otsus kasutada art 37 lg 3 erandit tähendab, et teatud kaupmeestest intressivaba krediiti pakkuvad krediidiandjad jäävad jätkuvalt finantsjärelevalve alt välja, kuigi formaalselt alluvad nad VÕS-is sätestatud tarbijakrediidi nõuetele. Kuna puuduvad andmed, mis viitaks, et selle erandi kasutamine tooks kaasa olulise täiendava riski haavatavate tarbijate jaoks või motiveeriks ettevõtjaid oma ärimudeleid ümber kujundama, et tarbijakrediidi sätete kohaldamisest kõrvale hoiduda, ei saa antud välistuse seaduseelnõus kasutamist otseselt vääraks pidada.

Autori hinnangul oleks siiski põhjendatud, et riiklikud järelevalveasutused – eelkõige Finantsinspektsioon – jälgiksid praktikas, kas KAVS § 2 lg 9¹ alla langevate lahenduste osakaal turul suureneb ning kas sellega kaasneb negatiivseid ilminguid. Kui peaks ilmnenema, et intressivabad maksetähtaja edasilükkamised ehk kaupmeeste pakutavate BNPL-lahendused

¹⁵³ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 19.

¹⁵⁴ *Ibid*, lk 18–19.

muutuvad probleemseteks, kuna nende suhtes puudub finantsjärelevalve, tuleks kaaluda erandi kaotamist.

Erinevalt hüpoteekkrediidi direktiivist, mis näeb ette nii hüpoteekkrediidivahendajate registreerimise kui ka vastutuskindlustuse nõude,¹⁵⁵ ei kehtesta CCD2 tarbijakrediidivahendajate jaoks ei eraldi EL-ülese registreerimise kohustust ega kohustust tagada oma tegevus vastutuskindlustusega. Eesti on KAVS-is lahendanud registri küsimuse riigisiselt¹⁵⁶ ning krediidivahendajad on järelevalveasutuse hallatavas registris juba enne CCD2 ülevõtmist, kuid sama kehti kõigi liikmesriikide kohta, mistõttu võib krediidivahendajate usaldatavus tarbijate poolt liikmesriikides erinev. Tarbijakaitse seisukohalt ei pruugi registrikohustuse puudumine CCD2 tasandil olla kõige olulisem lünk, kuivõrd mitmes liikmesriigis on sarnased lahendused riigisiselt juba kasutusel, kuid CCD2 ettevalmistamisel võinuks kaaluda, kas hüpoteekkrediidi direktiivi eeskujul minimaalseid registreerimis- ja läbipaistvusnõudeid rangemalt ühtlustada. Olulisem küsimus on siiski vastutuskindlustuse nõude puudumine, kuivõrd hüpoteekkrediidi direktiiv näeb krediidivahendajate puhul ette vastutuskindlustuse sõlmimise kohustuse. Arvestades, et CCD2 laiendab tarbijakrediidi reguleerimisala ja tõstab kohaldamispiiri kuni 100 000 euroni, oleks olnud mõistlik vähemalt kaaluda, kas sarnane vastutuskindlustuse nõue võiks olla põhjendatud ka tarbijakrediidi vahendamise puhul, suurendades tarbijate kindlustunnet, mida peeti oluliseks just hüpoteekkrediidi direktiivi kontekstis tarbijate kaitse kui ka turu tõrgeteta toimimise seisukohalt.¹⁵⁷

Seega tuleb tõdeda, et CCD2 art 37 ei too Eesti jaoks kaasa põhimõttelist muutust krediidivahendajate järelevalve ega usaldatavuse osas, kuna tegevusloa ja Finantsinspektsiooni järelevalve nõue oli kehtestatud juba varem. Eelnõus kasutatakse art 37 lg-s 3 pakutud erandit põhjendatult, piiritledes selle väiksemate ettevõtjatega, kes tegutsevad krediidi andmisel või vahendamisel kõrvaltegevusena. Samas ei lahenda see üksi Komisjoni tuvastatud probleemi killustatud tarbijakrediiditurust ja piiriülese krediidi pakkumise vähesuse kohta, kuna liikmesriikide erinevused erandite kasutamisel ja tegevusloa detailides jäävad alles ning ühtset, täielikult harmoneeritud ühisturgu see ei loo.

¹⁵⁵ Hüpoteekkrediidi direktiiv, art 29 lg 2.

¹⁵⁶ KAVS, § 20 lg 1.

¹⁵⁷ Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 48.

2.5.2. Tarbija diskrimineerimiskeeld ja selle ülevõtmine

CCD2 lisab tarbijakrediidi raamistikku uue mittediskrimineerimise sätte. CCD2 art 6 kohustab liikmesriike tagama, et tingimustega, mida tuleb krediidi saamiseks täita, ei diskrimineeritaks liidus seaduslikult elavaid tarbijaid nende kodakondsuse ega elukoha tõttu ega muul Euroopa Liidu põhiõiguste hartas¹⁵⁸ osutatud alusel, kui nad liidus krediidilepingut taotlevad, sõlmivad või omavad (CCD2 art 6 I lõik). Samas täpsustab art 6 teine lõik, et see ei piira võimalust pakkuda erinevaid krediidile juurdepääsu tingimusi, kui erinev kohtlemine on igakülgselt põhjendatud objektiivsete kriteeriumidega.¹⁵⁹

CCD2-st ilmneb, et selle eesmärk on sõnaselgelt siduda tarbijakrediidi regulatsioon Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud mittediskrimineerimise põhimõttega. Direktiivis rõhutatakse, et uus direktiiv „austab täielikult“ põhiõigusi, sh mittediskrimineerimist, perekonna- ja tööelu kaitset ning tarbijakaitset. CCD2 selgitab täiendavalt, et EL-is seaduslikult elavaid tarbijaid ei tohi krediidilepingu taotlemisel, sõlmimisel ega omamisel diskrimineerida kodakondsuse või elukoha tõttu ega muudel harta art 21 alusel, kuid kinnitab samas, et erinevad krediidile juurdepääsu tingimused on lubatud, kui need on objektiivselt põhjendatud, ning samuti ei saa seda sätet tõlgendada nii, et see paneks krediidiandjatele või kredidivahendajatele kohustuse tegutseda valdkondades, kus nad üldse äritegevust ei tee.¹⁶⁰

Eelnõu kohaselt võetakse CCD2 art 6 üle KAVS § 50³ lisamisega, mis kehtestab üldnormi, millega kinnitatakse tarbijakrediidi kontekstis kehtivaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 21 mittediskrimineerimise põhimõte. Samas, kuivõrd põhiõiguste harta kehtib nii või teisiti, on KAVS § 50³ praktiline lisamõju eeldatavasti üsna väike. Komisjon on selgitanud, et tegemist on üldist põhimõtet sõnastava normiga, mille alusel tuleb diskrimineerimise olemasolu hinnata iga üksikjuhtumi asjaolusid arvestades¹⁶¹, mistõttu ei saa see säte olla oma olemuselt Euroopa Liidu ühisturgu muutev.

Seletuskiri rõhutab veel kahte piirangut, mis on diskrimineerimiskeelu sisustamisel tarbijakrediidi puhul keskse tähtsusega. Esiteks ei tähenda üldine diskrimineerimise keeld, et krediidiandjal oleks kohustus tarbijaga igal juhul leping sõlmida. CCD2 põhjendustest tuletatakse, et krediidiandjatele ei panda kohustust laiendada oma tegevust teistesse liikmesriikidesse, ning CCD2 art 6 ei mõjuta kredidivõimelisuse hindamise regulatsiooni. Kui

¹⁵⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403. Art 21.

¹⁵⁹ CCD2, art 6.

¹⁶⁰ CCD2, pp-d 29 ja 31.

¹⁶¹ Eelnõu, lk 70–71.

krediidivõimelisuse hindamisel selgub, et tarbija ei suuda tõenäoliselt krediiti kokkulepitud tingimustel tagasi maksta, on krediidi andmine keelatud sõltumata võrdse kohtlemise normist. Teiseks on krediidiandjal ja kredidivahendajal lubatud pakkuda erinevaid lepingutingimusi, kui need on objektiivselt põhjendatud. Tegu võib olla nt erinevate tagatiste nõudmise olukorraga, kus see on konkreetse tehingu riskiprofiili arvestades põhjendatud (nt teises liikmesriigis asuva kinnisasjaga tagatud lepingu puhul). Samuti on selgitatud, et elamukinnisvaraga seotud krediidilepingutele art 6 otseselt ei kohaldu, kuigi see ei tähenda, et neid võiks diskrimineerida, sest kinnisasja asukohast tulenev eririsk oleks sellisel juhul objektiivne kriteerium erinevate tingimuste rakendamiseks.¹⁶²

Autori hinnangul on CCD2 art 6 lisamine tarbijakrediidi raamistikku sümboolselt oluline, kuna see seob tarbijakrediidi valdkonna selgesõnaliselt EL põhiõiguste harta mittediskrimineerimise põhimõttega ning kinnitab, et tarbija elukoht või kodakondsus ei tohi olla ainsaks ega varjatud aluseks krediidist keeldumisel. Samas nähtub nii CCD2 tekstist kui ka eelnõust, et tegemist on deklaratiivse normiga, mille rakendamist piiravad oluliselt „objektiivsete kriteeriumide“ klausliga kaetud erandid.¹⁶³

Kredidivahendaja vaatest jäävad piiriülese krediidi vahendamisel alles mitmed sisulised takistused, mida CCD2 (sh art 6) ei kõrvalda. Autori hinnangul kuuluvad nende hulka eelkõige:

- 1) tarbijate krediidivõimelisuse hindamiseks vajalike andmebaaside piiriülese juurdepääsu piiratus ja erinevused liikmesriikide registrites, mis takistavad adekvaatse riskihinnangu andmist teise riigi tarbija kohta;
- 2) täitemenetluse õigusraamistiku erinevused, mis võivad muuta teises liikmesriigis elava tarbija vastu nõude maksmapaneku oluliselt kulukamaks ja ajamahukamaks ning seega objektiivselt riskantsemaks;
- 3) kohaldatava õiguse ja kohtualluvuse reeglid, mis piiriülese tarbijalepingu puhul tüüpiliselt suunavad vaidluse tarbija elukohariigi kohtusse, kuivõrd nende jaoks tähendab piiriülese vaidluse pidamine suuremaid riske ja kulusid.
- 4) Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete piiriülese täitmise keerukus, eelkõige olukorras, kus tarbija isikusamasuse ja sissetulekuallika tõendamise standardid ja tehnilised lahendused võivad liikmesriigiti erineda.

¹⁶² *Ibid*, lk 71–72.

¹⁶³ *Ibid*, lk 72.

Kõik need tegurid võivad kredidivahendaja jaoks kvalifitseeruda „objektiivseteks kriteeriumideks“ CCD2 art 6 II lõigu mõttes, mis õigustavad kas krediidi vahendamisest keeldumist või oluliselt rangemaid tingimusi (nt kõrgem intress, lühem tähtaeg, täiendavad tagatised) piiriülese tarbija puhul. Autori hinnangul tähendab see, et kuigi art 6 keelab otsese geograafilise või kodakondsusel põhineva diskrimineerimise, ei välista see *de facto* olukorda, kus kredidivahendajad eelistavad jätkuvalt tegutseda oma koduriigi turul ning hoiduvad piiriülesest krediidi vahendamisest, viidates objektiivsetele takistustele.

Kredidivahendaja seisukohast võiks art 6 potentsiaalselt avada uusi võimalusi piiriüleseks tarbijakrediidi vahendamiseks. Teoreetiliselt võiks kredidivahendaja pakkuda oma teenuseid krediidiandjatele teistes liikmesriikides, aidates ületada keelelist, kultuurilist ja teabebarjääri ning vahendades krediidilepinguid eri riikide krediidiandjate vahel. Praktikas kehtivad kredidivahendaja suhtes aga eelmainitud riskid ja takistused.

Autori hinnangul ei loo art 6 üksinda kredidivahendajale majanduslikku stiimulit hakata tarbijakrediiti piiriülesest vahendama. Ilma selgema piiriülese *passporting*-mehhanismi (sarnaselt hüpoteekkrediidiga), ühtlustatud ja ligipääsetavate andmebaaside ning järelevalveasutuste koostöömehhanismideta jääb piiriülese krediidi pakkumise ja vahendamise areng pigem krediidiandjate äririskide maandamise taha, samas kui piiriülest tegutsemist julgustav õiguskord võiks seda minimeerida.

Autori hinnangul seondub CCD2 art 6 eelkõige Komisjoni tuvastatud probleemiga nr 5¹⁶⁴, milleks on killustatud tarbijakrediiditurg ja piiriülese krediidi vähene pakkumine. Diskrimineerimiskeeld on praeguses kontekstis seega sümbolne samm, millega püütakse kõrvaldada selgelt põhjendamatu geograafiline diskrimineerimine. Samas ei lahenda see art-s 6 kasutatud objektiivsete kriteeriumide kaudu neid barjääre, mis tulenevad krediidiandja riskihinnangust, andmetele ligipääsemisest ja menetluslikest takistustest.

Autori hinnangul on KAVS § 50³ kooskõlas uue direktiivi tekstiga. Samas tuleb nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud arusaamaga, et KAVS § 50³ praktiline lisaväärtus jääb sümbolseks, kuna CCD2 art 6 ei kõrvalda objektiivseid põhjuseid, mis takistavad piiriülese tarbijakrediidi pakkumist.

¹⁶⁴ Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Lk 32–34.

Seega ei ole oodata, et ainuüksi CCD2 art 6 ja KAVS § 50³ muudaksid lühikeses perspektiivis tarbijakrediidi turu oluliselt ühtlustatumaks või looks ühtse(ma) EL tarbijakrediidi turu. Ühisturu toimimiseks oleks lisaks diskrimineerimiskeelule vaja ühtlustada krediitvõimelisuse hindamise praktilist raamistikku, parandada piiriülest juurdepääsu andmebaasidele, tugevdada järelevalveasutuste koostööd ja lahendada piiriüleste vaidluste lahendamise küsimus. Neid samme CCD2 küll osaliselt toetab (nt krediiditeabe andmebaaside ligipääsu tagamine krediidiandjatele ja järelevalvekoostöö sätteid), kuid mittediskrimineerimine üksi ei lahenda kõiki turu killustumisega seotud probleeme ning jätab märkimisväärse osa turuosaliste käitumisest endiselt äriliste ja riskijuhtimise kaalutluste otsustada.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli anda hinnang, milliseid olulisi muudatusi toob CCD2 kredidivahendajate regulatsiooni võrreldes CCD1-ga ning kas ja millisel määral aitavad kredidivahendajaid puudutavad eelnõus kajastuvad muudatused ning CCD2 ülevõtmise valikud Eesti õiguses kaasa Komisjoni analüüsis tuvastatud viie probleemi lahendamisele tarbijakrediiditurul. Töö keskendus tarbijakrediiti vahendavatele kredidivahendajatele. Uurimisküsimuste fookus jagunes kolmeks: esmalt selgitas autor, kuidas erineb kredidivahendajate käsitus CCD2-s varasemast regulatsioonist ja millises ulatuses nähakse kredidivahendajaid iseseisvate kohustuste kandjatena. Teisena oli vaatluse all kredidivahendajate tegevuse kontekstis CCD2 ülevõtmiseks kavandatavad muudatused VÕS-is, KAVS-is, TKS-is ja IKS-is ning see, kas ja kuidas mõjutavad eelnõus ette nähtud Eesti valikud CCD2-s sätestatud eesmärkide ja lahendatavate kitsaskohtadega.

Metoodiliselt tugines töö õigusdogmaatilisele ja õiguspoliitilisele meetoditele, võrreldes CCD1 ja CCD2 asjakohaseid sätteid ning nende eelnõu ülevõtmisega seotud riskide ja täiendustega Eesti õiguses. Analüüsi aluseks olid Komisjoni mõjuhinnangus sõnastatud viis probleemi, mis struktureerisid ka töö ülesehituse: esimeses peatükis käsitleti kredidivahendajaid puudutavaid muudatusi CCD1 ja CCD2 võrdluses viies valdkonnas (kohaldamisala ja mõisted, lepingueelne teave, kredidivõimelisus, tasustamine ning järelevalve), teises peatükis hinnati samade valdkondade lõikes 13.02.2026 avalikustatud eelnõu lahendusi ja nendega seotud riske ja võimalikke täienduskohti seoses kredidivahendajate rolli ning Komisjoni tuvastatud probleemide lahendamisega.

Töö esimeses peatükis võrdles autor CCD1 ja CCD2 regulatsiooni kredidivahendajate seisukohast, liigitades analüüsi viite valdkonda: kohaldamisala ja mõisted, lepingueelne teave ja selgitamiskohustus, kredidivõimelisuse hindamine, kredidivahendajate tasustamine ja huvide konfliktid ning järelevalve. Autori käsitus lähtus Komisjoni mõjuhinnangus sõnastatud viiest probleemist. Autor tuvastas teises peatükis normid, mille muudatused on kredidivahendajate seisukohalt sisuliselt olulised. Sama struktuuri kasutas autor ka teises peatükis eelnõu muudatuste analüüsimiseks, võimaldades hinnata, kuivõrd eelnõus kirjeldatud valikud aitavad CCD2 eesmärgi ja Komisjoni tuvastatud probleeme tegelikult lahendada.

Teine peatükk on magistritöö kandev osa, kuivõrd selles hinnati, kuidas plaanitakse CCD2 kredidivahendajaid puudutavad normid üle võtta Eesti õigusesse, milliseid uues direktiivis sisalduvaid valikuid Eesti kasutab või kasutamata jätab ning kas need valikud lahendavad

Komisjoni tuvastatud probleeme. Õiguslik analüüs keskendus VÕS-i, KAVS-i, TKS-i ja IKS-i muudatustele, toetudes eelnõu seletuskirjale. Seejuures ei olnud peatüki eesmärk viia läbi tehnilist vastavusanalüüsi, vaid siduda eelnõus kajastuvad valikud uue direktiivi eesmärkide ja turupraktika riskidega, hinnates nii regulatiivsete lünkade vähenemist kui ka muudatuste tegelikku mõju püstitatud probleemide lahendamiseks.

Mõistete ja kohaldamisala osas leidis magistritöö autor, et eelnõu kohaselt kavatakse CCD2 laiendatud kohaldamisala põhimõtteliselt üle võtta: reguleerimisalasse kaasatakse väiksemad ja tasuta antav tarbijakrediit ning BNPL-lahendused, mis ei kuulunud CCD1 kohaldamisalasse. See aitab maandada riski, kus kredidivahendajad vahendavad kõrge riskiga, kuid formaalselt „tasuta“ tooteid väljaspool tarbijakrediidi raamistikku. Samas kasutab Eesti siiski mitmeid CCD2 lubatud erandeid eelkõige intressita maksetähtaja edasilükkamise ja teatud lühiajaliste tasuta järeelmaksude välistamisel. Autor hindab positiivselt sellise erandi kasutamist, mis võimaldab maksetähtaja ühekordset edasi lükkamist juba olemasolevate lepingute puhul, kuna see võib toimida tarbija huvides praktilise leevendusmeetmena. Kriitilisemalt tuleks käsitleda erandit, millega jäetakse tarbijakrediidi raamistikust välja teatud nn tasuta maksetähtaja edasilükkamise kokkulepped kaupmeestega. Autori hinnangul võimaldab see lahendus taastoota sagedase impulsiivse tarbijakrediidi võtmise probleemi. Seetõttu leevendavad Eesti valikud CCD2 kohaldamisalas Komisjoni esimest probleemi (teatud BNPL-lahenduste CCD1 kohaldamisalast väljajäämine) küll osaliselt, kuid jätavad valikuliselt kohaldamisalast välja krediittooded, kus kredidivahendaja roll võib olla vähem läbipaistev.

Lepingueelse teabe ja selgitamiskohustuse vallas nimetab CCD2 kredidivahendaja kui iseseisvat selgitamiskohustuse kandjat ning Eesti võtab selle raamistiku VÕS-i üle. Oluline sisuline selgus on krediidiandja ja kredidivahendaja solidaarne vastutus lepingueelse info ja selgituste osas, mis lihtsustab tarbija positsiooni: tarbijal ei ole vaja eristada, kes jättis kohustuse täitmata, vaid ta võib tugineda mõlema poole vastutusele. Antud lahendus on oluline Komisjoni kolmanda probleemi (lepingueelse teabe ebaselgus ja vähene kasutegur) kontekstis, asetades lepingueelse teabe edastamise ja tõendamise kohustuse solidaarselt kredidivahendajale ja -andjale. Samas leidis autor, et pelgalt info hulga ja detailsusastme suurendamine ei pruugi tarbija arusaamist parandada ning võib viia n-ö väikeses kirjas oleva info ülekülluseni, kuivõrd tarbija otsuste otsustusprotsess on sageli keerulisem kui pelgalt talle esitatud teabega tutvumine ja selle mõistmine. Tarbijakrediidi regulatsiooni kohaldamisala ja sellega kaaneva lepingueelse teabe esitamise kohustuse laiendamine kõigile ning vaikimisi nõusoleku keelamine kõrvalteenuste pakkumisele piiravad kredidivahendajate võimalusi peita lisakulusid

eeltäidetud lahtritesse, kuid ei lahenda täielikult probleemi, et keerukas ja mahukas teave ei pruugi tavatarbija otsust tegelikult kvalitatiivselt parandada. Autor nägi selles valdkonda, kus normide tõhusus sõltub edasistest järelevalvepraktikast ja juhendmaterjalidest, mitte üksnes formaalsest ülevõtmisest.

Krediidivõimelisuse hindamise puhul leidis autor, et Eesti regulatsioon oli CCD2 vastuvõtmise ajaks juba suhteliselt detailne, mistõttu VÕS §-s 403⁴ tehtavad muudatused on pigem täpsustava iseloomuga. Uuendatud sõnastus rõhutab „põhjalikku“ hindamist, täpsustab lubatud ja keelatud andmeliike ning seob otseselt krediidiandja kohustuse mitte anda krediiti, kui tagasimakse tõenäosus on ebapiisav. Krediidivahendaja roll jääb siin jätkuvalt abistavaks, kuna nad ei ole tarbija krediidivõimelisuse hindamise kohustuse kandjad, kuid nende tegevus andmete kogumisel ja selgituste andmisel on osa vastutustundliku laenamise protsessist. Autor leiab, et CCD2 ega eelnõu ei kasuta täielikult võimalust selgitada krediidivahendajate panust krediidivõimelisuse hindamisse, eelkõige olukorras, kus krediidivahendajad kasutavad oma platvormidel standardiseeritud ja andmepõhiseid lahendusi. Autor hindas andmebaaside kasutamise raamistikku (eelnõus IKS § 10¹) loomist tarbija seisukohalt positiivselt, kuna see parandab andmete kvaliteeti, läbipaistvust ja võimalusi krediidiotsuste vaidlustamiseks. Samas nägi autor kasutamata võimalusena selles, et andmebaasidesse tagatakse juurdepääs ainult krediidiandjatele, kuid mitte krediidivahendajatele. See takistab krediidivahendajatel saamast krediidivõimelisuse hindamise puhul suuremat rolli ega kasuta potentsiaali, kus vahendajad võiksid EL-ülese turul toimimisel suuremat abi pakkuda. Komisjoni teise probleemi (vastutustundliku laenamise põhimõtte puudulik rakendamine) lahendamine on seetõttu pigem osaline: raamistik täpsustub, kuid krediidivahendaja roll ja panus krediidivõimelisuse hindamise ebapiisava toimimise puhul jääb sisult minimaalseks.

Tasustamise, huvide konfliktide ja pädevuse valdkonnas kinnitab eelnõu peamiselt seni kehtinud lähenemist: KAVS-i muudatused seovad krediidivahendaja tasustamispoliitika selgesõnaliselt kohustusega tegutseda ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja tarbija huvidest lähtudes ning säilitavad nõuded krediidivahendajate ja nende töötajate teadmistele ja pädevusele. Kuna uusi sisulisi piiranguid tasumudelitele ei kehtestata rangemaid meetmeid, kasutab Eesti ühtlustamisruumi pigem minimaalselt ning vahendustasupõhiste mudelite piirangute selgus jääb piiratuks. Seetõttu sõltub Komisjoni teise ja kolmanda probleemi (vastutustundliku laenamise ja lepingueelse teabe raamistik) lahendamine olulisel määral järelevalvepraktikast, mitte seaduses sätestatud konkreetsetest piirangutest.

Järelevalve, tegevusloa ja diskrimineerimiskeelu osas vastas KAVS-i senine regulatsioon juba enne CCD2 vastuvõtmist nõutavast rangemale standardile, mistõttu uus direktiiv ühtlustab pigem EL-i tasandil kehtivat lähenemist Eesti praktikaga. Sisulisemaks muudatuseks on erand mikro- ja väikeettevõtjatest kaupmeestele, kes pakuvad intressivaba maksetähtaja edasilükkamist ja vabastatakse tegevusloakohustusest, mida autor peab põhjendatuks, kuid mille mõjusid tuleks edaspidi hinnata. Kavandatud KAVS § 50³ diskrimineerimiskeeld kodakondsuse ja elukoha alusel on eeskätt deklaratiivne ega kõrvalda struktuurseid takistusi, nagu ligipääs andmebaasidele ja vaidluste lahendamise eripärad, mistõttu ei muuda see iseenesest piiriülest tarbijakrediiditurgu ega kredidivahendajate rolli selles.

Kuigi eelnõus kavandatud muudatused aitavad teatud määral leevendada Komisjoni sõnastatud probleeme, ei ole kredidivahendajaid puudutavad lahendused sellised, mis võimaldaksid eeldada nende probleemide süsteemset ja püsivat kõrvaldamist. Kohaldamisala võib turu ja toodete arenedes taas nihkuma hakata, mistõttu on risk, et uued krediidimudelid jäävad regulatsioonist osaliselt väljapoole. Vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamine toob suure tõenäosusega ka edaspidi kaasa vaidlusi, kuni krediiti antakse tarbijatele, kelle maksevõime on puudulik. Lepingueelse teabe esitamise täpsustamine ei taga iseenesest seda, et tarbija infot eesmärgipäraselt kasutab, ning haavatavate tarbijate kaitset ei ole võimalik oluliselt parandada üksnes normide tehnilise ja detailse täpsustamise kaudu. Samuti ei muutu põhimõtteliselt olukord piiriülese krediidi pakkumise osas, kuna andmete kättesaadavuse erinevused, turuosaliste riskitaluvus, vaidluste lahendamisega seotud ebakindlus ning liikmesriikide poliitilised valikud ei soosi endiselt kredidivahendajate piiriülese tegevuse arengut. Seetõttu jäävad Komisjoni analüüsis esile toodud probleemid suurel määral püsima, isegi kui need võivad mõnevõrra leeveneda. Autori hinnangul ei kasuta CCD2 kõiki võimalusi nende struktuursete kitsaskohtade lahendamiseks, mistõttu on ka eelnõus kredidivahendajaid käsitlevate muudatuste mõju piiratud ning muudatused Eesti õiguses ei oma märgilist tähtsust tarbijakrediiditurul tuvastatud probleemide süsteemsel lahendamisel.

Vastates töö sissejuhatuses püstitatud esimesele uurimisküsimusele, millised on kredidivahendajate tegevuse vaatest olulisemad CCD2-st tulenevad muudatused, saab vastata, et need täpsustavad oluliselt kredidivahendajate teavitamis- ja selgitamiskohustust, nende rolli kredidivõimelisuse hindamise kontekstis ning seavad tasustamismudeleid reguleerides esikohale tarbija huvid, seavad liikmesriikidele kohustuse kohaldada kredidivahendajate suhtes tegevusloa menetlust, kuid jättes nad siiski krediidiandjatest sõltuvaks, mis puutub ligipääsu andmebaasidele.

Vastates teisele uurimisküsimusele, kuidas kajastuvad kredidivahendajaid puudutavad muudatused ja valikud CCD2 ülevõtmise eelnõus, saab vastata, et see võtab üldjoontes üle uue direktiivi nõuded, mida Eesti õiguses seni veel ei eksisteerinud, laiendab tarbijakrediidi regulatsiooni ja kohaldamisala (kasutades mh CCD2-s ette nähtud erandeid, mis piiravad CCD2 laienemist teatud tüüpi krediitdilepingutele), täpsustades mh kredidivahendajate kohustusi ja pädevusnõudeid. Seega ei ole CCD2-st tulenevad muudatused kredidivahendajate vaatest nende tegutsemist oluliselt muutvad, kuivõrd Eestis seni kehtinud nõuded olid kohati ühtlustatud varasemalt seoses nn hüpoteekkrediidi direktiivi ülevõtmisega.

Kolmanda uurimisküsimusena hindas autor, kas ja kuidas aitavad kredidivahendajaid puudutavad eelnõu muudatused kaasa Komisjoni tuvastatud viie probleemi lahendamisele. Vastus on ettevaatlikult positiivne: mitmed muudatused tugevdavad eelduslikult tarbijakaitset ja suurendavad kredidivahendajate tegevuse läbipaistvust, kuid ei võimalda järeldada, et probleemid oleksid süsteemselt või püsivalt lahendatud. Kohaldamisala võimalik ebaselgus turu arenedes, vastutustundliku laenamise praktika piirangud, lepingueelse teabe tagasihoidlik mõju tarbijakäitumisele ning piiriülese tegevuse praktilised takistused tähendavad, et CCD2 on pigem samm õiges suunas kui terviklik lahendus.

CCD2 ja selle ülevõtmine Eestis tähendab, et tarbijakrediidile kohalduvaid sätteid kohaldatakse edaspidi senisest laiemalt, hõlmates seejuures enamiku BNPL-lahendustest. Mis puutub vastutustundliku laenamise põhimõtte ebapiisavasse toimimisse, siis kuigi kredidivahendajaid ei muudetud selle kohustuse subjektideks, võinuks uues direktiivis ja Eesti õiguses kasutada võimalust reguleerida olukordi, kus krediidiandjad kasutavad kredidivahendajaid tarbija krediitvõimelisuse hindamisel.

CCD2 ülevõtmine Eesti õigusesse ei lahenda ilmselt ka Komisjoni kolmandat probleemi (reklaami ja lepingueelse teabe nõuete ebapiisav toimimine), kuivõrd pole selge, et just see – mitte muud inimlikud põhjused – oleks asjaolu, mis tingib tarbijate halbade krediidiotsuste tegemise. Sama kehtib ka Komisjoni neljanda probleemi kohta, mille kohaselt on haavatavate tarbijate kaitse ebapiisav: haavatavad tarbijad on ka edaspidi nõrgas positsioonis (sh süsteemsetes kriisides) ning on raske näha, et kredidivahendajaid puudutavad muudatused selliseid, suuresti õigusesse mitte puutuvaid, probleeme lahendaks.

Komisjoni viienda probleemi ehk EL-i siseturu killustatuse lahendamisele aitavad CCD2 ja selle ülevõtmine Eesti õigusesse kaasa pigem piiratud määral. CCD2 küll soodustab

krediidivahendajatele kohaldatavate nõuete ühtlustamist, kuid ei loo hüpoteekkrediidi direktiivi sarnast *passporting*-mehhanismi ega anna krediidivahendajatele ligipääsu andmebaasidele või selgemat rolli tarbija krediidivõimelisuse hindamisel. Need lüngad tulenevad autori hinnangul eelkõige CCD2 enda piirangutest ning eeldavad EL tasandil laiemat poliitilist kokkulepet ja muid piiriülese teenusepakkumise takistusi ületavaid samme.

Töö akadeemiline väärtus seisneb eelkõige selles, et see seob CCD2 krediidivahendajaid puudutavad sätted süstemaatiliselt Euroopa Komisjoni mõjuhinnangus sõnastatud probleemidega ning rakendab sama analüüsiraamistikku Eesti õigusesse ülevõtmise hindamisel. Praktikute jaoks aitab töö mõtestada eelnõus tehtud valikuid, tuues esile, millistes valdkondades tarbijakrediidi regulatsiooni kohaldamisala ja krediidivahendajate kohustused tegelikult laienevad ning kus võivad püsima jääda regulatiivsed lüngad, eelkõige BNPL-lahenduste ja intressita maksetähtaja erandite puhul. Edasine uurimistöö võiks keskenduda krediidivahendajate järelevalve- ja tasustamispraktika sisulisele toimimisele, piiriülese andmevahetuse ja krediiditeabe registrite ühtlustamise võimalustele ning tingimustele, mille täitmisel oleks realistlik arendada toimivat ühist tarbijakrediiditurgu.

Kokkuvõttes leiab autor, et magistritöö eesmärgid on täidetud: CCD1 ja CCD2 võrdlus krediidivahendajate vaates ning uue direktiivi ülevõtmisvalikute analüüs viie teema lõikes võimaldab järeldada, et CCD2 toob krediidivahendajate regulatsiooni pigem täpsustavaid ja korrastavaid muudatusi, kuid mitte kvalitatiivselt uusi lahendusi. Eesti kasutab uues direktiivis ette nähtud valikuruumi valdavalt konservatiivselt: põhilised CCD2-st tulenevad muudatused (tarbijakrediidi regulatsiooni kohaldamisala laiendamine, info- ja selgitamiskohustuse täpsustamine, krediidivõimelisuse hindamise nõuete täiendamine, tasustamisreeglite loomine, tegevusloastamise ühtlustamine) võetakse üle, kus varasem regulatsioon puudus, kuid mitmes valdkonnas kasutatakse erandeid (intressita kaupmehele/teenuseosutajale tasumise ajatamine) või jäetakse võimalikud täiendavad sammud astumata (nt krediidivahendaja vastutuskindlustus). Seega kujutab CCD2 ülevõtmine endast sammu uue direktiivi vastuvõtmisel sõnastatud probleemide lahendamiseks, kuid ei anna alust järeldada, et CCD2 ja selle ülevõtmine lahendaksid need täielikult või soovitud mahu ega oleks oluliselt tulevikukindlam kui CCD1.

Kasutatud allikad

Kirjandus:

1. Bruloot, D., *et al.* Credit Intermediation and the European internal market for mortgage credit. – Law and Financial Markets Review, 2019. Vol 13, No. 1, 1-2. Lk 41–53.
2. Euroopa Komisjon. Study on possible impacts of a revision of the CCD. Final report. Euroopa Komisjon, 2021. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c215929c-dd39-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en> (25.04.2026).
3. Kalamees, P., Käerdi, M., Kärson, S., Sein, K. Lepinguõigus. Tartu: Juura 2024.
4. Kask, A. Algoritmiline diskrimineerimine tarbijakrediidi väljastamisel ja selle õiguslik regulatsioon Euroopa Liidus. Magistritöö. Juhendaja *dr iur* Karin Sein. Tallinn: 2025.
5. Marin, R. Transposition of the Mortgage Credit Directive into Hungarian and Czech law – The problem of Credit intermediaries. – Journal of European Consumer and Market Law 2017/3.
6. Puust, Jüri. Vastutustundlik laenamine: kas võlg on jätkuvalt võõra oma? Juridica 9–10/2024, lk 726–742.
7. Sein, K. Finantsteenuste kaugturstuse direktiivi ülevõtmine Eesti õigusesse. Teatud aspektide õiguslik analüüs. Justiits- ja digiministeerium. – <https://www.justdigi.ee/media/5213/download> (25.04.2026).
8. Sein, K. Lisa 1: Tarbijakrediidi direktiivi 2023/2225 ülevõtmine Eesti õigusesse. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Eelnõu seisuga 13.02.2026. – <https://eelroud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026).
9. Stănescu, C.-G. A Critical Assessment of the Need for harmonization of the Legal Framework Concerning Abusive Informal Debt Collection Practices in the European Union. – Journal of Consumer Policy, 2021/44, lk 531–557.
10. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M., Sein, K. Võlaõigusseadus II. Võõrandamislepingud (§-d 208–279). Kasutuslepingud (§-d 271–421. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.
11. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Eelnõu seletuskiri seisuga 13.02.2026. –

<https://eelnoud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026). (edaspidi „eelnõu“ või „seletuskiri“).

12. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine). Vastavustabel, lk 21. Eelnõu seisuga 13.02.2026. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#RWzIBScg> (25.04.2026).

Õigusaktid:

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403.
2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2023/2225, 18. oktoober 2023, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ. – ELT L 2225 30.10.2023, lk 1. (edaspidi „CCD2“ või „uus direktiiv“).
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ. – ELT L 133 22.5.2008, lk 66. (edaspidi „CCD1“ või „uus direktiiv“).
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/17/EL, 4. veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010. – ELT L 060 28.02.2014, lk 34. (edaspidi „hüpoteekkrediidi direktiiv“).
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119 04.05.2016, lk 1.
6. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 06.03.2026, 10.
7. Komisjoni 6. mai 2003 soovitus mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratluse kohta. – ELT L 124, lk 36–41.
8. Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 11.11.2025, 6.
9. Nõuded krediidiandja või -vahendaja juhtide ja töötajate erialastele teadmistele, oskustele ning kogemustele. Rahandusministri määrus nr 52, 18.11.2016. – RT I, 22.11.2016, 23.
10. Raamatupidamise seadus. RT I, 10.07.2025, 3.
11. Reklaamiseadus. – RT I, 06.03.2026, 8.
12. Tarbijakaitseseadus. – RT I, 08.07.2025, 32.
13. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

Eesti kohtupraktika:

1. RKTko 2-14-21710.
2. RKTko 2-21-13098.
3. RKTko 2-21-20479.
4. RKTko 3-19-885.
5. TlnRnKo 2-18-124589.
6. TlnRnKo 2-18-128465/15.
7. TrtRnKm 2-22-16129/57.
8. TrtRnKo 2-19-121857/25.
9. TrtRnKo 2-19-394/18.
10. TrtRnKo 2-21-125271.
11. TrtRnKo 2-22-10404/25.

Euroopa Kohtu praktika:

1. EKO C-127/15, *Verein für Konsumenteninformation versus INKO, Inkasso GmbH*, ECLI: EU:2016:934.
2. EKO C-127/15, *Verein für Konsumenteninformation versus INKO, Inkasso GmbH*, ECLI: EU:2016:934, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek.
3. EKO C-303/20, *Ultimo Portfolio Investment*, ECLI:EU:C:2021:479.
4. EKO C-449/13, *CA Consumer Finance*, ECLI:EU:C:2014:2464.
5. EKO C-679/18, *OPR-Finance*, ECLI:EU:C:2020:167.

Muud allikad:

1. Eesti Finantsteenuste turg 30. juuni 2025. aasta seisuga. Finantsinspeksioon, 2025. Laenamine, lk 19. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2025-10/FI_EFT_2_2025_est_tttt.pdf (25.04.2026).
2. Finantsinspeksioon. Turuosaliste register. – <https://www.fi.ee/et/supervised-entities> (25.04.2026).
3. Krediidivahendajate Eestis vahendatud tarbijakrediidi käive. Mõisted. – <https://statistika.fi.ee/fistar/#/et/d/4270/moisted-metoodika/4054> (25.04.2026).
4. Mifundo OÜ. Key features for cross-border lending. – <https://www.mifundo.com/#Data> (25.04.2026).

5. Montonio: Inbank ja Montonio alustavad koostööd. 06.02.2024. – <https://www.montonio.com/et/blog/inbank-ja-montonio-alustavad-koostood> (25.04.2026).

Obligations of Credit Intermediaries in the Intermediation of Consumer Credit: changes in Estonian legislation following the transposition of Directive (EU) 2023/2225

Summary

Consumer Credit plays an increasingly important role in enabling households to smooth consumption and finance larger purchases. Alongside traditional lenders, digital platforms, merchants and specialised service providers offer “buy now, play later” (hereinafter “BNPL”) and other deferred payments, often mediated through credit intermediaries. These intermediaries compare products, channel credit offers to consumers and, in some cases, provide advisory services. As consumers often encounter the consumer credit market first through a credit intermediary rather than the creditor itself, the conduct of credit intermediaries could directly shape consumers’ decisions and risk exposure. Against this, the EU’s new Consumer Credit Directive, Directive (EU) 2023/2225 (hereinafter “CCD2”), replaces Directive 2008/48/EC (hereinafter “CCD1”) and seeks to address regulatory gaps identified by the European Commission (hereinafter “Commission”) regarding the scope, responsible lending, pre-contractual information, protection of vulnerable consumers and the fragmentation of the EU’s consumer credit internal market. Estonia plans to transpose the CCD2 through draft law (hereinafter “draft law”) amending the Law of Obligations Act (hereinafter “VÕS”), the Creditors and Credit Intermediaries Act (hereinafter “KAVS”), the Consumer Protection Act (hereinafter “TKS”), the Advertising Act (hereinafter “RekS”) and the Personal Data Protection Act (hereinafter “IKS”).

The thesis focuses on credit intermediaries as a distinct group of market participants. Its objective is to determine what significant changes CCD2 brings to their regulation compared with CCD1 and whether, and to what extent, the rules on intermediaries and the transposition choices in Estonia contribute to addressing the Commission’s five problems. Three research questions are examined: (1) what are the most important changes introduced by CCD2 for credit intermediaries compared with CCD1; (2) how these changes and policy options are reflected in the draft law; and (3) whether, and in what way, the intermediary-related amendments envisaged in the draft law help to remedy the Commission’s identified problems on the consumer credit market.

Methodically, the thesis uses legal-dogmatic and legal-policy analysis. It interprets CCD1 and CCD2, the relevant provisions of VÕS, KAVS, TKS, ReKS and IKS, the Estonian draft law of 13 February 2026 and its explanatory memorandum, as well as case law from the Court of Justice of the European Union and Estonian courts, and other relevant legal literature to assess the unused potential and risks related to credit intermediaries. The Commission's impact assessment and problem definition provide the analytical framework. Substantively, the thesis is organised along five themes corresponding to the Commission's five problems and CCD2's structure: scope and definitions, pre-contractual information duty, creditworthiness assessment, remuneration (incl. competence requirements), and supervision, licensing and non-discrimination.

At EU level, the CCD2 considerably broadens the scope of consumer credit rules, enabling consumer wider protection mainly regarding BNPL products. It extends coverage to consumer credit between 0 and 100 000 euros and brings many previously unregulated products, including most BNPL and interest-free short-term credit, at least partly within the regulatory regime. Although the definition of "credit intermediary" remains largely the same, the widened scope and narrower exemptions mean that more actors and business models fall under CCD2. From credit intermediaries' perspective, this reduces the possibility of structuring products outside the CCD2 but still leaves Member States limited room to exclude narrowly defined interest-free and short-term deferred payments.

The CCD2 tightens rules on advertising, pre-contractual information and explanation duties. It updates the standard information to be provided to the consumer, requires a standard cost warning and prohibits certain misleading or behaviourally manipulative advertising practices. Crucially for intermediaries, CCD2 clarifies that both creditors and credit intermediaries are responsible for giving consumers sufficient explanations to assess whether a credit product and any ancillary services are appropriate for their needs and financial situation, including in online and automated environments. The thesis notes, however, that more detailed information can lead to information overload and does not automatically improve consumer understanding.

Regarding creditworthiness assessment, the CCD2 replaces the CCD1's relatively non-specific rules with a more accurate framework. Creditors must use adequate, relevant and proportionate data, avoid certain categories of personal data (such as special categories and social media data) and give clear reasons for refusals based on databases. The obligation remains addressed to creditors, not credit intermediaries. The thesis concludes that although the assessment becomes

more standardised and restrictive, the CCD2 does not fundamentally reallocate responsibility to intermediaries, which limits their potential contribution to responsible lending, especially in cross-border contexts.

The draft law mostly follows the CCD2's scope but uses some optional exemptions. Amendments to VÕS extend consumer credit rules to previously unregulated "free" credit and BNPL-type arrangements, closing part of the regulatory gaps. At the same time, Estonia proposes to exclude certain interest-free, short-term postponements of payment directly between merchants and consumers, subject to strict conditions. The thesis views positively the narrow exclusion for interest-free postponement of existing debts as a forbearance tool but is critical of the broader exclusion for some retail deferred payments, given their similarity in risk profile to regulated BNPL products.

The transposition of information, explanation and conduct rules in the draft law largely mirrors CCD2. VÕS is amended to reflect the solidary liability of creditors and credit intermediaries for pre-contractual information and explanations, and the ReKS introduces the mandatory warning and stricter rules on advertising. VÕS also prohibits pre-ticked boxes and default opt-in for credit and ancillary services, requiring explicit consent. In the area of creditworthiness, Estonia adjusts VÕS § 403⁴ and adopts IKS § 10¹ to align with CCD2's data-related safeguards and create a specific regime for creditworthiness databases. These changes are assessed as improvements intended to define creditworthiness assessment more detailed at legislative level. Since direct access to such registers is reserved for creditors, credit intermediaries remain dependent on creditors for credit data, which limits their role in cross-border intermediation, which in the author's view fails to notice the potential of credit intermediaries in the consumer credit market.

Concerning remuneration, conflicts of interest and competence, the draft law largely relies on existing KAVS provisions, which already reflect standards similar to those in CCD2. CCD2's general conduct-of-business rules and the link between remuneration policies and acting in the consumer's best interests are implemented mainly through adjustments to KAVS §-s 38 and 43, while competence requirements in KAVS § 40 already meet CCD2 minimums. The thesis finds that the draft law pursues a minimalist approach as it does not introduce new substantive limits on commission-based remuneration beyond the general duty not to undermine consumer interests, so the CCD2's potential to realign incentives is only partly realised and could possibly be due for future guidance from supervisory authorities.

In supervision, licensing and non-discrimination, the CCD2 largely confirms Estonia's existing model of licensing credit intermediaries. The main changes include the use of CCD2's optional exemption for certain micro, small and medium-sized merchants offering interest-free deferred payments as an ancillary activity, who are exempt from licensing under the draft law's KAVS § 2 (9¹) but remain subject to VÕS's consumer credit rules. CCD2's non-discrimination clause based on nationality and residence is transposed in KAVS § 50³ as a declaratory provision and is not expected to remove structural barriers to cross-border intermediation, such as divergent databases and enforcement regimes.

The thesis concludes that, from the perspective of credit intermediaries, the CCD2 primarily clarifies and consolidates existing concepts rather than introducing any fundamental changes to the operation of credit intermediaries. EU-level changes broaden the scope of consumer credit regulations, including strengthening pre-contractual information duties and specifying the process of creditworthiness assessment, but intermediaries' role likely remains supportive rather than central in responsible lending, even though – contrary to the law – they do play a part in the fulfilment of this obligation. The draft law implements CCD2's core elements but uses its discretion conservatively. This includes maintaining or introducing exclusions for certain “free” short-term deferred payments (e.g. payments to suppliers of goods or service providers) and not allowing credit intermediaries access to credit databases, limiting their possibility to operate cross-border. In light of the Commission's five problems, the impact of CCD2 and its Estonian transposition is assessed as modestly positive due to the expanding of the scope of consumer credit and enhancing of some consumer protection measures. As the relatively minimal changes to the creditworthiness assessment, pre-contractual information arise from the CCD2, the CCD2 and draft law seem to be moving in the right direction but unlikely to solve the issues entirely. The protection of vulnerable consumers in market-wide crises seems also questionable due to the nature and other social underlying issues. Additionally, some important issues, particularly around incentives and the cross-border EU market, remain only partially addressed. The shortcoming highlighted by the author are not necessarily a criticism of the draft law, but also of the CCD2, which could resolve these issues at the EU level.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Matthias Pärn

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

„Krediidivahendaja kohustused tarbijakrediidi vahendamisel: muudatused Eesti õiguses lähtuvalt direktiivi (EL) 2023/2225 ülevõtmisest“,

mille juhendajad on *dr iur* Age Värv ja *dr iur* Karin Sein,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Matthias Pärn

29.04.2026