



## KONKURENTSIAMET

Justiitsministeerium  
Suur-Ameerika 1  
10122 Tallinn

19.08.2019 nr 5-5/2019-044

Notarite Koda  
Tatari 25  
10116 Tallinn

Saadetud e-posti aadressidele [info@just.ee](mailto:info@just.ee); [koda@notar.ee](mailto:koda@notar.ee)

### Soovitus notari tasude konkurentsile avamiseks

Konkurentsiamet viis läbi analüüsi, selgitamaks võimalusi konkurentsiolukorra parandamiseks notarite tegevuse alal. Nimelt huvitas ametit seaduses sätestatud notari tasude kulupõhisuse tagamine ning võimalikud mõjud, kui **avada notaritele võimalus osutada toiminguid seaduses sätestatud määrast madalama hinnaga**. Menetluse käigus küsis Konkurentsiamet teavet ning selgitusi Notarite Kojalt ja Justiitsministeeriumilt. Juhuvalimi alusel paluti 19 notaril esitada oma tuludeklaratsiooni E-vormid.<sup>1</sup>

[Notari tasu seadus](#) sätestab kõigile notari ametitoimingutele fikseeritud hinnakirja. Notarite jaoks kasumlik on eeskätt tehingute tõestamine, mis hinnastatakse sõltuvalt tehinguväärtusest. Kuna seaduses sätestatud hindadest pole lubatud kõrvale kalduda, siis ei saa omavahel konkureerivad notarid pakkuda kliendile paremat hinda. Sellistes tingimustes on konkurents takistatud. Konkurentsiametile teadaolevalt puudub riigil üksikasjalik ülevaade notarite ametitoimingute kulupõhisusest. Veel enam, praeguses raamistikus ei saagi notari tasusid täielikult ja tõhusalt reguleerida. Seaduses sätestatud tasude regulatsioon on formaalne.

Konkurentsiamet ei ole pädev määratlema, milline on notari sissetulekute õiglane tase. Kujunenud olukorras on aga järgnevast tabelist selgelt näha, et osad notarid teenivad ülikasumeid. Lisaks on notarite sissetulekud väga ebaühtlased. Suurimad erinevused ilmnevad mitte maakondade lõikes, vaid pealinna notarite vahel.

---

<sup>1</sup> Teabe nõudmisel tekkis vaidlus, kas notarid on konkurentsiseaduse tähenduses ettevõtjad ning kas Konkurentsiamet saab nõuda teavet konkurentsiolukorra analüüsimiseks seoses notaritasudega. Vaidlus lahenes ameti kasuks kohtuasjas [3-17-2331](#).

Tabel 1. Viis Eesti suurema ja viis väiksema sissetulekuga notarit 2016 ja 2017 (TSD p 11.1 – müügitulu miinus kulud, s.o tuleml).<sup>2</sup>

Asula tüüp	2016 sissetulek	Asula tüüp	2017 sissetulek
Muu mitme notariga linn	<b>726 286,83 €</b>	Tallinn	<b>797 220,99 €</b>
Tallinn	603 521,36 €	Tallinn	773 449,97 €
Ühe notariga asula	554 192,09 €	Tallinn	683 418,68 €
Tallinn	490 782,85 €	Tallinn	552 547,80 €
Muu mitme notariga linn	430 268,82 €	Tallinn	537 678,11 €

...

Asula tüüp	2016 sissetulek	Asula tüüp	2017 sissetulek
Tallinn	13 800,00 €	Muu mitme notariga linn	16 698,68 €
Muu mitme notariga linn	13 160,20 €	Muu mitme notariga linn	13 604,41 €
Tallinn	5 745,89 €	Muu mitme notariga linn	11 198,89 €
Tallinn	3 505,73 €	Muu mitme notariga linn	10 750,38 €
Tallinn	<b>2 980,51 €</b>	Tallinn	<b>7 985,89 €</b>

	2016	2017
Kõigi notarite keskmine sissetulek kokku	<b>132 696 €</b>	<b>155 571 €</b>

Notarite majandustegevuse andmetest nähtub seega, et **Eesti keskmine notari sissetulek** 2016. ja 2017. aastate andmetel on kordades suurem kõrgemate riigiteenistujate ametipalgast, ulatudes samasse suurusjärku suuremate riigiettevõtete juhtide palkadega. **Suurima sissetulekuga notarid** teenivad samas kaugelt üle kümne, mõnel juhul ligi viisteist riigikohtuniku palka.<sup>3</sup> Kõige enam ja kõige vähem teeninud notari sissetulekud erinesid 2017. aastal sajakordselt (2016. veel enam). Ehkki kõige väiksemad sissetulekud võivad olla seletatavad ka mõne notari suurte kulude, mitte vähese tuluga, siis sellest hoolimata jaotub kasum notarite lõikes äärmiselt ebahühtlaselt.

## 1. Konkurentsiameti soovitus

Konkurentsiamet on veendunud, et turu toimides reguleerib hindu kõige paremini konkurents. Notarid tegutsevad konkurentsitingimustes. Seetõttu võib täiesti õigustatult küsida (mida on ka varem tehtud<sup>4</sup>), miks notaritoimingute alal hinnakonkurents ei ole lubatud. Analüüsi tulemusel teeb amet ettepaneku muudatuseks seadusega fikseeritud notaritasude süsteemis. **Täpsemalt soovitab amet kaaluda seadusemuudatust, millega sätestada notari tasud fikseeritud määrade asemel ülempiirina (piirhinnad), millest notarid saaksid kehtestada odavama hinnakirja ning ka üksikjuhul piirhinnast madalamas tasus kokku leppida.** Seeläbi tekib tarbijal võimalus valida notarite vahel, kes pakuvad sama toimingut erineva hinnaga. Muudatuse tulemusel avaldab konkurents notaritele survet hindade alandamiseks.

<sup>2</sup> Justiitsministeeriumi 25.04.2019 kirja andmetel. Näidatud tulemlis on müügitulust maha võetud kulud. Väiksema sissetulekuga notarite nimed on aastate lõikes erinevad, kuna mõni on teinud suuremaid investeeringuid vms.

<sup>3</sup> Riigikohtu liikme 2017.a kogupalk oli enamikel juhtudel 53 942 eur. Vt riigi ametiasutuste [ametnike põhipalk ja muutuvpalk ning teenistusülesannete täitmisest tulenev muu tulu 01.01.-31.12.2017.](#)

<sup>4</sup> Euroopa Komisjoni tellimisel koostati 2007.a võrdlev analüüs kinnisomandi ülekandmise teenuste turust, mis käsitleb põhjalikult mh ladina notaritele kehtivaid erioigusi ja piiranguid. Analüüsi järelduste kohaselt on notarite fikseeritud tasud ebaproportsionaalselt konkurentsipiirav meede, mille õigustuseks seatud eesmärgid saab saavutada vähem piiravate abinõudega. [COMP/2006/D3/003](#) – Conveyancing Services Market – Final Report, lk 62-72.

Hinnakonkurents saab tekkida toimingute osas, mille seaduses sätestatud määrad võimaldavad praegu notaritel kasumi teenimist. Muude toimingute hinnakujundusele muudatus mõju ei avalda. Sellise lahenduse puhul on ka ebatõenäoline, et muudatus mõjutaks negatiivselt notarite tegevuse jätkusuutlikkust, sõltumatust, toimingute kvaliteeti või kättesaadavust vähekindlustatud inimeste jaoks.

## 2. Notari staatus

Sisulist arutelu tuleb alustada küsimusest, kas notar on olemuselt ettevõtja või riigiametnik. Notariaadiseaduse järgi ei ole kumbki vastus õige (NotS § 2 lg 3). Küsimuseasetus on siiski asjakohane, kuna selles peitub põhimõtteline erimeelsus Konkurentsiameti ja Notarite Koja seisukohtades. Amet väidab, et notarite vahelist konkurentsiolukorda saab tarbija kasuks tööle panna, kui lubada notaril pakkuda kliendile seaduses sätestatud odavamalt hinda. Koda seevastu leiab, et notari ametitoimingute sooritamisel on hinnakokkulepe kliendiga põhimõtteliselt välistatud, seda juba põhiseadusest tulenevalt. Amet põhjendab järgnevalt, miks Koja väited notari eristaatuse kohta on liialdatud ning ei takista käesoleva soovitusel rakendamist.

Konkurentsioiguses lähtutakse ettevõtja mõiste laiaast määratlusest ning ettevõtjaks loetakse mistahes isikut, kes tegeleb majandustegevusega, sõltumata tema õiguslikust vormist/ staatusast ja finantseerimisviisist.<sup>5</sup> Seega määrav on vaatlusaluse tegevuse iseloom, mitte see, kas tegemist on era- või avalikõigusliku isikuga või kuhu ta institutsionaalselt paigutub. Konkurentsioiguslikult võib olla ettevõtjaks nii avalik-õiguslikku ülesannet täitev eraisik kui ka riigivõimu organ.<sup>6</sup>

Euroopa Liidu põhivabaduste kontekstis on juba läbi vaieldud küsimus, kas notarid teostavad avalikku võimu või tegutsevad konkurentsitingimustes. ELTL art 51 lg 1 järgi ei laiene asutamistevabadus avaliku võimu teostamisega seotud tegevusaladele. Euroopa Komisjoni nõudmisel ja [pärast mitmeid kohtuasju](#) pidid mandrieuroopa riigid (sh Austria, Belgia, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa) loobuma kodakondsusel põhinevast piirangust, mis sulges notariameti teiste liikmesriikide notaritele. Eesti suhtes lõppes rikkumismenetlus seaduse muutmistega.<sup>7</sup> Nende vaidluste tulemusel selgus, et notar ei ole asutamistevabaduse tähenduses avaliku võimu teostaja.<sup>8</sup> Ühtlasi tuvastas Euroopa Kohus, et notar peab oma ametit konkurentsitingimustes.<sup>9</sup>

Eelnevale vaatamata tekkis Konkurentsiametil notaritelt teavet nõudes vaidlus, kas notari tasusid analüüsidest saab eeldada konkurentsiolekorra olemasolu või vastupidi – tuleb lähtuda eeldusest, et seadusandja tahtel on konkurents notarite vahel välistatud. Selle küsimuse lahendas [Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas 3-17-2331](#), leides, et notar on konkurentsiseaduse tähenduses ettevõtja ning et Konkurentsiametil on pädevus nõuda notaritelt teavet, analüüsimaks notari tasude senisest suuremat avamist konkurentsile. Riigikohtus kassatsioonkaebus menetlusluba ei saanud. Seega pole enam vaidlust, et ametil on õigus käesolevat analüüsi teha. Edasine küsimus on juba sisuline, puudutades analüüsi eset. Nimelt,

---

<sup>5</sup> Vt mh kohtuasi [C-41/90 Höfner ja Elser](#), p 21; ühendatud kohtuasjad [C-159/91 ja C-160/91 Poucet ja Pistre](#), p 17; kohtuasi [C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance](#), p 14.

<sup>6</sup> Vastavalt sätestab [konkurentsiseaduse \(KonKS\) § 2 lg 2](#), et kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusüksust täitev isik osaleb kaubaturul, kohaldatakse talle ettevõtja kohta käivateid sätteid.

<sup>7</sup> Äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmistevaduse seadus [205 SE](#).

<sup>8</sup> Vt analüüsi Euroopa Kohtu [Saksamaa lahendi \(C-54/08\)](#) p-des 83-116.

<sup>9</sup> Viidatud Saksamaa lahendi p 110. Vt ka [Läti otsus C-151/14](#), p-d 36, 48-51 ja 74.

kas notari ametitoimingutele seniste fikseeritud hindade asemel seaduses piirhinna sätestamine on põhimõtteliselt sobitav notari staatusega ning võimaldab notari ülesandeid endiselt täita?

NotS § 2 lg 1 nimetab notari avaliku ülesandena õigussuhete turvalisuse tagamist ja õigusvaidluste ennetamist. Samas sättes toonitatakse notari sõltumatust. Notarite Koda on esitanud ametile selgitused, miks hinnakonkurentsi notarite ametitoimingute alal tuleks pidada sobimatuks.

**2.1. Avalik-õiguslik tasu.** Koja väitel peavad PS § 113 järgi olema notari tasud sätestatud seaduses. Juhul kui selle asemel sätestada notari tasud seaduses ülemmäärana, siis Koja väitel ei määraks tasu kindlaks mitte seadus, vaid turg. See oleks aga Koja hinnangul lubamatu.

Amet ei jaga antud seisukohta. Esiteks ei soovita amet loobuda notari tasude sätestamisest seaduses, vaid üksnes avada võimalus toimingute tegemiseks seaduses sätestatud määrast madalama hinnaga. Isegi kui peab paika seisukoht, et tasu notari ametitoimingute eest kuulub PS § 113 kaitsealasse, siis avalik-õiguslike tasude puhul ei nõua põhiseadus, et tasu peaks olema sätestatud seaduses ühese määrana. Vastupidi, Riigikohus on mitmel puhul lugenud piisavaks, et tasumäär on üksnes üldjoontes seadusega piiritletud.<sup>10</sup> Võib muidugi vaielda, kas notaritasude sätestamisel piisab seaduses sätestatud ülempiirist või tuleks lisaks ette näha alampiir vms täiendav mehhanism toimingutega seotud avalike huvide kaitseks. Kõik sellised tehnilised küsimused on lahendatavad notari tasusid piirhindadena sätestava seaduseelnõu ettevalmistamisel.

Tegelikult on põhjust kahelda praegu kehtiva notari tasu seaduse põhiseaduspärasuses. Notarite sissetulekuid vaadates ilmneb, et osad tasud või siis tasude süsteem tervikuna on toonud kaasa isikuid liigselt koormava ning ebaproportsionaalse tulemuse. Põhiseadus nõuab, et seaduse jõuga kehtestatud tasud oleksid mitte üksnes formaalselt, vaid ka sisuliselt kontrollitud. Konkurentsiametile teadaolevalt puudub riigil notari tasude põhjendatusest terviklik ja üksikasjalik ülevaade ning seaduses sätestatud tasud on sisuliselt reguleerimata. Notari tasusid ei reguleeri konkurents, teisalt ei saa ka avalik-õiguslike rahaliste kohustuste põhiseaduspärasuse järelevalve täita hinnaregulatsiooni aset.<sup>11</sup> Seega vastuolu on, kuid täpsemalt on seda praeguses raamistikus väga keeruline tuvastada ja viga parandada.

Tõhus saab olla kõikehõlmav hinnaregulatsioon, mille kehtestamine notari tasudele ei oleks sellega kaasnevat halduskoormust arvestades mõistlik ja proportsionaalne lahendus. Alternatiivne võimalus on sätestada notarid seaduses riigiteenistujatena. Sel juhul laekuksid vastavad summad riigieelarvesse (analoogia lõivudega) ning sissetulekud ei saa notarite lõikes enam sedavõrd palju erineda (analoogia ametnikupalkadega).

Põhiseadus ei välista siiski võimalust, et seadusega määratletud piirides reguleerib avalik-õiguslike tasusid turg. Maksude või trahvide puhul, kus tasu saajaks on avaliku võimu organ, ei tule see kõne alla, kuid notarid täidavad avalikku ülesannet mitte üksnes ettevõtluse vormis, vaid tegutsevadki konkurentsiõiguse tähenduses ettevõtjatena. Seetõttu on põhjendamatu nõuda, et seadusandja nad täielikult oma toimingute hinnakujundusest kõrvale jätab. Igal juhul

---

<sup>10</sup> Vt nt RKÜKo 15.12.2015 asjas 3-2-1-71-14 (taastuvenergia tasu) ja RKPko 30.10.2018 asjas 5-18-2, p 37-38 (jätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja nendega arveldamise tasu).

<sup>11</sup> Riigikohtu praktikas lähtutakse avalik-õigusliku tasu põhiseaduspärasuse hindamisel nn ilmselguse testist. See tähendab, et tasu määr ei tohi selle kehtestamisega taotletavaid eesmärke silmas pidades olla ilmselgelt põhjendamatu (vt nt RKÜK 15.12.2015 otsus taastuvenergia asjas nr [3-2-1-71-14](#), p-d 105, 116, 118, 122-125). Kohtutäituri tasude asjas (RKÜK 25.01.2018 otsus nr [2-15-17249](#) jäi kohus tasu mõõdukust hinnates samuti ilmselguse testi juurde, mitte ei asunud tasude kulupõhisust sisuliselt hindama (vt eelkõige p-d 73-74 ja 80-85).

ei ole selline nõue tuletatav PS §-s 113 sisalduvast seadusereservatsioonist, mille kandev eesmärk on kaitsta maksumaksjat<sup>12</sup> ehk laiemalt isikuid selle eest, et neile ei esitataks avaliku võimu volitusel kontrollimatuid nõudeid. Konkurentsiolekorrast tegutsevate notarite suhtes on see eesmärk täielikult saavutatav ühelt poolt seaduses sätestatud tasu ülempiiride ning teiselt poolt turutingimustel hinnakujunduse kaudu.

**2.2. Üldist majandushuvi pakkuv teenus.** Koja selgitusel osutavad notarid teenuseid, mis vastavad ELTL artiklis 14 ettenähtud üldist majandushuvi pakkuva teenuse (*services of general economic interest – SGEI*) tunnustele. Selliste teenuste osas lubab ELTL liikmesriikidel nende teenuste toimepidevuse tagamiseks teatud erandeid vabaturu teenustele laienevatest reeglitest. Koda väidab, et kui notaritasud allutatakse hinnakonkurentsile, siis poleks notari teenuse kui majanduslikku üldhuvi pakkuva teenuse osutamiseks piisavad ressursid riigi poolt tagatud. Täpsemalt viitab Koda asjaolule, et seadusest tulenevalt ei ole tasulise ametitoimingu kasutamine inimese jaoks vaba valik, kuid hinnakonkurents tekitab surve seesuguste kohustuslike toimingute hinnatõusuks, halvendades seega kõnealuste teenuste rahalist kättesaadavust. Oma sellist väidet põhjendab Koda asjaoluga, et notaritasude praeguses süsteemis ristsubsideeritakse madalama tasuga toiminguid kõrgema tasuga toimingute arvelt.

Taolised vastuväiteid konkurentsile on üldhuviteenuste puhul tüüpilised. Näiteks apteegivaldkonnas on konkurentsile elavdamist tõrjutud väidetega, et see seaks ohtu teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi.<sup>13</sup> Ameti soovitus silmas pidades on mure notaritoimingute (kättesaadavuse) halvenemise pärast alusetu juba seetõttu, et tugineb ekslikule eeldusele. Nimelt kui toimingute praegused tasud sätestatakse piirhindadena, siis ei kõrvalda hinnakonkurents kohustuslike ja alla kulupõhise hinnaga osutatavate toimingute ristsubsideerimist ega kahanda nende kättesaadavust. Elava konkurentsiga majandusvaldkondades kalkuleerivad ettevõtjad pidevalt oma kulusid, mitte ei asu lihtsalt osutama teenuseid alla omahinna. Sarnaselt toimivad ka notarid, kui hinnakonkurents lubada – oma toimingute hinnastamisel peavad nad alati silmas oma kulusid, sh taskukohase hinnaga toimingute tegemise kohustust. Seega võimalus pakkuda piirhindast madalamat hinda ei vii olukorrani, kus notarid ei suuda neile seadusega pandud kohustusi täita.

Konkurentsiameti soovitus silmas pidades on oluline tähele panna, et piirhindade rakendamine ei halvenda mitte mingil moel isikute ligipääsu notari ametitoimingutele. Kinnisvaratehingute alal saab toimingute rahaline kättesaadavus üksnes paraneda ning ka geograafilises plaanis pole põhjust arvata, et notarid väljaspool suuremaid linnu hinnakonkurentsile tõttu kannataksid. Vastupidi, võimalus piirhindast alla tulla avardab maakonnakeskuste notarite võimalusi suurtehingute pärast konkureerida. Seejuures pole alust kartusel, et hinnakonkurents jätab väikekohtade notarid nende senisest tulubaasist ilma, kuna suuremate linnade notarid meelitavad neilt kinnisvarakliendid üle. Kui vaadata näiteks advokaaditeenuste turgu, siis suurtel pealinna büroodel on küll suur käive, kuid mitte odavad hinnad. Võrreldes Tornimäe notariga võib väikelinna notar pakkuda sama toimingu eest hoopis soodsamat hinda, kui tema püsikulud on suhteliselt väiksemad.

Praegu on kallima kinnisvaraga seotud toimingud koondunud väheste Tallinna ja Tartu notarite

---

<sup>12</sup> RKÜKo 22.12.2000 asjas [3-4-1-10-00](#) (Vergin Danques), p 22: „Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on lubada üksnes seadusandjat riiklike maksude maksmise kohustust kehtestades piirama isiku põhiõigusi ning tagada, et riiklike makse ei kehtestataks selle sätte vastaselt. Sellest sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu.“

<sup>13</sup> Vt kokkuvõtet Apteekrite Liidu seisukohtadest RKÜK 09.12.2013 otsuses asjas [3-4-1-2-13](#), p 61 jj. Vt ka Katri Paas-Mohando ja Martin-Kaspar Sild. Konkurents versus regulatsioon – apteekide asutamispriirangute näitel. Riigikogu Toimetised (RiTo) 27/2013, lk 148-150 (Apteekide asutamispriirangu eesmärk ja selle saavutamine).

kätte. Eesti väiksust arvestades on suurtehingute kinnitamise alal iga notar teisele konkurent sõltumata sellest, kas tema tegevuskoht on Tallinn, Rapla või Põlva. Olukorras, kus kliendil on suurtehingule kuuluva notaritasu arvelt võita tuhandeid eurosid, tasub mõnekümne kuni mõnesaja kilomeetrine autosõit tema jaoks kindlasti ära. Mõistagi on ka linnasüdames suurt bürood pidaval notaril mitmeid eeliseid. Näiteks pangad väärtustavad oma praktikas notari ajalist kättesaadavust, mis väljendub selles, et mitmete tõmbekeskustes tegutsevate notarite tööajast on oluline osa reserveeritud pangaklientidele. Notarid, kellel on selline asukohast lähtuv konkurentsieelis, kasutavad seda täiel määral juba praegu. Hinnakonkurentsi tingimustes on võita pigem neil notaritel, kellel sellist eelist ei ole.

Koja väide, et piirhindade kehtestamisega rikuks riik Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid, ei vasta tõele. Nimelt ei tulene EL õigusest kohustust, et notarite tasud oleksid sätestatud seaduses fikseeritud määradena. Üheski Eesti EL-i kuuluvast naaberriigist (Soome, Rootsi, Läti) see nii ka ei ole. Leedus on kehtestatud notari tasud ministri määrusega selliselt, et need jätavad enamasti notaritele võimaluse hinnakonkurentsi. Seejuures Leedu konkurentsiasutus käsitles sealse Koja katset notarite hinnakujundust keskselt suunata konkurentsivastase keelatud kokkuleppena.<sup>14</sup>

### 3. Sisulised vastuväited

**3.1. Koda on esitanud üldistatud ülevaate hinnakonkurentsi rakendamise negatiivsetest mõjudest Hollandi ja Itaalia näitel.** Võrdlus on sedavõrd üldine, et selle pinnalt tehtud järeldused ei puuduta tegelikult üldse ameti soovitatud lahendust piirhindade rakendamise kohta. Koda on jätnud tähelepanuta, et nimetatud riikides kõrvaldati konkurentsipiirangud märksa ulatuslikumalt (varasemalt fikseeritud hinnad lasti vabaks, ühtlasi kaotati *numerus clausus* jne). Hinnakonkurentsi rakendamine notari tasude alal tekitab ja peabki tekitama küsimusi (sh küsimus, kuidas subsideerida alla kulupõhise hinnaga toiminguid ning kuidas kindlustada toimingute kvaliteet ja kättesaadavus). Teiste riikide kogemustest on seejuures võimalik õppida. See ei tähenda aga, et mistahes negatiivsed kogemused, mis seonduvad notarite tegevuse mistahes viisil konkurentsile avamisega, kanduksid käesolevas väljapakutava lahenduse puhul Eestile üle.

Samuti on Koja võrdluses jäänud tähelepanuta, et ameti käesolev soovitus ei õõnesta taskukohaste notaritasude aluseid, kuna kõikidele tasudele jääb kehtima ülempiir. Seetõttu ei puuduta soovitus ka tasusid, mille osutamisel notarid praegu kasumit ei teeni. Majanduslikult on üsna selge, et selliseid toiminguid alla piirhinna osutama ei hakata ja piirhinnast kallimalt neid osutada ei tohi. Seega vastupidiselt Koja hinnangule ei muutu ameti soovitus rakendamise korral seni fikseeritud hindadega ametitoimingud inimese jaoks kallimaks. Samal põhjusel ei saa tekkida segadust toimingute hinnastamises, kuna piirhinnad jäävad kehtima ning tarbija saab neist alati lähtuda.

**3.2. Ristsubsideerimine.** Üks keskne vastuväide notarite hinnakonkurentsile on see, et osa toiminguid on seaduses sätestatud alla kulupõhise hinnaga ning neid rahastatakse kasumlike toimingute arvelt. Konkurentsiamet mõõnab ristsubsideerimise sotsiaalset otstarvet ning leiab, et tarbija jaoks taskukohase hinnaga toimingute osaline rahastamine notari jaoks kasumlike toimingute arvelt võib olla põhjendatud. Siiski ei ole antud juhul küsimus mitte selles, kas ristsubsideerimine täidab oma sotsiaalset eesmärki, vaid selles, kas sellega saab õigustada hinnakonkurentsi keeldu. Seejuures tuleb vaadata mõju notaritele ning võimalikke alternatiive.

---

<sup>14</sup> <https://kt.gov.lt/en/news/notary-fees-set-by-lithuanian-chamber-of-notaries-restricted-competition>

Notarite majandustegevuse andmetest nähtuvalt ei ole alla kulupõhise hinnaga toimingute osakaal notarite kogukäibest kuigi suur. Vastasel korral ei tegutseks suurem osa notaritest märkimisväärse kasumlikkusega. Seejuures jaotuvad subsideeritud hinnaga toimingud erineva kliendibaasiga notarite vahel ebaühtlaselt, mida kinnitavad suured erinevused notarite sissetulekutes. Seetõttu on põhjust arvata, et läbipaistmatu ristsubsideerimine mitte ei vähenda, vaid hoopis suurendab ebavõrdsust notarite sissetulekutes.

Komisjoni analüüsis viidatakse võimalusele rakendada ristsubsideerimise asemel muid toetuskeeme, mis tagaksid suurema läbipaistvuse ja õiglasema tulemuse.<sup>15</sup> Eestis võiks näiteks kaaluda lahendust, et alla teatud piiri langenud sissetulekuga **notarid saaksid õiguse taotleda toetust, mida rahastatakse notari liikmemaksudest Koja kaudu.**<sup>16</sup> Selline lahendus võimaldab suunata toetust notaritele, kes mingitel objektiivsetel põhjustel raskustesse satuvad. Toetuskeemi kasuks räägivad ka mõõdukad halduskulud, kuna Koda peab juba praegu arvet notarite sissetulekute üle seoses liikmemaksud korjamisega.

Subsideeritavate toimingute mahu osas lahknevad Koja andmed olulisel määral Justiitsministeeriumi esitatud teabest. Nimelt ministeeriumi hinnangul on notari kulud testamentide koostamise, pärimisasjade lahendamise ja elatise maksmise kokkulepete osas väga väikese mõjuga notarite lõplikule sissetulekule.<sup>17</sup> Koja hinnangul aga ulatub alla omahinna ametitoimingute tegemise katmata kulu koguni 20%-ni notarite kogukäibest, mis tähendab kattevajadust aastas suurusjärgus 4-5 miljonit eurot. Samas pole Koda ametile esitanud vastavat kulupõhisuse kalkulatsiooni, vaid üksnes näited koos **üldise hinnanguga, mitu korda** tegelik kulu seaduses ettenähtud tasust suurem võiks olla. Konkurentsiamet leiab, et eeltoodu üksnes kinnitab kontrolli puudumist seaduses sätestatud tasude kulupõhisuse üle.

**3.3. Piirhindade mõju vähekindlustatute ligipääsule.** Lisaks väitele, et hinnakonkurentsi korral muutuvad alla kulupõhise hinnaga osutatavad toimingud tavatarbija jaoks kallimaks, on Koda väitnud, et nimetatud toimingute kättesaadavus halveneks ka ajalises plaanis, kuna pikenevad ooteajad.

Amet ei jaga seda seisukohta, kuna võrreldes praegu kehtiva korraga ei tekita piirhindade rakendamine notaritele täiendavat motivatsiooni panna kohustuslikus korras kahjumiga osutatavad toimingud „ootele“. Selline motivatsioon võib notaritel olla ka praegu. Siiski ei saa ükski notar endale lubada olukorda, kus tal kasumlikumaid tehinguid peale ei tule, kuid teisi toiminguid lihtsalt ei tee. Notariaadiseaduse järgi on notaril ametitoimingu tegemise kohustus, mis on menetluslikult tagatud ja kohtulikult jõustatav.<sup>18</sup> Lisaks on ka majanduslikult ekslik arvata, et notarid hakkavad hinnakonkurentsi tingimustes vähemkasumlike toimingute tegemist vältima. Käed rüpes istumine on notari jaoks alati kulu. Seetõttu on notaril alati kasulik oma

---

<sup>15</sup> [COMP/2006/D3/003](#) – Conveyancing Services Market – Final Report, lk 66. Saksamaal Bavaria liidumaal rakendatud toetuskeemi kohta vt lk 61, joonealune viide nr 49.

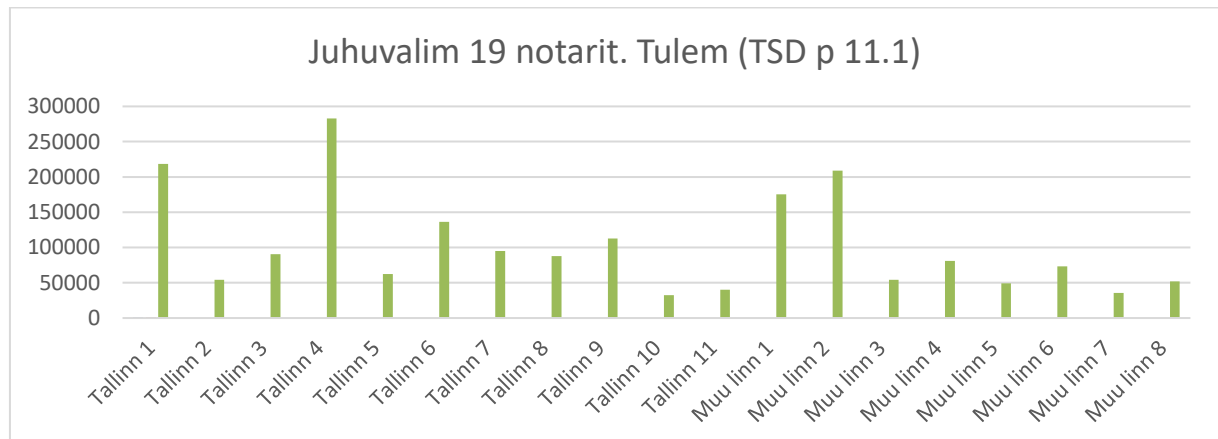
<sup>16</sup> Muude võimalike toetusmeetmete kohta vt viidatud Komisjoni raporti lk 66, p 158.

<sup>17</sup> Justiitsministeeriumi 25.04.2019 vastuskiri, p 2. Arvutuse aluseks on võetud iga notari ettevõtlusega seotud kulud kokku (TSD p 2.12), iga notari poolt tehtud ametitoimingud liigiti ning notari tasu seaduse alusel ette nähtud notari tasu ametitoimingu tõestamise eest. Nende andmete pinnalt on arvatud 2017. aastal keskmine notari kulu ühe ametitoimingu tegemisele 53 eurot, millega võrreldes seaduses sätestatud tasu testamendi tõestamise eest (32,55 eur), abikaasade vastastikuse testamendi tõestamise eest (41,50 eur), pärimismenetluse algamise eest (63,9 eur), pärimistunnistuse väljastamise eest (102,25 eur) ja elatise kokkuleppe eest (43,5 eur) ei ole ebaoproportsionaalselt väikesed ning sõltuvalt notari individuaalsetest kuludest võimaldavad kohati isegi kasumit teenida.

<sup>18</sup> Vt [NotS § 41](#) lg 1, 4, 5 ja 6.

tööaeg sisustada ametitoimingute ja -teenustega, isegi kui neist mitmed ei ole üksikult võttes kuigi kasumlikud.

Koja esitatud andmetel tekib küsimus, kuidas väljaspool suuremaid linnu tegutsevad notarid seni üldse hakkama on saanud. Nimelt on Koja 29.05.2019 vastuse lisas 1 esitanud hinnang, mille järgi ületavad mitmete sagedasti tehtavate toimingute tegelikud kulud 2-3 korda tasuga kaetavat summat. Seejuures ka tehingute tõestamine tehinguväärtusega alla 100 000 euro (ehk 82% tehingutest) tuleb Koja hinnangul suuremas osas katta kõrgemate tasude arvelt. Notarite majandustegevuse andmed seevastu kinnitavad, et notarite tegevus on kasumlik.



Kui võrrelda Tallinna ja teiste piirkondade notarite sissetulekut, siis 19 notari valimi põhjal võib järeldada, et pealinna notarite keskmine on küll suurem, kuid mitte kordades suurem. Enim teenivad tulu notarid Tallinnas ja Tartus. Kui aga tipud kõrvale jätta, siis notarite sissetulek väiksemates maakonnakeskustes on samas suurusjärgus keskmiselt teenivate pealinna notaritega. Koja esitatud andmed ei anna alust arvata, et piirhindade rakendamise korral üldpilt selles osas muutuks.

Küll on elavneva konkurentsi tingimustes tõenäoline, et kalli kinnisvaraga seotud jms kasumlikud toimingud jaotuvad notarite vahel ümber. Isegi kui sel juhul mõni konkurentsis alla jääv notar peab oma büroo uksed sulgema, ei too see kaasa katmata nõudlust, kuna pakkumine on asendatav. Klient saab pöörduda vajaliku toimingu tegemiseks teise notari poole ja kui olemasolevad notarid ei kata nõudlust ära, siis on võimalik ametisse määrata uusi notareid. Vajaduse korral saab võtta tarvitusele täiendavad kontrolli- või toetusmeetmed, mis on suunatud vahetult probleemi lahendamisele. Seesuguste abinõude puhul võib eeldada, et need on tõhusad ning nendega ei kaasne sedavõrd tõsiseid konkurentsimoonusi nagu hinnakonkurentsi välistamise korral.<sup>19</sup>

**3.4. Kvaliteedi küsimus.** Koja hinnangul toimiks hinnakonkurents ametitoimingute kvaliteedi arvelt, kuna kokkuhoiuga kaasneksid väiksemad kulud kvalifitseeritud personalile, toimingute ettevalmistamiseks kuluvale tööle, nõustamiseks kuluvale ajale jne. Tegemist on oletusega, mille vastu räägivad mitmed kaalukad asjaolud.<sup>20</sup> Väärneb märkimist, et vastupidiselt võimendatud kartustele notarituru liberaliseerimisel Hollandis, kus lisaks fikseeritud tasudele

<sup>19</sup> Euroopa Komisjoni raportis on eraldi välja toodud asjakohased meetmed piirkondliku kättesaadavuse tagamiseks (p 147) ja regulatiivsed abinõud (p 155). [COMP/2006/D3/003](#) – Conveyancing Services Market – Final Report, lk 62 ja 64.

<sup>20</sup> Viidatud Euroopa Komisjoni raport käsitleb seda küsimust põhjalikult (lk 66-71) ning järeldab, et veenvat seost notaritoimingute fikseeritud tasude ja adekvaatse kvaliteedi vahel ei ole (p 170).



kaotati *numerus clausus*, ei ilmnenud seal kvaliteedilangust. Küll muutus teenus rohkem kliendi vajadusi arvestavaks ning teenuseosutamine kiiremaks.<sup>21</sup>

Teatavasti valitseb notari ja tarbija suhetes infoasümmeetria. Iseäranis vähe eeldusi on notari ametitoimingu sisulise kvaliteedi hindamiseks inimesel, kes oma elu jooksul üksnes mõned korrad notari juurde satub, sedagi sisult erinevate asjadega. Notari valikul osutuvad tõenäoliselt määravaks sellised asjaolud nagu ooteajaeg ja kontori asukoht, vahest ka välimus, kuid mitte see, kui tasemel notar konkreetse toimingu alal on. Selles suhtes ei ole vahet, kas notaritel on õigus piirhindadest alla tulla või ei.

Väide, et hinnakonkurentsi tingimustes kerkivad esile n-ö odavnotarid, kes teevad toiminguid kiirelt, kuid ilma süvenemata, jätab tähelepanuta kogu praeguse notarite kvaliteedikontrolli süsteemi. Ettevõtjal on alati motivatsioon oma kulusid kokku hoida. Fikseeritud hindade tingimustes on notaritel põhimõtteliselt samamoodi võimalik maksimeerida käivet kvaliteedi arvelt ning selle tulemusel teenida rohkem. Notari jaoks kaasnevad sellega aga tõsised professionaalsed riskid alates halvast mainest kuni võimalike kahjuhüvitiste ning notariametist vabastamiseni. Piirhindade ettepanek ei ole suunatud notarite kvaliteedikontrolli vastu. Isikuliste kutsenõuete, ametikohustuste täitmise järelevalve, kollegiaalse surve ja ametialase maine olulisus konkurentsiolukorras mitte ei vähene, vaid pigem suureneb. Kutsealane kontroll toimib sõltumata infoasümmeetriast notari ja kliendi vahel ning on vajalik selleks, et halva kvaliteediga tegijad turult suhteliselt kiiresti eemaldada.<sup>22</sup>

Notaritoimingute kvaliteedist rääkides tuleb teisalt silmas pidada ka hinda, mida selle kvaliteedi eest makstakse. Siin juba korduvalt viidatud Euroopa Komisjoni raport viitab muu hulgas sellele, et notari eriõigused lähevad laiemalt ühiskonnale kalliks maksma. Asi on selles, et konkrentsisurve vabastatud notarite sissetulekud meelitavad notariametisse tippjuriste, kes võiksid märksa suurema kasuteguriga töötada ülikoolides, kõrgemates kohtutes ja ministeeriumites.<sup>23</sup> Sarnastelt tekib Eesti notarite sissetulekuid vaadates küsimus, kas keskmise notari juriidiliste teadmiste ja oskuste tase ületab tõesti riigikohtuniku oma. Ja kui ületab, siis kas need notarid pole mitte oma töö jaoks üle kvalifitseeritud. Notariamet eeldab kahtlemata täpsust, hoolsust ja head õigusosalast ettevalmistust, kuid mitte tingimata tippjuristi võimeid.

**3.5. Oht notari sõltumatusele.** Koda võrdleb notari allutamist hinnakonkurentssile olukorraga, kus asja lahendav kohtunik või Konkurentsiameti ametnik peaks leppima kokku töötasu oma kliendiga. Koja väitel võiks see tekitada ohu ametiisiku sõltumatusele ning viiks mitte ainult selle ametiisiku ametialase sõltumatuse kadumiseni, vaid soodustaks korruptsiooni teket. Amet kordab siinkohal taas, et notari tasu seaduses sätestatud ülempiir jääb soovitusel järgi kehtima. Juhul kui seadus annab võimaluse fikseeritud tasumäärast üksnes alla tulla, siis on Koja vastuses kirjeldatud korruptsiooniohu teke ebatõenäoline.

Nimelt kui lähtuda Koja esitatud elulistest näidetest, siis notari järjekorras ettepoole „ostmiseks“ peaks klient notarile rohkem maksma, mitte vähem ehk alla seaduses sätestatud piirhinna. Seega jääb arusaamatuks, kuidas toodud näide järjekorras etteostmise kohta puudutab hinnakonkurentsi olukorda. Näide on eluline fikseeritud tasude puhul, kuna praegu on laialt levinud praktika, et notar teenindab oma suurkliendiks olevat pankat väljaspool üldist järjekorda. Kui selles näha korruptsiooniohtu, siis tuleneb see oht asjaolust, et kinnisvara alased suurkliendid on notari jaoks sedavõrd väärtuslikud. Piirhindade süsteem aitab kaasa pigem

---

<sup>21</sup> Viidatud Euroopa Komisjoni raporti p 165, lk 68.

<sup>22</sup> Viidatud Euroopa Komisjoni raporti p 169, lk 70.

<sup>23</sup> Vt viidatud Euroopa Komisjoni raporti p 133, lk 57, viitega Saksamaa Deregulierungskommission'i analüüsile.

suurklientide ebaoproportsionaalselt suure osakaalu vähenemisele osade notarite tuludes, kuna hinnakonkurents väärtuslike klientide pärast toob neile makstavad tasud alla.

Konkurents ei ole nullsumma mäng, mis saaks toimuda üksnes notari sõltumatuse ja toimingute kvaliteedi arvelt. Nimelt pole alust arvata, et pankade jaoks on kvaliteet ebaoluline, nii et võimaluse avanedes hakkab notari valik toimuma üksnes odavama hinna järgi. Võrdluseks advokaadid kujundavad oma teenuse hinda turul vabalt, kuid see tähenda, et kõige odavamate advokaatide käive oleks kõige suurem.

Koja teine ja kolmas näide korruptsiooniriskist puudutavad olukordi, kus tehingu eest tasuval osapoolel tekib soov maksta kõrgemat tasu selleks, et notar ei selgitaks tehingu teisele osapoollele kõiki tehinguga kaasnevaid riske või „pigistaks silma kinni“ pärandaja teo- või otsusevõime hindamisel. Toodud näidete puhul pakutakse notarile pistist või altkäemaksu, mis on ka praegu võimalik, kuid seadusega keelatud. Selgusetuks jääb, miks peaks seesuguse korruptsiooni risk suurenema olukorras, kus ametitoiminguid on võimalik osutada piirhindast odavama hinnaga. Fikseeritud tasude tingimustes on notaril samuti oht jääda endale kasumlikust suurkliendist majanduslikku sõltuvusse, mis mõnel juhul toimub notari erapooletuse hinnaga ja võib viia ametialase korruptsioonini. Nagu juba öeldud, aitab piirhindade süsteem kaasa selle probleemi lahendamisele, mitte süvendamisele.

Kokkuvõttes on selge, et konkurents ei tekita korruptsiooni riski. Võrreldes praeguse olukorraga, kus paljuski jääb ebaselgeks, mis omaduste ja vahenditega notarid omavahel konkureerivad, tagab hinnakonkurents võimaldamine hoopis suurema läbipaistvuse ning seeläbi vähendab tõenäosust, et notarid oma ametiseisundit kuritarvitaksid.

**3.6. Väide, et piirhindadest võidaksid üksnes pangad jt suured ärikliendid.** Hinnakonkurentsist võidaksid kõik notari jaoks kasumlikke tehinguid tegevad kliendid. Seejuures pangakliendi puhul on notaritasu maksjaks enamasti eraisik, seega saab kasu ikkagi tarbija.

**3.7. Toimingute vahendamise probleem.** Koja esitatud andmetel on levinud praktika, et õigusteenuste turul pakutakse tasulisi teenuseid notari ametitoimingute n-ö vahendamise eest (notari aja broneerimine, ettevalmistus toiminguks jms). Koja väitel teevad tarbetu vahendusteenuse pakkumise võimalikuks kasutajate teadmatus ja vahendatavate ametitoimingute kunstlikult madalad tasud.

Amet leiab, et toodud n-ö vahendamise probleem üksnes kinnitab, et notari ametitoimingud käibivad turul ning et tarbijal on notarite hinnakonkurentsist võita. Praegusel juhul puudub mehhanism, mis tagaks, et subsideeritud toimingute kunstlikult madalal hoitud tasust saab kasu tarbija. Toimingute vahendamise korral saab kasu hoopis vahendaja. Seega subsideerimine ei toimi eesmärgipäraselt.

Piirhindade rakendamine aitab kaasa toimingute vahendamise probleemi lahendamisele. Nimelt on hinnakonkurents tingimustes tõenäoline, et notarid panevad oma hinnakirjad avalikult välja. Notarite suurem aktiivsus tõstab tarbijate üldist teadlikkust notaritasudest. Seeläbi omakorda vähenevad vahendajate võimalused, kes oma tegevusega tarbijale lisaväärtust ei paku.

**3.8. Väide, et piirhinnad tooksid kaasa segaduse hinnastamises ja suuremad tehingukulud.** Sama loogika järgi võiks öelda, et kaupluste hinnastamine oli selge ja odav, kui hinnad kehtestas riiklik plaanikomitee. Olukorras, kus iga kaupmees ise oma hinnakirja kehtestab, peaks sellega kaasnema tohutu segadus, rääkimata lisakuludest.

Hinnastamise läbipaistvust on võimalik saavutada oluliselt väiksemate piirangutega kui seda on hinnakonkurentsi keelamine. Kehtestada saab kohustuse, et notar avalikustab tarbijaid puudutavate toimingute hinnakirja eelnevalt oma kodulehel. Seejuures peaks olema notaril õigus enda avalikustatud hinnakirjast tarbija kasuks kõrvale kalduda. Konkurentsi seisukohalt on see kindlasti eelistatav, kuna hindade kaubeldavus suurendab konkurentsipurvet.<sup>24</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Märt Ots

Kristjan Ots 6672453  
kristjan.ots@konkurentsiamet.ee

---

<sup>24</sup> Ka viidatud Euroopa Komisjoni raporti kohaselt peaks säilima võimalus hindades üksikjuhul läbi rääkida. Vt p lk 64-65 (p 153) ja lk 71-72 (p 172, 173).