

**Riigi Tugiteenuste Keskus**  
Lõkke tn 4, Tallinn 10122  
info@rtk.ee

12.01.2026

## VAIE

*Riigi Tugiteenuste Keskuse 10.12.2025 otsusele nr 11.3-1/25/5474*

**Vaide esitaja:** Sihtasutuse Estonian Business School  
Registrikood: 90013934  
A. Lauteri tn 3, Tallinn 10114

**Vaide esitaja esindajad:** vandeadvokaat Tarmo Peterson  
Advokaadibüroo RASK  
Ahtri tn 6, 10151 Tallinn  
tel: 618 0820  
e-post: menetlus@rask.ee

**Vastustaja:** Riigi Tugiteenuste Keskus  
Lõkke tn 4, Tallinn 10122  
tel: 663 8200  
e-post: info@rtk.ee

### Vaide esitaja taotlused:

1. tunnistada kehtetuks Riigi Tugiteenuste Keskuse 10.12.2026 otsus nr 11.3-1/25/5474, millega Riigi Tugiteenuste Keskus otsustas jätta rahuldamata Sihtasutuse Estonian Business School 18.07.2025 esitatud taotluse projekti nr 2021-2027.1.01.25-1284 „Biojäätmete väärindamine ja ringmajanduslike ärimudelite arendamine toidusüsteemi raames“ rahastamiseks.

## I ASJAOLUDE LÜHIKOKKUVÕTE

1. Sihtasutuse Estonian Business School („**vaide esitaja**“ või „**EBS**“), kes on majandus- ja äriharidusele spetsialiseerunud eraülikool, mis pakub bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõpet, täidab koolipidaja rolli gümnaasiumihariduses ning korraldab täiendusõpet ja avatud ülikooli koolitusi, taotles Riigi Tugiteenuste Keskuselt („**RTK**“) toetust haridus- ja teadusministri 16.05.2023. a määruse nr 14 „Sektoritevahelise mobiilsuse toetamine“ („**määrus 14**“) alusel. Taotlus nr 2021-2027.1.01.25-1284 projekti „Biojäätmete väärindamine ja ringmajanduslike ärimudelite arendamine toidusüsteemi raames“ rahastamiseks esitati 18.07.2025 kogusummas 95 299 eurot („**taotlus**“ või „**projekt**“).
2. Taotlus esitati määruse nr 14 § 5 lõike 1 tegevuse nr 2 raames, mille eesmärk on tippspetsialisti kaasamine ülikooli, positiivselt evalveeritud avalik-õiguslikku või riigi teadus- ja arendusasutusse või



institutsionaalselt akrediteeritud riigi rakenduskõrgkooli („tegevus“). Tegevus hõlmab õppe-, teadus-, arendus- või innovatsioonitegevuste elluviimist või tehnoloogiasiirdega tegelemist teadusasutuse vastavas struktuuriüksuses.

3. 18.09.2025 edastas RTK EBS-le teavituse kavandatavast otsusest, milles teavitas kavatsusest jätta vaide esitaja toetustaotlus rahuldamata. RTK põhjendas enda kavatsust väitega, et EBS on oma põhitegevuse osas, milleks on kõrgharidusteenuste osutamine, käsitletav ettevõtjana, kes oma majandustegevuse raames konkureerib turul teiste ettevõtjatega, ning et projekt sisaldab lisaks teadus- ja arendustööle selliseid tegevusi nagu õppematerjalide koostamine, lõputööde juhendamine, EBS töötajate ja õppejõudude koolitamine, suvekooli programmi väljatöötamine ning koostöövõrgustikkude loomine, mis ei liigitu täielikult üldise grupierandi määruse artikkel 25 punktis 2 loetletud kategooriate alla. Lisaks viitas RTK, et EBS grupi tulu majandustegevuses oli 6,57 miljonit eurot (82% kogutulust) ja riigipoolne toetus ja annetused 1,36 miljonit eurot, mistõttu riik ei rahasta EBS kulusid rohkem kui 50% ulatuses, ning et EBS vähese tähtsusega abi jääk on 10 529,27 eurot, mistõttu taotletav summa 95 299 eurot ületab kordades VTA määрусega lubatud jääki. Sellest järeldas RTK, et EBS-le ei ole võimalik anda ei riigiabi ega vähese tähtsusega abi.
4. Vaide esitaja sellega ei nõustunud ja esitas 28.11.2025 vastuväite, milles selgitas, et EBS ei tegutse kõrghariduse pakkumisel ettevõtjana, vaid osana riiklikult reguleeritud kõrgharidussüsteemist, mille eesmärgid, kvaliteedinõuded ja toimimise loogika on määratletud avalikust poliitikast ja ühiskondlikust vajadusest lähtuvalt, ning et toetatav projekt on oma sisult täielikult mitte-majanduslik teadus- ja teadmiste levitamise tegevus, mis ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse. Vaide esitaja täpsustas ka oma taotlust viisil, mis tagab, et projektitegevused on eranditult mitte-majanduslikud, teenivad üksnes avalikku huvi, ei loo selektiivset turueelist, on majandustegevusest üheselt eristatavad ning nende tulemused jäävad avalikult kasutatavaks ilma intellektuaalomandi kommertseesmärgita.
5. 10.12.2026 tegi RTK lõpliku otsuse nr 11.3-1/25/5474, millega otsustas jätta rahuldamata EBS-i 18.07.2025 esitatud taotluse projekti nr 2021-2027.1.01.25-1284 „Biojäätmete väärindamine ja ringmajanduslike ärimudelite arendamine toidusüsteemi raames“ rahastamiseks („otsus“) ning põhjendas oma otsust järgmiselt:
  - (i) EBS on oma põhitegevuse osas, milleks on kõrgharidusteenuste osutamine, käsitletav ettevõtjana, kes oma majandustegevuse raames konkureerib turul teiste ettevõtjatega, ning seadusandja ei ole kõrgharidusseaduses reguleerinud, et erakõrgkooli kõrgharidusteenus on loetud riiklikuks kõrgharidusteenuseks, mistõttu kui eraisik osutab teenust vabatahtlikult ilma riigi või kohaliku omavalitsuse ees võetud kohustuseta, ei täida ta haridusteenuse pakkumisel avalikku ülesannet.
  - (ii) EBS grupi tulu majandustegevuses oli 6,57 miljonit eurot (82% kogutulust) ja riigipoolne toetus ja annetused 1,36 miljonit eurot, mistõttu riik ei rahasta EBS kulusid rohkem kui 50% ulatuses.
  - (iii) EBS poolt elluviidav projekt on seostatav tema põhitegevusega ehk ettevõtlusega, mille käigus EBS pakub tasuta haridusteenust, ning taotluses on selgelt toodud välja, et projekt on suunatud EBS kui kooli tegevuse toetamiseks, sh koostatakse õppematerjale ja planeeritakse koolitusi EBS õppejõudude tarbeks, mis jõuavad EBS õppekavadesse, mikroraadidesse ja koolitustesse, mistõttu olukorras, kus teadustegevus on suunatud EBS-i majandustegevuse toetamiseks, ei saa teadustegevust lugeda kaudseks ega riigiabi väliseks.
  - (iv) EBS-i konkurendid on teistes EL liikmesriikides ja doonorriikides, kellega Eesti tegutseb ühtsel turul, kõrgharidusteenuse turg on konkurentsile avatud, EBS pakub kõrgharidust inglise keeles ja eesti keeles ning liikmesriikide kodanike ligipääs EBS haridusteenusele ei ole piiratud, mistõttu toetuse saamine tugevdab EBS-i positsiooni EL riikide ja doonorriikide siseselt võrreldes konkurentidega ning toetuse saamise abil muutub EBS-i kõrgharidusteenus atraktiivsemaks.
  - (v) EBS on varasemalt on toetust taotlenud vähese tähtsuse abina ning käsitletud ennast ja oma tegevust järjepidevalt riigiabi tunnustele vastavana.
6. Vaide esitaja RTK 10.12.2025 otsusega nr 11.3-1/25/5474, millega TK otsustas jätta rahuldamata EBS 18.07.2025 esitatud taotluse projekti nr 2021-2027.1.01.25-1284 „Biojäätmete väärindamine ja ringmajanduslike ärimudelite arendamine toidusüsteemi raames“ rahastamiseks, ei nõustu ning esitab käesolevaga vaide.
7. Otsuse kohaselt võib selle peale esitada vaide 30 päeva jooksul arvates päevast, mil vaide esitaja sai või pidi otsusest teada saama. EBS sai otsusest teada 11.12.2025, mistõttu algab 30-päevane vaide esitamise



tähtaeg 12.12.2025 vastavalt haldusmenetluse seaduse („HMS”) §-le 33 lg-le 2 ning 30. päev on 10.01.2026, mis langeb laupäevale. Vastavalt HMS § 33 lõikele 3 lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval, milleks on 12.01.2026. Seega on vaie esitatud tähtaegselt.

## II ÕIGUSLIKUD PÕHJENDUSED

8. RTK otsus põhineb sisuliselt järgmistel väidetest: (a) EBS on erakõrgkool, kes pakub turumajanduse tingimustes tasulist kõrgharidusteenust, kuna 82% EBS tuludest tuleb majandustegevusest, ning ei täida sealjuures avalikku ülesannet; (b) projekt on suunatud EBS majandustegevuse toetamiseks, kuna projektis koostatakse õppematerjale ja planeeritakse koolitusi, mis jõuavad EBS õppekavadesse; (c) toetus tugevdab EBS positsiooni võrreldes konkurentidega teistes EL liikmesriikides, kuna EBS pakub ingliskeelset haridust; ning (d) EBS on varasemalt taotlenud toetust vähese tähtsusega abina.
9. RTK sellised seisukohad ei ole mitte üksnes väärad, vaid otseses vastuolus haldusorgani kohustustega haldusmenetluse läbiviimisel. Sellest johtuvalt ei vasta antud otsus HMS § 54 lõike 1 nõuetele, sh ei ole kooskõlas kehtiva õiguse ja kohtupraktikaga, proportsionaalne ega kaalutusvigadeta. Eeltoodud põhjustel on RTK otsus õigusvastane.

### 2.1. Varasem kvalifitseerimine ei ole siduv ega määrav

10. RTK on taotluse rahuldamata otsuses tuginenud muu hulgas asjaolule, et EBS on varasemalt toetust taotlenud vähese tähtsusega abina ning käsitlenud ennast ja oma tegevust järjepidevalt riigiabi tunnustele vastavana.
11. EBS ei nõustu RTK käsitlusega, et varasem toetuse taotlemine vähese tähtsusega abina oleks määrav kriteerium käesoleva taotluse hindamisel. Järgnevalt selgitab vaide esitaja, miks RTK argument on õiguslikult ainetu.
12. **Esiteks**, EL õiguses ei ole ühtegi sätet ega põhimõtet, mis muudaks EBS varasema käsitluse enda tegevusest siduvaks tulevaste otsuste tegemisel. Vastupidi Euroopa Kohus on selgitanud, et riigiabi mõiste on objektiivne kontseptsioon ning Komisjoni subjektiivne arusaam ja otsuste tegemise praktika selles valdkonnas ei saa seega olla määrava tähtsusega.<sup>1</sup> See tähendab, et RTK varasem kvalifitseerimine või EBSi enda arusaam ei ole määrav, oluline on iga taotluse eraldi ja sõltumatu objektiivne hindamine, lähtudes konkreetse toetatava tegevuse iseloomust ja ELTL artikli 107 lõike 1 kriteeriumidest.
13. Lisaks ka HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. See tähendab, et RTK ei saa tugineda üksnes EBS varasemale käsitlusele, vaid peab ise hindama, kas käesolev taotlus vastab riigiabi kriteeriumidele.
14. **Teiseks**, EBSi arusaam enda tegevuse kvalifikatsioonist võib aja jooksul muutuda, eriti kui Euroopa Kohus on andnud uusi otsuseid, Euroopa Komisjon on avaldanud uusi juhiseid või raamistikke või ta on saanud paremat õiguslikku nõustamist või analüüsinud põhjalikumalt oma tegevuse iseloomu. Seega asjaolu, et EBS on varasemalt taotlenud toetust vähese tähtsusega abina, ei tähenda, et ta seda käesolevas asjas teeb. EBS ei saa olla seotud varasema kvalifikatsiooniga, kui see oli ekslik või põhines ebapiisaval õiguslikul analüüsil.
15. **Eeltoodust tulenevalt ei ole RTK argument, et EBS on varasemalt taotlenud toetust vähese tähtsusega abina, õiguslikult asjakohane ega määrav. Iga toetuse taotlus tuleb hinnata eraldi ja sõltumatult, lähtudes konkreetse toetatava tegevuse iseloomust ja ELTL artikli 107 lõike 1 kriteeriumidest.**

### 2.2. EBS kuulumine riiklikku haridussüsteemi ja kõrghariduse mittemajanduslik iseloom

16. RTK on taotluse rahuldamata otsuses tuginenud muu hulgas asjaolule, et EBS on oma põhitegevuse osas, milleks on kõrgharidusteenuste osutamine, käsitletav ettevõtjana, kes oma majandustegevuse raames konkureerib turul teiste ettevõtjatega. Lisaks tugines RTK Tartu Halduskohtu 11.07.2024 otsusele haldusasjas nr 3-22-2655 ning leidis, et seadusandja ei ole kõrgharidusseaduses reguleerinud, et erakõrgkooli kõrgharidusteenus on loetud riiklikuks kõrgharidusteenuseks, mistõttu kui eraisik osutab

---

<sup>1</sup> Électricité de France versus Euroopa Komisjon, T-747/15, p 238



teenust vabatahtlikult ilma riigi või kohaliku omavalitsuse ees võetud kohustuseta, ei täida ta kõrghariduse pakkumisel avalikku ülesannet.

17. EBS ei nõustu RTK käsitlusega, et kõrghariduse pakkumine on automaatselt majandustegevus ning et ta ei ole osaks riiklikust haridussüsteemist, ja selgitab seda alljärgnevalt.
18. Euroopa Kohtu praktika järgi on „ettevõtja“ iga üksus, kes osutab kaupu või teenuseid turul. See kvalifikatsioon ei sõltu õiguslikust vormist ega kasumitaotlusest, ning hinnang antakse tegevuspõhiselt.<sup>2</sup> See tähendab, et sama üksus võib teha paralleelselt nii majanduslikke kui ka mitte-majanduslikke tegevusi. RTK on eksinud, kui eeldas, et EBS on ettevõtja kogu oma tegevuses. Õige lähenemine on hinnata iga tegevust eraldi ning tuvastada, millised tegevused on majanduslikud ja millised mitte-majanduslikud.
19. Siiski on EBS seisukohal, et tema tegevus kõrghariduse pakkumisel on samuti mitte-majanduslik. Kõrgharidusseaduse („KHaS“) § 1 lõige 2 sätestab, et seadust kohaldatakse kõrgkoolile olenemata tema omandivormist, mis tähendab, et erakõrgkoolid ja avalik-õiguslikud ülikoolid kuuluvad samasse õiguslikku raamistikku ning moodustavad ühtse kõrgharidussüsteemi. Kõrgharidustaseme õpet korraldavad ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid, kellele on seaduses sätestatud korras antud kõrgharidustaseme õppeõigus, ning üliõpilane on seaduses sätestatud tingimustel kõrgharidustasemel õppija alates õppesse vastuvõtmisest kuni õppest väljaarvamiseni. EBS on institutsionaalselt akrediteeritud kõrgkool, mille tegevust reguleerib KHaS, tema õppekavad on akrediteeritud ning vastavad riiklikele kvaliteedinõuetele, ta saab õppe läbi viimiseks muu hulgas ka riiklikku õppetoetust (nt gümnaasiumitasemel ja doktoriõppes)<sup>3</sup>, ta osaleb riiklikes programmides (nt Erasmus+), tema tegevuse üle teostab järelevalvet Haridus- ja Teadusministeerium ning tema diplomid on riiklikult tunnustatud ja annavad samad õigused kui avalike ülikoolide diplomid. Eeltoodust tulenevalt on EBS täielikult integreeritud Eesti riiklikku kõrgharidussüsteemi ning asjaolu, et EBS on eraõiguslik sihtasutus, ei välista sinna kuulumist.
20. Ka Bologna protsessi ja Euroopa kõrgharidusruumi („EHEA“) arengud toetavad samuti seda käsitlust.<sup>4</sup> Bologna reformide eesmärk ei ole olnud kõrghariduse turustamine, vaid õppekvaliteedi parandamine, võrdse uurdepääsu tagamine, akadeemilise liikuvuse toetamine ja ühtsete kvaliteedipõhimõtete loomine. EHEA alusdokumendid rõhutavad, et riigid vastutavad oma kõrgharidussüsteemide korraldamise ja kvaliteedi tagamise eest ning peavad tagama, et kõrgharidus oleks ühiskonnale kättesaadav, läbipaistev ja usaldusväärne. See tähendab, et kõrgharidus ei toimi üksnes turuloogikal, vaid avaliku poliitika alusel juhitud süsteemina. EBS on osa sellest süsteemist. Sama põhimõtet on järjepidevalt rõhutanud ka Euroopa Kohus, märkides, et tegevust ei käsitleta majanduslikuna, kui selle keskne eesmärk on avaliku poliitika elluviimine, mitte turul konkureeriva teenuse pakkumine.<sup>5</sup>
21. Siinkohal on oluline rõhutada, et lisaks kõrgkoolihariduse akrediteerimisele allub EBS ka regulaarselt teadus- ja arendustegevuse evalveerimisele vastavalt Eesti teaduskorralduse nõuetele.<sup>6</sup> See tähendab, et mitte ainult õppetöö, vaid ka teadustegevus on süsteemselt hinnatud ning suunatud riiklikult seatud kvaliteedi- ja sisukriteeriumide täitmisele. See kinnitus tugevdab veelgi arusaama, et tegemist on avaliku ülesande täitmise, mitte turupõhise tegevusega.
22. Teiseks, ei ole vähem tähtis see, et EBS tegevus kõrghariduse pakkumise ei toimu turutingimustel. EBS mitterajandustegevus (tasemeõpe gümnaasiumist doktoriõppeni ning teadus- ja arendustegevus) oli 2023/2024 majandusaastal kahjumlik ligi 890 tuhande euro ulatuses ning 2024/2025 majandusaastal umbes 690 tuhande euro ulatuses. Selline süstemaatiliselt kahjumlik toimimine tõestab, et õppemaksud ei kata tegelikke kulusid ning tegevus ei ole turupõhine.
23. Sealjuures on oluline rõhutada, et ei Euroopa Kohus ega Euroopa Komisjon ei ole kunagi seadnud nõuet, et majandustegevuse iseloomu hindamisel tuleks kindlasti aluseks võtta möödunud aastate majandusandmeid. Vastupidi, Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et tegevuse majanduslik või mitterajandustegevuslik iseloom ei sõltu selle kasumlikkusest ega sellest, kas tegevust viivad läbi erasektori operaatorid,<sup>7</sup> mistõttu kasumlikkus ei ole nõutav kriteerium majandustegevuse tuvastamiseks.

<sup>2</sup> Kohtujurist Čapeta liidetud kohtuasjades C-164/21 ja C-318/21, p 43-44.

<sup>3</sup> Haridus- ja teadusministri 15.02.2022 käskkiri nr 1.1 2/22/53 Teadus ja arendusasutuste baasfinantseerimise 2022. aasta jaotuse kinnitamine.

<sup>4</sup> European Ministers of Education. (19. Juuni 1999). The Bologna deklaratsioon. Kättesaadav: [https://ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf)

<sup>5</sup> SAT Fluggesellschaft mbH versus Eurocontrol, Kohtuasi C-364/92, p 30, Eurocontrol, T-155/04, Ambulanz Glöckner, C-475/99, MOTOE, C-49/07, Diego Cali & Figli, C-343/95; 17 Aanbestedingskalender, T-138/15, p 35.

<sup>6</sup> Haridus- ja Teadusministri 23.05.2025 käskkiri nr 1.1-2/25/147 “ 2024. a korralise evalveerimise vooru tulemuste kinnitamine ”

<sup>7</sup> Taani Kuningriik versus Euroopa Komisjon, T-364/20, p 146.



Samas on süstemaatiliselt kahjumlik toimimine oluline näitaja, mis tõestab, et õppemaksud ei kata tegelikke kulusid ning tegevus ei toimu turupõhiselt. Seega ei saa RTK tugineda väitele, et EBS mittemajandustegevuse kahjumlikkus ei ole asjakohane, kuna see on täpselt üks näitaja, mis tõestab, et tegevus ei toimu turupõhiselt.<sup>8</sup>

24. Lisaks tasub märkida, et Euroopa Kohus lükkas tagasi lähenemise, mille kohaselt majandustegevusest saadava tulu osakaal oleks ainus või määrav kriteerium<sup>9</sup>, see võib olla kõige rohkem üks näitaja teiste hulgas. Seega ei saa tulustruktuuri kriteeriumi kasutada ainsa määrava kriteeriumina üksuse peamise eesmärgi hindamisel.
25. **Kolmandaks**, EBS on asutatud sihtasutusena, mis tähendab, et kogu tema tulu kasutatakse põhitegevuseks ning omanikud ei saa kasumit välja võtta, mis tõestab, et EBS peamine eesmärk ei ole majanduslik kasu, vaid teaduse ja kõrghariduse arendamine avalikes huvides. Euroopa Komisjoni riigiabi mõiste teatis kinnitab, et kui teadusorganisatsioon pakub haridust tasuta eest, kuid kogu sellisest tegevusest saadav kasum reinvesteeritakse teadusorganisatsiooni põhitegevusse, käsitatakse tema tegevusi tervikuna mitte-majanduslikena.<sup>10</sup> Ka kohtujurist Čapeta selgitas *Baltijas Starptautiskā Akadēmija* kohtuasjas, et kui teadusorganisatsioon pakub haridust tasuta eest, kuid kogu sellisest tegevusest saadav kasum reinvesteeritakse teadusorganisatsiooni põhitegevusse, käsitatakse tema tegevusi tervikuna mittemajandustegevusena.<sup>11</sup> Seega kasumi mittejaotamine on oluline tunnus, mis eristab EBS-i turupõhiselt tegutsevast ettevõtjast.
26. Lisaks kinnitas Euroopa Kohus, et GBER artikkel 2 punkt 83 ei nõua tulude reinvesteerimist põhitegevusse, et kvalifitseeruda uurimis- ja teadmussirde organisatsiooniks. Reinvesteerimise tingimus eksisteeris varasemas määruses nr 800/2008, kuid seda ei taasesitatud kehtivas määruses nr 651/2014.<sup>12</sup> Seega ei ole omanike kasumitaotluse puudumine iseenesest määrav kriteerium. Siiski, kui kogu kasum tasulisest haridusest/teadmussirdest reinvesteeritakse täielikult tema põhitegevusse (uurimine/õpetamine), saab väita, et need tegevused on tervikuna mittemajandustegevused vastavalt teadus- ja arendustegevuse riigiabi raamistiku punktile 19(b).<sup>13</sup>
27. **Eeltoodust tulenevalt on RTK eksinud, kui kvalifitseeris EBS ettevõtjana, kes tegeleb majandustegevusega ega ole osaks riiklikust haridussüsteemist.**

### 2.3. Toetatava projekti tegevused on mittemajandusliku iseloomuga

28. Samuti on RTK taotluse rahuldamata otsuses tuginenud muu hulgas asjaolule, et projekt sisaldab lisaks teadus- ja arendustööle selliseid tegevusi nagu õppematerjalide koostamine, lõputööde juhendamine, EBS töötajate ja õppejõudude koolitamine, suvekooli programmi väljatöötamine, koostöövõrgustikkude loomine, mis RTK hinnangul ei liigitu täielikult üldise grupierandi määruse artikkel 25 punktis 2 loetletud kategooriate alla. RTK leidis, et projekt on seostatav EBS põhitegevusega ehk ettevõtlusega, mille käigus EBS pakub tasuta haridusteenust, ning et teadustegevus on suunatud tema majandustegevuse toetamiseks.
29. EBS ei nõustu RTK käsitlevaga ning leiab, et eeltoodu valguses on vajalik selgitada, kuidas projekt sisuliselt haakub EBSi mittemajandusliku tegevusega ning millisel alusel saab järeldada, et teadlase töölevõtmise toetus ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses riigiabi mõiste alla.
30. **Esiteks**, ELTL artikkel 107 lõike 1 kohaldamisel tuleb hinnata konkreetset toetatavat tegevust, mitte abisaaja üldist tegevust. See põhimõte tuleneb Euroopa Kohtu<sup>14</sup> ja Komisjoni praktikast<sup>15</sup>, mille kohaselt tuleb iga tegevust hinnata sisuliselt, mitte selle vormi, vaid tegeliku eesmärgi ja turumõju kaudu.
31. Seega on RTK eksinud, kui hindas EBS staatust üldiselt kui kõrgharidusteenuse pakkujat, selle asemel et hinnata konkreetset toetatavat projekti ja selle tegevusi. Isegi kui EBS pakuks kõrgharidusteenust

<sup>8</sup> SAT Fluggesellschaft, C-364/92, punktid 30 ja 31, MOTOE, C-49/07, p 24; Compass-Datenbank, C-138/11, ja Aanbestedingskalender, C-687/17 P

<sup>9</sup> Baltijas Starptautiskā Akadēmija, liidetud kohtuasjad C-164/21 and C-318/21, p 57 - 58

<sup>10</sup> Komisjoni 19.07.2016 teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 32. [http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN).

<sup>11</sup> Kohtujurist Čapeta liidetud kohtuasjades C-164/21 ja C-318/21, p 53.

<sup>12</sup> Baltijas Starptautiskā Akadēmija, liidetud kohtuasjad C-164/21 and C-318/21, p 61-62.

<sup>13</sup> Kohtujurist Čapeta liidetud kohtuasjades C-164/21 ja C-318/21, p 53.

<sup>14</sup> Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, p 51.

<sup>15</sup> Euroopa Komisjoni otsus (EL) 2020/391.



majandustegevusena (millega EBS ei nõustu), ei tähenda see automaatselt, et kõik EBS tegevused on majandustegevus. Teadus- ja arendustegevus ning teadmussiire on eraldiseisvad tegevused, mida tuleb hinnata eraldi.

32. **Teiseks**, on oluline rõhutada, et käesolev toetatav tegevus ei ole kõrgharidusteenuse pakkumine. Käesolevas projektis toetus taotletud määruse 14 § 5 lõike 1 tegevuse nr 2 alusel. Meetme sisuline fookus, milleks on tippspetsialisti kaasamine ülikooli teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuste tugevdamiseks, on täielikult suunatud avaliku teadusvõimekuse kasvatamisele, mitte turuteenuse arendamisele ega tuluteenimisele.
33. EBS esitatud taotluse projekti eesmärk on tugevdada teadus- ja innovatsioonivõimekust biojäätmete väärimise ja ringmajanduslike ärimudelite valdkonnas, ning levitada uuringutulemusi avalikes huvides õpetamise ja avatud teadmussiirde kaudu. Projekti tulemused on avalikult kättesaadavad kõigile huvilistele võrdsetel alustel, mitte ainult EBS õppuritele. Toetus ei anna EBS-ile eksklusiivseid õigusi, eelistatud juurdepääsu tulemustele ega võimalust pakkuda õppeteenuseid soodsamatel tingimustel võrreldes konkurentidega.
34. **Kolmandaks**, RTK eksis, kui käsitles projekti tegevusi majandustegevusena üksnes seetõttu, et need on seotud õppematerjalide koostamise, juhendamise ja koolitustega. Teadusuuringute tulemuste integreerimine õppekavadesse ja nende levitamine õpetamise kaudu on teadmiste levitamise põhifunktsioon, mitte majandustegevus.
35. Euroopa Komisjoni teadus- ja arendustegevuse riigiabi raamistiku punktid 18-21 sätestavad, et kõrgkoolide tegevus on mitte-majanduslik, kui nad tegelevad sõltumatu teadustöö ja teadmussiirdega avalikes huvides ning saadud tulu kasutatakse põhitegevuse arendamiseks. Seda kinnitab ka Euroopa Komisjoni otsus N 617/2008 - *Denmark, Technology Transfer Institutes*, milles Komisjon rõhutas, et isegi eraõiguslik organisatsioon võib teha mitte-majanduslikku teadus- ja teadmussiiret, kui: (i) tegevus teenib avalikke huve; (ii) seda ei kontrolli eraomanike ärihuvid; (iii) tulemusi levitatakse kõigile võrdselt; (iv) majanduslik ja mitte-majanduslik tegevus on raamatupidamises eristatavad.
36. Käesoleval juhul on kõik need tingimused täidetud. Projekti eesmärk on teenida avalikke huve (teadusvõimekuse tugevdamine), projekti ei kontrolli ärihuvid (tulemused on avalikud), tulemusi levitatakse kõigile võrdselt (mitte ainult EBS õppuritele) ja projekti kulud ja tulemused on selgelt eristatavad majandustegevusest. Asjaolu, et EBS varasemad majandusaasta aruanded eristust RTK soovitud kujul ei kajasta ei tähenda, et toetuse järgselt see sellisena ei toimuks. RTK ei saa otsust tehes tugineda ajaloolistest andmetest tuletatud oletustele.
37. **Neljandaks**, on Euroopa Kohus selgitanud, et uurimis- ja teadmussiirde organisatsiooni määratlemisel on määrav asutuse "peamine eesmärk", milleks peab olema sõltumatu põhi-, tööstus- või katsearendus või nende tulemuste lai levitamine õpetuse, publikatsioonide või teadmussiirde kaudu, kusjuures teadmussiirde osa peab vähemalt osaliselt seostuma asutuse enda uurimistulemustega.<sup>16</sup> Eraõiguslik üksus, kelle enamus tulu tuleb majandustegevusest, võib siiski kvalifitseeruda uurimis- ja teadmussiirde organisatsiooniks, kui kõigi asjakohaste asjaolude põhjal on tema peamiseks eesmärgiks sõltumatu uurimine (ja vajadusel selle tulemuste levitamine), ning sellist üksust ei saa kohustada teenima teatud osa oma tulust mittemajanduslikest teadus- ja teadmiste levitamise tegevustest.<sup>17</sup>
38. Peamise eesmärgi tuvastamisel võib arvesse võtta kõiki asjaolusid.<sup>18</sup> EBS põhikiri sätestab eesmärgiks kõrghariduse pakkumise ning kogu sihtasutuse tulu kasutamise põhitegevuseks, mida omanikud ei saa välja võtta. EBS institutsionaalne akrediteering ja õppekavade akrediteering kinnitavad, et EBS vastab riiklikus õiguses kõrgharidusasutuse staatuse tingimustele, EBS teadustöö väljundid (publikatsioonid, konverentsid, projektid) ning EBS osalemine riiklikes teadusprogrammides ja rahvusvahelises koostöös tõestavad, et EBS peamine eesmärk on viia läbi sõltumatut teadus- ja arendustegevust, pakkuda kõrgharidust avalikus huvis ning levitada teadusuuringute tulemusi õpetamise, publikatsioonide ja teadmussiirde kaudu, kusjuures kogu tulu reinvesteeritakse põhitegevusse.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Baltijas Starptautiskā Akadēmija, liidetud kohtuasjad C-164/21 and C-318/21, p 52 - 53

<sup>17</sup> Baltijas Starptautiskā Akadēmija, liidetud kohtuasjad C-164/21 and C-318/21, p 59.

<sup>18</sup> Baltijas Starptautiskā Akadēmija, liidetud kohtuasjad C-164/21 and C-318/21, p 52

<sup>19</sup> Estonian Business School. (2025). EBSist. Kättesaadav: <https://www.ebs.ee/oppekava/ebsist>; SAS § 1 lg 1 ja § 2 lg 2-3. SAT Fluggesellschaft, C-364/92, punktid 30 ja 31, MOTOE, C-49/07, p 24; Compass-Datenbank, C-138/11, ja Aanbestedingskalender, C-687/17 P





39. Seega RTK eksis, kui tugines üksnes tulustruktuurile, kuna GBER artikkel 2 punkt 83 ei sea nõudeid rahastuse päritolule ega struktuurile ning eraldi arvestuse nõue kinnitab, et üksus võib paralleelselt teha ka tulu teenivaid tegevusi. Ainuüksi käibe struktuuri alusel ei saa järeldada peamist eesmärki, sest see võib tegelikku tegevusprofiili moonutada.
40. HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Uurimispõhimõtte eesmärk saab täies ulatuses olla täidetud üksnes juhul, kui haldusorgan on tutvunud kõigi asjas oluliste andmetega, mistõttu on kvaliteetne tõendite kogumine uurimispõhimõtte täieliku rakendumise vältimatuks eelduseks.<sup>20</sup>
41. Lisaks on Riigikohus on rõhutanud, et haldusorganil on keelatud teha pimesi järeldusi, vaid peab veenduma, et kõik asjas tähtsust omavad asjaolud on välja selgitatud, et mitte teha ühtegi ennatlikku või ekslikku otsust.<sup>21</sup> Viimast nõuab ka PS § 3 lg 1, mille kohaselt peab haldusorgan oma tegevuses veenduma, et esinevad tema poolt kohaldatavate õigusnormide eeldusena sätestatud asjaolud.<sup>22</sup>
42. **Eeltoodust tulenevalt on vaide esitaja seisukohal, et toetatava projekti tegevused on mittemajandusliku iseloomuga. Toetatav tegevus ei ole kõrgharidusteenuse pakkumine, vaid teadus- ja teadmiste levitamine, mis on mittemajandustegevus ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.**
- 2.4. Toetatav projekt ei moonuta konkurentsi**
43. Viimaks on RTK jätanud taotluse rahuldamata põhjusel, et toetus annaks EBS-ile ebaõiglase konkurentsielise, kuna projekt sisaldab lisaks teadus- ja arendustööle selliseid tegevusi nagu õppematerjalide koostamine, lõputööde juhendamine, EBS töötajate ja õppejõudude koolitamine, suvekooli programmi väljatöötamine ning koostöövõrgustikkude loomine, mis RTK hinnangul ei liigitu täielikult üldise grupierandi määruse artikkel 25 punktis 2 loetletud kategooriate alla. RTK leiab, et kuna projekt on seostatav EBS põhitegevusega ehk ettevõtlusega, mille käigus EBS pakub turul tasulist haridusteenust, ning kuna EBS konkurendid on teistes EL liikmesriikides ja doonorriikides, kellega Eesti tegutseb ühtsel turul, kõrgharidusteenuse turg on konkrentsile avatud, EBS pakub kõrgharidust inglise keeles ja eesti keeles ning liikmesriikide kodanike ligipääs EBS haridusteenusele ei ole piiratud, tugvdab toetuse saamine EBS positsiooni EL riikide ja doonorriikide siseselt võrreldes konkurentidega ning toetuse saamise abil muutub EBS kõrgharidusteenus atraktiivsemaks, moonutades seega konkurentsi.
44. EBS ei nõustu selle käsitlemise ja selgitab järgnevalt, miks toetus ei mõjuta konkurentsi ega kujuta endast seega riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.
45. **Esiteks**, käesolev projekt on esitatud toetusmeetme "Sektoritevahelise mobiilsuse toetamine" raames, mille eesmärk on sektoritevahelise koostöö soodustamine, tõstes Eesti era- ja avaliku- ning kolmanda sektori asutuste teadus- ja arendustegevuse alast võimekust ja mitmekesisust teadlaskarjääri läbi teadlaste ning teadmussiirdedoktorantide töötamise eri sektorites. Teiseks eesmärgiks on ülikoolides, teadus-arendusasutustes ja riigi rakenduskõrgkoolides pakutava õppe praktilisemaks muutmise tippspetsialistide kaasamise kaudu. Toetuse andmise tulemusena kasvab teadmusringlus, suureneb ettevõtete ja teadusasutuste vahel liikunud doktorantide, tippspetsialistide ja teadlaste arv ning ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide koostöös tehtud teadus- ja arendustegevuse alaste projektide arv. Lisaks kasvab ettevõtluses, avalikus- ning kolmandas sektoris töötavate doktorikraadiga isikute arv.<sup>23</sup>
46. Meetme fookus on teadmussiirde suunal, mis vähendab teaduse eraldatust majandusest ja ühiskonnast, võimendades teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni ühiskondlikku kasu ja kutsudes esile vajalikke muutusi, sh käivitades olulisel määral Eesti majanduse lisandväärtuse kasvu.<sup>24</sup> See tõestab, et projekti eesmärk ei ole anda EBS-ile turueelist, vaid teenida avalikke huve läbi teadmussiirde ja teadusvõimekuse kasvatamise.
47. Käesoleva projekti eesmärk on tugvdada teadus- ja innovatsioonivõimekust biojäätmete väärindamise ja ringmajanduslike ärimudelite valdkonnas, mitte luua turueelist kommertsteenuste pakkumisel. Projekti raames viiakse läbi rakendusuuringuid ning uuringutulemusi levitatakse avalikult läbi õppematerjalide, koolituste ja avatud teadmussiirde. Uuringuandmed ja meetodikad avaldatakse avalikult ning

20 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus (2010), lk 174.

<sup>21</sup> RKHKo 3-2-1-1658, p 31

<sup>22</sup> RKHKo 3-18-1287, p23

<sup>23</sup> Meetme seletuskiri, lk 4.

<sup>24</sup> Meetme seletuskiri, lk 5.



koolitusprogrammid on kättesaadavad ka väljaspool EBS õppekavu. Seega on projekti tulemused kättesaadavad kõigile huvilistele. Projekti tulemusi ei kasutata kommertseesmärkidel, intellektuaalomandi turustamiseks ega konkurentide turult väljatõrjumiseks.

48. Teadusuuringute tulemuste integreerimine õppekavadesse ja nende levitamine õpetamise kaudu on teadmiste levitamise põhifunktsioon, mitte majandustegevus. Seda kinnitab ka Euroopa Komisjoni otsus N 617/2008 - *Denmark, Technology Transfer Institutes*, mille kohaselt võib isegi eraõiguslik organisatsioon teha mittemajandustegevusena teadus- ja teadmussiiret, kui tegevus teenib avalikke huve ja tulemusi levitatakse kõigile võrdselt. Käesoleval juhul on need tingimused täidetud.
49. **Teiseks**, ELTL artikkel 107 lõige 1 sätestab, et abi, mis moonutab või ähvardab moonutada konkurentsi, on siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust. Siiski tuleb hinnata toetuse tegelikku mõju turule, mitte ainult teoreetilist võimalust. Kaubandusele avalduv kahjulik mõju ei saa olla puhtalt hüpoteetiline või eeldatav, vaid on vaja kindlaks teha, miks kõnealune meede võib oma ettenähtavate mõjude tõttu avaldada mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.<sup>25</sup>
50. Seetõttu on käesoleval juhul on selline mõju välistatud järgmistel põhjustel. Esiteks, toetus on suunatud konkreetselt tippspetsialisti palkamisele teadus- ja arendustegevuse läbiviimiseks, mitte turunduskulude katmisele, üldkulude rahastamisele vm. Toetus ei anna EBS-ile võimalust pakkuda õppeteenuseid odavamalt kui konkurendid ega muuda tema süstemaatilisel kahjumlikku majanduslikku olukorda. Teiseks, avatud teadmussiire suurendab üldist innovatsioonivõimekust kogu ühiskonnas, mitte ei anna vaide esitajale eksklusiivseid eeliseid ega moonuta konkurentsi. Projekti tulemused on avalikult kättesaadavad kõigile huvilistele võrdsel alustel ning toetus ei anna EBS-ile eksklusiivseid õigusi ega võimalust pakkuda teenuseid soodsamatel tingimustel. Kolmandaks, toetus võimaldab jätkata avaliku ülesande täitmist ja teadusvõimekuse arendamist, mida ilma avaliku toetuseta ei oleks võimalik säilitada.
51. **Eeltoodust tulenevalt ei moonuta toetatav projekt konkurentsi ega anna EBSile ebaõiglast turueelist. Euroopa Kohtu ja Komisjoni praktika valguses on selge, et projekt vastab teadus- ja teadmiste levitamise organisatsiooni definitsioonile ning ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse. RTK on eksinud, kui kvalifitseeris projekti tegevused konkrentsimoonutavaks majandustegevuseks.**
52. Riigiabi mõiste rakendamiseks tuleb ELTL artikli 107 lõike 1 alusel hinnata viie kumulatiivse tingimuse täidetust.<sup>26</sup> Neist tingimustest esimene, st ettevõtja staatus, on määrav eeldus, mille täitmata jäämise korral ei ole tegemist riigiabiga ELTL artikli 107 tähenduses ning mil ülejäänud kriteeriumite analüüsimine muutub ebaoluliseks.<sup>27</sup> Käesoleval juhul ei tegele EBS ei kõrghariduse pakkumise ega toetuse raames kavandatava teadus- ja arendustegevusega viisil, mis kvalifitseeruks majandustegevusena ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Tegemist on avaliku huvi eesmärgil läbiviidava tegevusega, mis ei ole suunatud kaupade või teenuste pakkumisele turul ega konkureeri erasektori teenuseosutajatega.
53. **Kokkuvõtvalt jääb vaide esitaja oma seisukoha juurde, et toetatav projekt kvalifitseerub teadus- ja teadmiste levitamise tegevusena ning projekti tegevused on mittemajandusliku iseloomuga ega moonuta konkurentsi. Seetõttu on RTK ekslikult jätnud vaide esitajale välja maksmata toetuse kogusummas 95 299 eurot ning vaide esitaja palub RTK-l tunnistada otsus nr 11.3-1/25/5474 kehtetuks.**

### III MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

54. **Vaide esitamine.** Käesolev vaide on esitatud e-kirja teel.

Lugupidamisega

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Tarmo Peterson

Sihtasutuse Estonian Business School lepinguline esindaja

---

<sup>25</sup> Taani Kuningriik versus Euroopa Komisjon, T-364/20, p 217.

<sup>26</sup> Altmark Trans v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Case C-280/00 p. 95.

<sup>27</sup> Komisjoni 19.07.2016 teatis riigiabi mõiste kohta ELI toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 6. [http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN).

